



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

ANDREJ SLIVNIK

PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:
UMA ABORDAGEM HISTÓRICA
(1923 – 1945)

CAMPINAS
2018

ANDREJ SLIVNIK

PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:

UMA ABORDAGEM HISTÓRICA

(1923 – 1945)

Dissertação apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para obtenção do título de Mestre em História, na Área de concentração História Social.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Teixeira da Silva

ESSE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELO ALUNO ANDREJ SLIVNIK E ORIENTADA PELO PROF. DR. FERNANDO TEIXEIRA DA SILVA.

CAMPINAS

2018

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Paulo Roberto de Oliveira - CRB 8/6272

SL39p Slivnik, Andrej, 1987-
Previdência Social no Brasil : Uma abordagem histórica (1923 - 1945) /
Andrej Slivnik. – Campinas, SP : [s.n.], 2018.

Orientador: Fernando Teixeira da Silva.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas.

1. Previdência Social. 2. Cidadania. 3. Corporativismo. 4. Paternalismo. I.
Silva, Fernando Teixeira da, 1963-. II. Universidade Estadual de Campinas.
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Brazilian Social Security: : A historical approach (1923 - 1945)

Palavras-chave em inglês:

Social security

Citizenship

Corporatism

Paternalism

Área de concentração: História Social

Titulação: Mestre em História

Banca examinadora:

Fernando Teixeira da Silva [Orientador]

Michael McDonald Hall

Ângela Maria de Castro Gomes

Data de defesa: 31-08-2018

Programa de Pós-Graduação: História

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0001-8388-8081>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/1277388828482800>



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Dissertação de Mestrado, composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 31 de agosto de 2018, considerou o candidato Andrej Slivnik aprovado.

Prof. Dr. Fernando Teixeira da Silva

Prof. Dr. Michael McDonald Hall

Profa. Dra. Ângela Maria de Castro Gomes

A Ata de Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertações/Teses e na Secretaria do Programa de Pós-Graduação em História do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

*Para meu avô Herbert e minha tia Milena,
que me deixaram de herança o cuidado com as palavras.*

AGRADECIMENTOS

Gostaria de dizer que meu interesse pela história da Previdência Social no Brasil tem origem na ausência de estudos sobre o tema, mas a motivação para este trabalho parte de razões menos acadêmicas, mais pessoais. Aos 88 anos de idade, meu avô, alfaiate desde 1944, ainda vai todos os dias a sua oficina, no centro da cidade de São Paulo, trabalhar na confecção de ternos e paletós sob medida. Seria ótimo se os mais de 70 anos de atividade ininterrupta na profissão fossem por simples desejo de manter a cabeça e o corpo ocupados, mas a realidade é muito mais pedestre: a despeito de ter passado boa parte dos seus anos de trabalho contribuindo com as muitas instituições previdenciárias criadas e reformuladas, desde o final do Estado Novo, o que recebe não corresponde ao que esperava e, francamente, não é suficiente para arcar com suas despesas. Minha avó, por outro lado, aposentou-se como bancária, aos 48 anos... e já se vão quase 40 desde que deixou de trabalhar, recebendo benefício sete vezes superior ao do marido, apesar de ter contribuído com valor menor e por muito menos tempo.

Naturalmente, meu avô recorreu tudo o que pode, solicitando a correção de seu benefício, mas entre mudanças institucionais, alterações de regras de contribuição, inflação galopante, planos de estabilização monetária desastrosos e a eterna urgência de fazer “o ajuste fiscal necessário para que o país volte a funcionar”, não conseguiu reverter sua situação. Chegou a ouvir de um solidário magistrado que o seu caso era muito peculiar, que tinha caído no “buraco negro” da legislação previdenciária, de modo que, infelizmente, nada poderia ser feito, apesar da justiça do pleito. Ainda que possa ser divertido ouvir de um juiz declaração de impotência desta natureza, deve-se admitir que a metáfora astronômica não deixa de ser um tanto quanto angustiante. Só mesmo este universo em expansão, representado pelas infinitas normas legais e instituições criadas e destruídas ao longo da história da Previdência Social brasileira, seria capaz de comportar “buracos negros”, a dragar a velhice tranquila de cidadãos – e contribuintes! – de boa-fé.

Imagino que a história dos meus avós soe bastante familiar para muitos brasileiros. Nesses tempos de novas reformas, quantas histórias pessoais trágicas não tenho escutado, quantos pedidos de ajuda para contagem de tempo, catando migalhas entre as páginas da Carteira de Trabalho e os carnês do INPS, do INSS... E, mesmo assim, a Previdência Social não cansa de surpreender: o tempo de contribuição não é exatamente o que se imaginou e aquele carnê perdido entre as caixas da mudança de casa vai mesmo fazer falta. De repente descobre-

se que terá de trabalhar mais alguns meses, talvez anos. E como se faz essa conta mesmo? Qualquer um que converse cinco minutos com aqueles que estão na iminência da aposentadoria descobrirá que a história pessoal da maioria dos brasileiros com sua Previdência Social nem sempre passa de um mal-entendido.

“À beira do colapso” desde sua criação, vivemos a eterna expectativa de uma reforma, conduzida pela sapiência especializada de atuários e economistas, com muito pouca paciência para compreender o significado de suas decisões “técnicas” sobre a vida dos beneficiários do sistema que pretendem reinventar. *Experts* de plantão, sempre prontos para apresentar gráficos e tabelas com capciosas comparações internacionais, deslocadas de seu devido contexto. São dois aspectos em que a reflexão histórica faz muita falta no debate: o impacto que as mudanças na política previdenciária têm sobre os sujeitos que dela se beneficiam ou dela são excluídos, e as circunstâncias históricas em que emergem e se desenvolvem.

No primeiro caso, é preciso compreender o sentido das alterações institucionais no campo previdenciário a partir do efeito que exercem sobre a vida cotidiana de seus beneficiários e daqueles que permanecem excluídos do universo da Previdência Social. As reformas vão e vêm, mas geralmente têm como objetivo único enfrentar desafios – reais ou imaginários – de ordem orçamentária. Na sanha equilibrista dos fissurados pelo *bottom line*, perde-se de vista a própria razão de ser da política previdenciária. Aos que se esqueceram, não custa lembrar que a seguridade social existe para nos proteger contra os riscos da velhice, da doença e do desemprego. Quanto ao segundo aspecto, antes de proceder a comparações internacionais sintetizadas em gráficos tão eloquentes quanto duvidosos, caberia aos *experts* contextualizar as diferentes condições históricas em que emergiram os sistemas de seguridade social de cada um dos países postos em comparação como simples dados de uma tabela. Em casos como esse, os números podem confundir muito mais do que explicar.

Medidas que buscam equilibrar as contas públicas às custas da supressão de direitos e benefícios sociais podem até ser tecnicamente corretas, mas são também politicamente irresponsáveis e intelectualmente medíocres. O século XX, com todas as suas contradições, foi testemunha de infinitas alternativas institucionais criadas e aprimoradas para dar conta de dilemas sociais diversos. Passado um século e meio desde a primeira das leis previdenciárias de Bismarck, não é possível que nossa imaginação política se limite ao retrocesso, à reinvenção das *Poor Laws*. E, afinal, diante do enorme progresso na esfera produtiva que temos observado

nas últimas décadas, deveríamos dedicar nossos melhores esforços para a construção de uma sociedade em que pudéssemos trabalhar menos, e não mais.

Cioso que sou da contagem de tempo de contribuição para o INSS, cursei o mestrado que culminou nesta dissertação enquanto trabalhava. Devo, portanto, muitos agradecimentos aos chefes, colegas e instituições por onde passei, entre 2014 e 2018, pela paciência e generosidade com que me permitiram perseguir esta empreitada historiográfica, ao mesmo tempo em que me batia com os desafios profissionais de um economista. Aos chefes e colegas da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho – SERT, do Departamento de Perícias Médicas do Estado – DPME, da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE e da Associação Brasileira de Desenvolvimento – ABDE, agradeço pela paciência e incentivo.

Na SERT, o querido César Concone (*in memoriam*) me introduziu ao mundo e ao tema do trabalho. As décadas de militância no Dieese e sua personalidade verdadeiramente única fizeram dele uma das figuras mais inspiradoras que conheci. Vânia Soares, tanto na SERT quanto no DPME, tornou-se também uma querida amiga, e foi fundamental no apoio que me ofereceu durante o primeiro ano do mestrado, quando ainda cursava as disciplinas. Helio Zylberstajn, ainda que em convivência breve, teve papel fundamental na escolha deste tema de pesquisa. Os poucos meses em que trabalhei diretamente com ele foram, para mim, de muito aprendizado sobre os dilemas econômicos da Previdência Social no Brasil contemporâneo e informaram esta dissertação, apesar da minha profunda discordância com muitos aspectos de sua visão sobre o assunto.

Na Unicamp, hesitei durante anos entre a Economia e a História, para finalmente encontrar abrigo com Fernando Teixeira da Silva, cuja paciência e senso de humor foram decisivos para que esse trabalho pudesse ser concluído. O resultado não seria o mesmo sem as conversas que tivemos, apesar da distância, e sem os comentários assertivos e espirituosos nos textos originais. Michael Hall é uma fonte inesgotável de artigos e livros inusitados, além de fontes desconhecidas que se tornam cruciais para a análise. Não sei se esse trabalho teria sido possível sem o material por ele traficado, quinzenalmente, em suas inconfundíveis pastas, e sem as muitas dúvidas instigadas pelas conversas que tivemos. Claudio Batalha, na avaliação do projeto de pesquisa e no exame de qualificação fez perguntas decisivas, a começar por “o Brasil

foi mesmo tão diferente do resto do mundo? ”, que acrescentou muita complexidade à versão final dessa dissertação, por simples que possa parecer. Não poderia deixar de agradecer também à Profa. Angela de Castro Gomes, membro da banca examinadora desta dissertação, que me apresentou com uma arguição rigorosa e crítica, mas ao mesmo tempo delicada e acolhedora. Muitas questões pontuais foram corrigidas a partir de suas contribuições, mas o mais importante são os caminhos de reflexão futura que ela tão generosamente me abriu.

Entre os amigos, Felipe Martinez foi presença constante nos melhores e piores momentos dos últimos doze anos. Pela franqueza com que sempre nos permitimos discutir, devo a ele muito do que penso sobre o mundo. Fernanda Feil, que é uma mistura inusitada de amiga-irmã e guru profissional, primeiro me acolheu em sua casa, no Rio de Janeiro, para a pesquisa na Fundação Getúlio Vargas e no Arquivo Nacional, e em seguida possibilitou que eu me mudasse definitivamente para a cidade maravilhosa, me trazendo, de quebra, para mais perto dos desafios do desenvolvimento. Beatriz Marcoje foi presença tranquilizadora, no dia-a-dia de um ambiente de trabalho muitas vezes estressante, e me ajudou muito a colocar de pé as notas e referências bibliográficas desta dissertação. Na Unicamp, Heloísa Baldin, Roberto Simiqueli, Guilherme Giufrida e Bartira Tardelli foram sempre convivência instigante e mais de uma vez demonstraram amizade, quando precisei. Nos caminhos perdidos e achados da vida, agradeço a Nalu Medeiros, Mariana Maleronka, Luciana Portilho, Ana Fujita, Ângela Genari e Helene Aguiar, sempre prontas para a festa e para me recolocar nos trilhos. André Marra talvez não saiba o quanto devo a ele, pelo carinho, por desconstruir ideias arraigadas e inúteis e por me dar coragem para perseguir o que é realmente importante.

À minha mãe, Adriana, devo a serenidade de quem aprendeu a perceber que a vida pode e deve ser mais leve, além do apoio incondicional e amoroso nas horas mais difíceis. A meu pai, agradeço pela preocupação constante e pelo contraponto sempre necessário. Não concordamos todas as vezes, porque faço e assumo meu próprio caminho, mas nunca deixei de considerar suas advertências. Entendo que a preocupação nasce do amor e, mesmo quando viro à esquerda e sigo rota diferente, é esse amor que me guia. Ainda entre os familiares, agradeço a minha irmã, Carol, minhas tias Luciane e Daniela, a Celio e Simone, além de meus avós, que inspiraram muito do que segue nesse trabalho. No Rio de Janeiro, a vida me presenteou com uma nova família: Clarissa e Ivan, Teresa e Eduardo Levy, além da querida tia Lucia. Clarissa, com quem compartilho tantas afinidades, ajudou também com a leitura dos originais. No dia a dia, que é sempre o mais complicado, Daniel Perrone foi presença constante e tranquilizadora,

ao longo do demorado e difícil processo de redação. Ao Dani, agradeço pelo carinho e motivação, nos momentos em que pensei não ser capaz de concluir. Sobretudo, agradeço por ter me convidado a dar novo significado ao que entendo por família.

Finalmente, peço licença pelo tom, às vezes excessivamente militante, com que a temática da Previdência Social foi abordada ao longo deste estudo. Se é verdade que os trabalhos acadêmicos requerem, ao lado de sólida metodologia de pesquisa, certo distanciamento analítico, nem sempre a conjuntura permite que nos mantenhamos completamente alheios. Novamente, estamos diante de uma reforma modernizante da Previdência Social, que tem como objeto sua suposta debilidade financeira, diante dos desafios do momento e do futuro, mas que diz muito pouco sobre o destino de centenas de milhares de mulheres e homens que confiaram nas promessas de uma velhice segura.

RESUMO

O presente estudo investiga a política previdenciária brasileira, no período entre 1923 e 1945, a partir de análise que acompanha a evolução institucional das Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs e dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs, com atenção aos impactos de sua implementação sobre a classe trabalhadora brasileira. Partindo de revisão da bibliografia internacional sobre a *welfare history*, procura-se estabelecer as razões para a emergência de políticas de proteção social pelo Estado, leitura que permite compreender as principais questões em jogo, desde a perspectiva da História Social. No período entre 1923 e 1930, a Lei Eloy Chaves é analisada em comparação a experiências internacionais marcantes, como a *sozialpolitik* de Otto von Bismarck, na Alemanha, e a legislação proposta por David Lloyd George, no Reino Unido. Para o período posterior a 1930, o estudo se debruça sobre o debate em torno de categorias como corporativismo e paternalismo, e seus desdobramentos para a política previdenciária do regime varguista. A influência corporativista é discutida principalmente por meio da comparação com as medidas previdenciárias adotadas pela Itália de Benito Mussolini e pelo *New Deal*, de Franklin D. Roosevelt, mas outras influências internacionais são também apresentadas. Em diálogo com a literatura brasileira sobre a temática das origens da Previdência Social, o estudo considera a ideia de cidadania regulada, investigando seus limites e possibilidades, a partir de questionamentos sobre a capacidade normativa do Estado e sobre a influência exercida pelos próprios trabalhadores na dinâmica de regulação da cidadania. Para tanto, utiliza-se das contribuições analíticas da História Social e de fontes primárias pouco discutidas pela bibliografia. Com o intuito de qualificar o debate sobre paternalismo e Previdência Social, o estudo procura avaliar a percepção dos beneficiários a respeito da política previdenciária, considerando os obstáculos burocráticos a efetivação dos direitos adquiridos e a divergência entre o que ofereciam e o que se considerava justo.

Palavras-chave: Previdência Social; cidadania regulada; corporativismo, paternalismo.

ABSTRACT

The present study investigates the Brazilian social security system, from 1923 to 1945, based on the analysis of the institutional evolution of the *Caixas de Aposentadorias e Pensões* - CAPs and the *Institutos de Aposentadorias e Pensões* – IAPs, considering the impact of its implementation on the Brazilian working class. It begins with a review of the international bibliography on welfare history, intended to identify the reasons for the emergence of social protection policies by the State and to understand the main issues at stake, from the perspective of Social History. In the period between 1923 and 1930, the Eloy Chaves Law is analyzed through the comparison with relevant international experiences, such as the *sozialpolitik* of Otto von Bismarck, in Germany, and the legislation proposed by David Lloyd George, in the United Kingdom. For the period after 1930, the study focuses on the debate on categories such as corporatism and paternalism, and its consequences to the social security policy of the Vargas regime. The corporatist influence is discussed primarily by comparison with the social security measures adopted by Benito Mussolini's Italy and Franklin D. Roosevelt's New Deal, but other international influences are also presented. In dialogue with the Brazilian literature on the theme of the origins of social security, the study considers the idea of regulated citizenship, investigating its limits and possibilities, based on issues such as the normative capacity of the State and the influence exercised by the workers themselves in the dynamics of citizenship regulation. For that purpose, it uses the analytical contributions of Social History and of primary sources, not usually discussed by the traditional bibliography. In order to qualify the debate on paternalism and social security, the study seeks to evaluate the beneficiaries' perceptions of social security policies, considering the bureaucratic obstacles to the realization of acquired rights and the divergences between what they offered and what was considered fair.

Keywords: Social Security; regulated citizenship; corporatism, paternalism.

FIGURAS

Figura 1: Edifício Getúlio Vargas, IAPB. Praça São Salvador, Rio de Janeiro, década de 1950. **155**

Figura 2: Complexo residencial do IAPI. Várzea do Carmo, São Paulo, década de 1940. **155**

Figura 3: Conjunto Residencial da Penha, IAPI. Vila da Penha, Rio de Janeiro, década de 1940 **155**

Gráfico 1: Participação do Ministério do Trabalho, no conjunto da comunicação da Presidência da República, número de latas por ano **184**

QUADROS

Quadro 1: Data de criação e definição original dos associados obrigatórios e facultativos das Caixas de Aposentadoria e Pensões – CAPs e dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs	101
Quadro 2: Serviços e benefícios obrigatórios e previstos, segundo a legislação de criação dos IAPs e de reforma das CAPs	138
Quadro 3: Critérios para concessão de aposentadorias ordinárias, segundo a legislação de criação dos IAPs e de reforma das CAPs	145
Quadro 4: Regras de contribuição às CAPs e aos IAPs por empregados ativos, aposentados, empregadores e Estado, conforme decretos de criação e regulamentos originais	163

TABELAS

Tabela 1: Número de associados ativos e participação no total, por instituição, em 1939 e 1945	104
Tabela 2: Número de pessoas com mais de 10 anos e participação no total de trabalhadores, por ramo ou classe econômica, conforme previsão da legislação previdenciária, em 1940	105
Tabela 3: Trabalhadores não contemplados pela Previdência Social, por ramo e classe de atividades, em 1940	111
Tabela 4: Mínimo e máximo de potenciais beneficiários (em 1940), beneficiários efetivos (em 1939) e cobertura previdenciária, por instituição	122
Tabela 5: Participação dos trabalhadores por posição na ocupação, no total dos trabalhadores por ramo de atividades, 1940	124
Tabela 6: Total de unidades residenciais construídas e valor das carteiras prediais, por número de beneficiários, em 1945	156

SIGLAS E ABREVIATURAS

CAP - Caixas de Aposentadorias e Pensões.

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho.

CNT - Conselho Nacional do Trabalho.

CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil.

CSN - Companhia Siderúrgica Nacional.

DNPS - Departamento Nacional de Previdência Social.

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

IAPB - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários.

IAPC - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciais.

IAPE - Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva.

IAPTEC - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos empregados de transportes e cargas.

IAPI - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários.

IAPM - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos.

IAPs - Institutos de Aposentadorias e Pensões.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

INFAIL - Istituto Nazionale Fascista per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro.

INFPS - Istituto nazionale fascista della previdenza sociale.

INP - Instituto Nacional de Previdência.

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

IPASE - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado.

LOPS - Lei Orgânica da Previdência Social.

MESP - Ministério de Educação e Saúde Pública.

MTIC - Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

NRA - National Recovery Act.

OIT - Organização Internacional do Trabalho.

PCB - Partido Comunista Brasileiro.

PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio Contínua.

PRP - Partido Republicano Paulista.

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro.

SAMDU - Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência.

SAMU - Serviço de Atendimento Móvel de Urgência.

SSA - Social Security Act.

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
CAPÍTULO 1 – ANTECEDENTES E INFLUÊNCIAS INTERNACIONAIS	30
1.1 Da questão social à Previdência: notas bibliográficas	30
1.2 A Lei Eloy Chaves entre Bismarck e Lloyd George	52
CAPÍTULO 2 – CORPORATIVISMO E PREVIDÊNCIA SOCIAL	64
2.1 Corporativismo e Previdência Social: a criação dos IAPs	64
2.2 Entre Roosevelt e Mussolini?	73
2.3 O enigma da “profissão como base”	81
CAPÍTULO 3 – POR DENTRO E POR FORA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	93
3.1 Quem regula a cidadania regulada?	93
3.2 Beneficiários: por dentro e por fora da Previdência Social	99
3.3 A Previdência vista por fora: trabalhadores rurais e domésticos	110
<i>Trabalhadores Rurais</i>	112
<i>Trabalhadores Domésticos</i>	117
3.4 A Previdência vista por dentro: desafios de cobertura e instabilidade da legislação	121
<i>Magnitude da cobertura previdenciária</i>	123
<i>Amplitude e instabilidade da legislação</i>	129
CAPÍTULO 4 – BENEFÍCIOS E CONTRIBUIÇÕES	136
4.1 Benefícios: sobre direitos e privilégios	136
<i>Aposentadorias e Pensões</i>	143
<i>Assistências aos doentes e à maternidade</i>	148
<i>Habitação</i>	152
<i>Emprego e desemprego: a regra da estabilidade</i>	158
4.2 Contribuições: a quem pertence à Previdência Social?	162
CAPÍTULO 5 – A PREVIDÊNCIA SOCIAL E SEUS SUJEITOS	170
5.1 A Previdência Social “de baixo para cima”	170
5.2 Na ordem do dia: a Previdência Social nas cartas a Vargas	178
5.3 Os caminhos da burocracia	188
5.4 A Previdência Social entre a justiça e o direito	194
CONSIDERAÇÕES FINAIS – DO CORPORATIVISMO À UNIVERSALIZAÇÃO	204
ANEXOS	211
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	229

INTRODUÇÃO

Nascer, habitar, adoecer, ficar sem trabalho, ter filhos, perder pais e cônjuges, envelhecer e morrer. Eventos da vida a que todos estamos sujeitos, em maior ou menor grau, ainda que as condições individuais para seu enfrentamento variem enormemente, a depender de uma infinidade de fatores. Do apoio familiar e comunitário às sofisticadas estruturas burocráticas dos modernos Estados de Bem-Estar Social, passando pelas práticas paternalistas de proprietários de terras e patrões industriais e pelos valores mutualistas de corporações profissionais, associações e sindicatos, os caminhos trilhados em busca de sobrevivência frente a eventos tão preocupantes, quanto inevitáveis, são diversos e têm eficácia desigual.

Este estudo toma como recorte analítico as Caixas e os Institutos de Aposentadorias e Pensões, iniciativas do Estado brasileiro que inauguraram sua atuação no campo previdenciário e, nesse sentido, seu papel enquanto instrumento de mitigação dos riscos sociais decorrentes do envelhecimento, da viuvez, da orfandade, do adoecimento, da invalidez, da maternidade e, em menor medida, do desemprego. O assunto é vasto e não seria possível falar sobre tudo, de modo que parte importante do nosso esforço, nas páginas que seguem, será justamente o de recortar o objeto que se pretende analisar. O que era e a que se prestava, afinal de contas, a Previdência Social, nas décadas iniciais de sua formação?

Em 1923, a Lei Eloy Chaves criou as primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs, destinadas aos trabalhadores de empresas individuais, prestadoras de serviços de utilidade pública. Com isso, ferroviários, condutores de bondes, trabalhadores das empresas de força, gás, telefonia e luz, entre outros, se tornaram contribuintes e beneficiários de instituições previdenciárias destinadas a prover-lhes com uma aposentadoria, por idade ou invalidez, e a suas viúvas com uma pensão. A organização institucional prevista pela Lei Eloy Chaves criava uma CAP para cada empresa, fragmentando o atendimento dos trabalhadores contemplados.

Durante a década de 1930, a mudança de regime veio acompanhada de modificações também na política previdenciária. Com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio – MTIC, a Previdência Social ganhou novo momento e foi consideravelmente expandida, a partir de um modelo revisitado. Os Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs, organizados pelo governo Vargas, a partir de 1933, não se restringiam mais aos funcionários de uma mesma empresa, procurando abarcar a totalidade dos trabalhadores de classes e/ou ramos

de atividade específicos. Originaram-se, assim, os IAPs dos Marítimos (1933), dos Comerciais (1934), dos Bancários (1934), dos Industriários (1936), além da reorganização seletiva das CAPs em institutos maiores e mais abrangentes, como viria a se tornar o IAP dos Trabalhadores em Transportes e Cargas (1938). Tratou-se, como veremos, de um período importante de criação de novas institucionalidades previdenciárias, e também de reestruturação das antigas.

Enquanto objeto de estudo, não se pode dizer que a política de Previdência Social brasileira, no período que se estende entre 1923 e 1945, seja exatamente uma novidade. Há trabalhos clássicos, de autores consagrados, como *Cidadania e Justiça*, de Wanderley Guilherme dos Santos; *Política de Previdência Social no Brasil*, de James Malloy; *(Im)Previdência Social*, de Sônia Fleury e Jaime Oliveira; *Estado sem cidadãos*, da mesma Sônia Fleury; *Previdência Social e Processo Político no Brasil*, de Amélia Cohn; *Previdência Social e Mercado no Brasil*, de Ignacio Godinho Delgado; *De Inapiários a Cardeais da Previdência Social*, de Gilberto Hochman; apenas para destacar os mais significativos.

Em sua maioria, tais autores investigaram a história da política previdenciária brasileira no campo das Ciências Sociais, em trabalhos realizados, sobretudo, antes da década de 1990. Pois a novidade que esse estudo representa, e o desafio que enfrenta, consiste, justamente, em abordar a mesma temática, a partir da perspectiva da História Social, incorporando ao debate as estratégias de investigação e os pontos de vista próprios a essa área. Em primeiro lugar, recuperamos elementos-chave do debate conceitual que tem animado cientistas sociais e historiadores acerca de categorias como corporativismo e paternalismo, centrais nas análises clássicas sobre a Previdência Social brasileira. Em segundo lugar, retornamos às fontes e à documentação primária, com questionamentos renovados pela contribuição de historiadores dedicados ao tema do trabalho, no Brasil do século XX. E, finalmente, procuramos estabelecer pontes com a historiografia internacional que trata das origens de iniciativas estatais de proteção social, com atenção aos temas privilegiados por essas investigações e às estratégias de que lançam mão para construir narrativas sobre os antecedentes históricos do que se convencionou chamar de *Welfare State*.

O entendimento clássico sobre as origens da Previdência Social no Brasil remete, desde o princípio, aos problemas do corporativismo e do paternalismo. São, por isso mesmo,

categorias incontornáveis para quem quer que pretenda discutir o assunto. Evidentemente, nem todos os autores que mencionamos anteriormente lançam mão de ambos os conceitos, assim como não se pode dizer que concordem em absoluto a respeito de seus significados. Mas, de uma maneira ou de outra, todos problematizam a política previdenciária brasileira a partir do impacto presumido da estrutura corporativista do Estado, de suposições sobre a influência de práticas paternalistas entre trabalhadores e lideranças políticas, ou ambos os casos.

Quanto ao corporativismo, a tese que se consolidou parte do reconhecimento de que a circunscrição da política previdenciária ao campo do trabalho teria significativa repercussão sobre seu alcance. Isso porque a estrutura corporativista, impressa ao Estado brasileiro pelo regime de Vargas, teria atuado no sentido de restringir o acesso à legislação social para uma parcela reduzida dos trabalhadores, segundo critérios ocupacionais, ao mesmo tempo em que o Estado arrogava para si a competência de definir essas mesmas ocupações. Por consequência, teriam se tornado beneficiários da Previdência Social apenas os trabalhadores dos ramos e classes de atividade econômica que o Estado regulamentava, associando-os à correspondente instituição previdenciária. Aqueles que não se tornavam objeto de regulação estatal eram também deixados de fora do campo da cidadania.

Essa dinâmica, que oferecia ao Estado condições de selecionar os segmentos dos trabalhadores que seriam incorporados, garantia-lhe instrumento poderoso para arbitrar conflitos envolvendo a emergente classe trabalhadora brasileira. Dito isso, resta a pergunta: a que interesses responderia o Estado? A ideia de paternalismo, de certa maneira, vem ao socorro dessa questão. Tomada enquanto instrumento de cooptação de segmentos específicos dos trabalhadores ao campo político do regime, a Previdência Social é, muito frequentemente, apresentada como resultado de práticas paternalistas, reelaboradas por Vargas, a partir de uma tradição assentada no compadrio e no favoritismo. Por meio da regulação ocupacional dos trabalhadores via legislação específica, as lideranças do governo definiriam aqueles grupos que seriam beneficiados pela política previdenciária, com o intuito de garantir seu apoio ao regime.

A associação entre corporativismo e paternalismo teria resultado, portanto, numa estrutura previdenciária limitada em sua capacidade de atendimento e sujeita aos movimentos de lideranças políticas paternalistas, que a utilizavam em benefício de seus projetos particulares. Do ponto de vista dos trabalhadores, a diferença entre os grupos incorporados e os que permaneciam excluídos teria contribuído no sentido de fragmentar os interesses da classe, enquanto a organização institucional dispersa entre uma infinidade de CAPs e IAPs, cada qual atendendo

apenas os trabalhadores de determinadas ocupações ou ramos de atividade, contribuiria no sentido de pulverizar as demandas daqueles que estavam incluídos na Previdência Social.

Para parte da bibliografia – de modo nenhum, a maioria dos autores –, esse raciocínio sugere, ainda, outro desdobramento. Uma vez percebida como componente da dinâmica de cooptação política do regime de Vargas, a Previdência Social transformaria em privilégio de poucos, os benefícios concedidos seletivamente. Com isso, a lógica que associa corporativismo e paternalismo termina por fornecer os elementos para uma narrativa que trata a Previdência Social menos como um direito conquistado na luta dos trabalhadores, do que como um privilégio obtido de lideranças políticas. Por mais que sejam poucos os autores que defendem tal raciocínio, havemos de nos questionar até que ponto os termos gerais do entendimento acadêmico construído sobre a história da Previdência Social não contribui para alimentar visões correntes, com importante impacto no debate público. Corporativismo, paternalismo e privilégio são, afinal, ideias muito presentes nas discussões contemporâneas sobre a política previdenciária, por mais imprecisa que seja sua compreensão.

Do ponto de vista deste estudo, mais do que abandonar ambos os conceitos, cabe repensar de que maneira suas reformulações, por autores ligados à tradição da História Social, podem contribuir para revermos a maneira como é pensada a Previdência Social brasileira, considerando as novas perguntas que tal revisão pode suscitar. Quanto ao paternalismo, o antigo debate em torno das contribuições de E. P. Thompson consolidou leitura muito particular aos historiadores sociais, atentos às experiências vividas por trabalhadores percebidos como sujeitos combativos na defesa de seus interesses. Nessa tradição, não cabe pensar o paternalismo na chave exclusiva da cooptação e da adesão política, mas identificar a capacidade dos trabalhadores em negociar posições mais vantajosas para si, impondo concessões às lideranças paternalistas. Numa história previdenciária “de baixo para cima”, interessa investigar a percepção dos beneficiários acerca da Previdência Social, sobretudo no que importa à distância entre os benefícios e serviços recebidos e suas concepções a respeito do direito e da justiça.

No debate sobre o corporativismo, também renovado por inspiração da história “de baixo para cima” de E. P. Thompson, é preciso incorporar leituras mais atentas às ambiguidades do regime, capazes de perceber os espaços deixados para mobilização e organização dos trabalhadores. Mais do que isso, devemos duvidar da capacidade normativa do Estado corporativista, percebendo a distância entre as ideias e a prática. Seria o corporativismo um sistema estável, garantido por um Estado que efetivamente conseguia regular a incorporação seletiva ao campo

da cidadania? É razoável supor que o mundo da Previdência Social realmente se dividisse entre trabalhadores incorporados e excluídos, ou devemos estar atentos às nuances e situações intermediárias, entre esses dois polos apresentados como antagônicos? Enfim, podemos mesmo atribuir àquele Estado corporativista e paternalista do regime varguista todos os descaminhos da Previdência Social, nas décadas seguintes?

Desde o ponto de vista da História Social, a resposta a essas questões não pode prescindir de sólido trabalho com fontes primárias, seja revistando velhos arquivos, ou incorporando novos à análise. A despeito da produção intensiva de documentos, a Previdência Social não costuma deixar rastros, ou pelo menos não de maneira que possam ser facilmente localizados. Tradicionalmente, a bibliografia especializada se debruça sobre a legislação previdenciária, livros e revistas técnicas, atas de reuniões parlamentares, relatórios de organizações patronais e entrevistas a membros da burocracia. A identificação de fontes que permitissem olhar para a política previdenciária sob perspectiva diferente daquela defendida pela própria administração, ou pelos empresários, não foi – e continua não sendo – tarefa trivial. Procuramos, por exemplo, os arquivos das próprias CAPs e IAPs, provavelmente incorporados pelo Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, quando da unificação em 1966, e depois pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, mas não conseguimos localizá-los. Na verdade, muito do “arquivo” da Previdência Social é composto por processos e dossiês de gente que ainda vive, recebendo suas aposentadorias e pensões. Via de regra, não estão disponíveis para análise histórica.

Nos arquivos de personalidades públicas do governo Vargas, mantidos pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil - CPDOC, localizamos diversos documentos sobre o tema, especialmente entre aqueles guardados no acervo pessoal de Alexandre Marcondes Filho. Esse material, desconhecido pela maior parte da bibliografia, foi vastamente utilizado nos capítulos iniciais. São projetos de legislação, esboços de relatórios sobre a Previdência Social, livros e panfletos, todos muito instrutivos sobre o funcionamento da política previdenciária, mas particularmente silenciosos quanto a seus beneficiários. O mesmo pode ser dito das muitas publicações especializadas, publicadas pelo MTIC, como seu *Boletim* anual, ou pelas próprias CAPs e IAPs, também incorporadas nesse estudo.

Chegamos, então, ao Arquivo Nacional. Quando se busca a expressão “Previdência Social”, em seus sistemas de consulta, são encontrados apenas processos posteriores à década de 1970. Uma frustração, para quem se interessa pela de 1930. A atualidade da documentação localizada com essa palavra-chave reflete, de certo modo, o tanto que é recente a consolidação de uma ideia sistemática de Previdência Social, no âmbito do Estado brasileiro. Uma discussão à parte. De todo modo, ao buscarmos termos como “aposentadoria”, “pensão”, “moradia”, “doença”, “acidente” etc. obtivemos alguns milhares de retornos. Para nosso espanto, esses termos não surgiram no acervo do Ministério do Trabalho Indústria e Comércio - MTIC ou o do Conselho Nacional do Trabalho - CNT, que sequer estão catalogados, mas entre a vasta documentação da Secretaria Geral da Presidência da República - SPGR, sobretudo nos processos desdobrados das famosas cartas a Vargas, objeto recorrente de investigação, por parte dos historiadores.

Descobrimos, assim, que a Previdência Social era tema de particular interesse dos “trabalhadores do Brasil” que se correspondiam com Getúlio, evidenciando, como veremos, que as medidas previdenciárias estavam na ordem do dia, no que interessa à relação entre a classe trabalhadora e o regime varguista. Assim, as cartas enviadas a Vargas, com pedidos e reclamações variadas sobre benefícios previdenciários, e os processos que delas se desdobram, com consultas aos ministérios e demais instituições responsáveis, tornaram-se a fonte privilegiada, por meio da qual pudemos investigar, com mais atenção, o funcionamento efetivo da Previdência Social e os muitos significados que ela poderia ter para seus beneficiários. A riqueza desse acervo está em sua variedade. As solicitações encaminhadas a Vargas não se restringiam a demandas individuais, por benefícios pontuais, mas abarcavam reivindicações de sindicatos, sugestões de especialistas, denúncias de advogados e reclamações de familiares. Uma janela por meio da qual foi possível perceber muitos dos movimentos, organizados ou não, suscitados pelas transformações institucionais da política previdenciária, em seu período de criação.

Com o intuito de mensurar a abrangência efetiva da Previdência Social, buscamos também dados censitários nas publicações históricas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, e localizamos informações importantes no Recenseamento Geral de 1940. A

análise dos dados censitários exigiu esforço metodológico próprio, haja vista a necessidade de cotejá-los com as disposições constantes na legislação previdenciária. Por exemplo, para definirmos o número de “industriários” que deveriam se inscrever no IAPI, foi preciso identificar os trabalhadores considerados como tal pelo decreto que criou o instituto e localizá-los na descrição das classes e ramos de atividade, segundo os critérios do recenseamento. Uma comparação entre diferentes metodologias, do IBGE e da Previdência Social, que revelou muito mais do que apenas a abrangência da política previdenciária.

A análise da documentação, a partir da perspectiva da História Social, faz repensar termos usados pela bibliografia sem maiores considerações. Quando discute a forma de organização das instituições previdenciárias, Wanderley Guilherme dos Santos argumenta que essas se dividiam em “grupos ocupacionais”. James Malloy oscila entre a generalidade da expressão “segmentos do trabalho” e a especificidade de “categorias profissionais”. Esse último termo é também o utilizado por Gilberto Hochman, enquanto Amélia Cohn prefere “ramos de atividade econômica”. Maria Celina D’Araújo remete a questão às “profissões reconhecidas e regulamentadas pelo Estado”, lembrando que esse último regulava também os sindicatos. Na prática, como veremos, esses termos não estão necessariamente equivocados, ainda que também não haja nenhum exatamente correto.

Para os historiadores especializados na temática das leis do trabalho, cabe um aviso importante. A classificação dos trabalhadores, para efeitos da política de Previdência Social, não é a mesma da legislação sindical, assim como não corresponde aos critérios utilizados pelo IBGE. O decreto de revisão da Lei Eloy Chaves e as regulamentações de cada um dos IAPs trazem definições próprias a respeito de quem são seus beneficiários. Se quisermos conhecer os “bancários” do IAPB, não bastará procura-los no ramo de atividade do “crédito”, conforme a legislação que organizava as atividades sindicais, e também não será suficiente consultar o ramo “Comércio de imóveis e valores mobiliários, crédito, seguros e capitalização”, nas tabelas do Recenseamento de 1940. Os bancários, assim como os marítimos, industriários, comerciantes etc., não são nem exatamente uma “categoria profissional”, nem um “ramo de atividade econômica”, mas uma combinação das duas coisas, definida e constantemente redefinida no movimento da própria legislação previdenciária.

Ainda no que importa à terminologia, quando falamos em “Previdência Social”, expressão privilegiada ao longo do texto, optamos pela expressão utilizada no acervo documental que consultamos, ainda que muitos leitores contemporâneos possam identificar na política do regime um sistema de seguros sociais em gestação. De fato, as CAPs e IAPs não se limitavam aos benefícios de aposentadorias e pensões, propriamente previdenciários, na acepção moderna do termo. Promovia-se, em seu âmbito, iniciativas de assistência médica, habitação, manutenção do emprego, enfim, toda uma gama de serviços de mitigação de riscos que nos habituamos a denominar de “seguridade social”. De fato, ao longo da década de 1930, a ideia de “seguro” vai ganhando força e o termo aparece com frequência cada vez maior na documentação, especialmente nas publicações técnicas e nos relatórios burocráticos. Mas a maneira de se referir ao conjunto das CAPs e IAPs permanece a mesma – Previdência Social.

Para a historiografia internacional, no entanto, o termo de preferência é desde sempre *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar Social, em sua variante na língua portuguesa. A opção não deixa de ser curiosa, uma vez que, diferentemente do Brasil, na maior parte das experiências internacionais da década de 1930, as medidas de “seguridade social” foram constituídas de maneira fragmentada, com instituições diferentes para cada iniciativa, sendo muito poucos os exemplos de países que tiveram, desde o princípio, um conjunto vasto de políticas dedicadas a mitigar todos aqueles riscos que listamos anteriormente. Ainda assim, o esforço da História Social, nos Estados Unidos e sobretudo na Europa, parece caminhar no sentido da construção de uma narrativa coesa para a emergência do *Welfare State*.

Se pudermos fazer uma crítica a parte dessa literatura, devemos começar justamente questionando a usual projeção desse conceito, fortemente marcado pelo contexto do período pós-1945, para as décadas imediatamente anteriores, sobretudo para os anos do entreguerras, com análises centradas em torno de uma espécie de “pré-história”, prolífica na produção de livros e artigos intitulados “Origens do *Welfare State*...”. O leitor estrangeiro corre o risco de ficar com a impressão de que todos os esforços anteriores para remediar o sofrimento de crianças, idosos, doentes e inválidos teriam concorrido para o destino apoteótico do Estado de Bem-Estar Social.

No caso brasileiro, por outro lado, é forçoso reconhecer que a emergência de um *Welfare State* no pós Segunda Guerra Mundial seria, no mínimo, uma tese polêmica. Há diversas lacunas em relação aos variados modelos existentes e ficamos a léguas de distância do esforço universalizante observado na maioria dos países europeus e anglo-saxões. O fracasso brasileiro na incorporação da integralidade de seus trabalhadores ao universo da proteção social do Estado, ao mesmo tempo em que se vivia em outros lugares uma (suposta) *Golden Age*, coloca em xeque qualquer tentativa de tratar as políticas sociais brasileiras do período pré-1945 a partir da ideia de origem. Afinal, origem do que?

Talvez por isso, o nosso debate tenha dado pouca atenção ao termo *Welfare State* e a suas implicações, preferindo organizar narrativas em torno de ideias como “cidadania” e “direitos sociais”, muito menos frequentes na literatura internacional inscrita no campo da *welfare history*. Talvez pelo mesmo motivo tenha se ocupado tão pouco de comparações internacionais, optando por reforçar a tese de que os desafios das políticas previdenciárias brasileiras refletiam as peculiaridades da nossa estrutura social e da dinâmica própria de nossas disputas políticas. Uma história desviante, marcada pelo corporativismo e pelo paternalismo. Mas será que a história da Previdência Social no Brasil é mesmo tão dissonante do que se observou nos demais países do mundo?

Para responder a esses e outros questionamentos, o presente estudo se organiza em cinco capítulos, além dessa introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo, ***Antecedentes e influências internacionais***, abordamos a literatura internacional sobre o Estado de Bem-Estar Social, procurando compreender as razões que levaram ao estabelecimento de políticas de proteção social, em países variados. Como veremos, o desejo de cooptação de lideranças políticas paternalistas e a urgência de controlar uma classe trabalhadora industrial que se fortalecia são apenas duas de muitas razões identificadas pela literatura. Ao final do capítulo, tratamos da Lei Eloy Chaves, com atenção especial às influências exercidas por duas experiências cruciais, no período anterior à década de 1930: a *sozialpolitik* de Otto von Bismarck, na Alemanha, e as políticas de David Lloyd George, no Reino Unido.

No segundo capítulo, ***Corporativismo e Previdência Social***, exploramos o debate brasileiro em torno da ideia de corporativismo e procuramos definir o impacto da doutrina sobre

a configuração das políticas de Previdência Social, em seus anos iniciais. No campo das influências internacionais, procuramos comparar as medidas previdenciárias do regime varguista ao que se praticava na Itália fascista de Mussolini, comparação incontornável para a historiografia brasileira do período, e no *New Deal* de Roosevelt, apresentado pela própria burocracia da Previdência Social como importante referência. Analisamos, ao final do capítulo, o influente relatório do suíço Adrien Tixier, enviado do *Bureau International du Travail* ao Brasil, para sugerir alterações na política previdenciária, com vistas a remodelar o sistema que se organizava em torno de “profissões”.

O terceiro capítulo, *Por dentro e por fora da Previdência Social*, tem como ponto de partida o conceito de “cidadania regulada”, cunhado por Wanderley Guilherme dos Santos para caracterizar a incorporação, seletiva e regulamentada pelo Estado, ao universo da Previdência Social. Com o intuito de explorar os dilemas da abrangência da política previdenciária, o capítulo traz análises comparativas entre o Recenseamento de 1940 e a legislação que criara e regulamentara as CAPs e IAPs, de modo a quantificar os trabalhadores incluídos e excluídos do sistema. No que importa àqueles que ficavam “de fora”, analisamos especificamente o caso dos trabalhadores rurais, que eram objeto de preocupação para membros da burocracia previdenciária, e dos trabalhadores domésticos, cujas peculiaridades dizem muito sobre a relação entre a Previdência Social e questões de gênero e família. Quanto aos que ficaram “por dentro”, tratamos dos desafios de magnitude da cobertura previdenciária, isto é, sua capacidade de efetivamente incorporar a quem pretendia, e da instabilidade da legislação, ou seja, sua competência para regular, na prática, os grupos de trabalhadores que correspondiam a cada instituição.

No quarto capítulo, *Benefícios e contribuições*, investigamos as diferenças nos benefícios e serviços prestados por cada uma das instituições previdenciárias, como exercício para estabelecer os caminhos por meio dos quais foi sendo definido o escopo de atuação da Previdência Social. As diferenças, que usualmente levaram a acusações de privilégio, contra aqueles que tinham acesso a um conjunto mais amplo de benefícios, são consideradas caso a caso, nos temas das aposentadorias e pensões, assistência aos doentes e à maternidade, habitação, além da controversa questão da regra da estabilidade, que oferecia tratamento muito peculiar ao problema do emprego e do desemprego. Na seção final do capítulo, tratamos das diferentes regras de contribuição, aproveitando o mote do financiamento para considerar as disputas entre trabalhadores, empregadores e o Estado pelos vultuosos fundos da Previdência Social.

Finalmente, no capítulo quinto, *A Previdência Social e seus sujeitos*, trouxemos para primeiro plano a experiência dos próprios beneficiários com a Previdência Social, de modo a questionar leituras que identificam a política previdenciária como instrumento no jogo de lideranças paternalistas, que trocariam benefícios por adesão política. Por um lado, procuramos mensurar o impacto das medidas previdenciárias como catalisadoras de apoio ao regime, mas também consideramos os muitos entraves burocráticos enfrentados no cotidiano da Previdência Social, assim como o desencontro frequente entre os benefícios e serviços prestados e as concepções dos beneficiários acerca do que seria justo. Ao longo de todo o trabalho, as cartas a Vargas e os processos delas decorrentes foram utilizados para ilustrar o funcionamento da Previdência Social e seu impacto efetivo sobre aqueles que atendia, mas é nesse último capítulo que damos tratamento mais sistemático a esse acervo documental, objeto de tantos debates historiográficos.

Esse último capítulo traz os sujeitos que se beneficiaram da Previdência Social para o primeiro plano, mas a preocupação com uma história “de baixo para cima” atravessa todo o trabalho. Ao invés de retraçarmos a história do sistema previdenciário brasileiro como uma descaracterização em relação ao que “poderia ter sido”, não fossem os “desvios” paternalistas e corporativistas a que esteve sujeito, procuramos perceber o formato de suas instituições como um campo aberto à disputa de variados atores sociais, inclusive dos trabalhadores, principais beneficiários desse sistema que se construía e, por isso mesmo, os mais atingidos por decisões tomadas em seu âmbito.

Tratamos, sobretudo, de avaliar o impacto das transformações institucionais sobre os beneficiários e suas famílias, tomando-os não como receptores passivos das benesses de um Estado providencial, mas como atores capazes de avaliar estrategicamente o que melhor lhes convinha. Uma história da Previdência Social, portanto, que procura trazer os sujeitos que experimentaram as transformações no campo dos direitos sociais para o primeiro plano, de modo a descortinar os significados por eles atribuídos a esta instituição que se tornou central não apenas para o Estado brasileiro, mas principalmente para a maneira como organizamos nossas próprias vidas.

CAPÍTULO 1 - ANTECEDENTES E INFLUÊNCIAS INTERNACIONAIS

1.1 Da questão social à Previdência: notas bibliográficas

O governo provisório não criou no Brasil a questão social, como insinuam os críticos da nossa legislação. O fato social não depende da vontade dos homens, nem dos regimes políticos ou das legislações.

Agamenon Magalhães¹, 1936.

Na edição do primeiro relatório anual do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio – MTIC, apresentado por Agamenon Magalhães ao presidente Getúlio Vargas, no ano de 1936², o então ministro deu especial atenção ao tema da “questão social”, inaugurando o documento com uma longa reflexão acerca da “ação social” do ministério. Antes de entrar nos temas específicos da pasta, destacou, em primeiro lugar, o trabalho das instituições previdenciárias já estabelecidas e daquelas em vias de criação. Para o ministro, o problema era claro: as transformações econômicas das décadas anteriores haviam gerado novos fatos que tornavam imperativa a ação governamental no campo social. O surto industrializante e a rápida urbanização, ocorridos especialmente durante a Primeira Guerra Mundial, apresentavam novos desafios que tinham de ser equacionados com urgência. Em sua visão, a ação social preconizada pelo novo governo, mais do que refletir uma nova ideologia ou a vontade das lideranças políticas do momento, respondia aos desafios colocados pela emergência de fatos sociais até então inéditos. A sociedade estava mudando e o Estado deveria acompanhar esta mudança.

Agamenon Magalhães destaca três motivos pelos quais a questão social merecia a atenção das autoridades governamentais brasileiras. Em primeiro lugar, o ministro aponta para a transferência de centenas de milhares de trabalhadores para os crescentes centros urbanos, movimento decorrente do processo de industrialização, que acarretava mudanças nas formas de vida de parte expressiva da população brasileira, com impactos substantivos sobre sua sociabilidade:

¹ MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO – MTIC. Exposição que acompanha o Relatório apresentado ao Senhor Presidente da República Dr. Getúlio Vargas pelo Ministro Agamennon Magalhães. Rio de Janeiro, 1936. Disponível em: <<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=800791&pesq>>. Acessado em: 16 de maio de 2018.

² *Ibidem*.

A questão social surgiu no Brasil, como por toda parte, com a industrialização [...] A industrialização, concentrando o trabalho, atraindo e fixando a população nas cidades, e criando novas formas de vida, altera profundamente a estrutura social³.

De fato, as primeiras décadas do século XX assistiram a uma expansão impressionante dos principais centros urbanos brasileiros, sobretudo daqueles situados no centro-sul, como Rio de Janeiro e São Paulo, cidades que viram suas populações saltarem, entre 1900 e 1920, de 811 mil para 1.157 mil, e de 239 mil para 579 mil habitantes, respectivamente⁴. O motivo para esta redistribuição populacional, que também afetou cidades das regiões Norte, Nordeste e Sul, esteve fortemente atrelado à concentração do setor industrial no meio urbano, constituído como novo *locus* da atividade produtiva, além de sede do poder político, crescentemente burocratizado⁵.

Ainda, segundo o ministro, no Brasil deste período, tanto a migração interna, especialmente no que importa à transferência de contingentes populacionais do meio rural para o meio urbano, quanto a própria imigração de estrangeiros para o país, geraram efeitos não desprezíveis sobre a sociabilidade em cidades cada vez maiores. Deixando para trás laços familiares e comunitários, migrantes e imigrantes se batiam contra o desafio de reconstruir relações que pudessem lhes garantir apoio em momentos de necessidade. Ao mesmo tempo, a dinâmica própria do trabalho industrial, predominante no meio urbano, sobretudo por seu impacto sobre a forma de incorporação das mulheres ao mundo do trabalho, implicava em novos modos de lidar com a questão do cuidado de crianças, idosos, doentes e inválidos. A família trabalhadora industrial das grandes cidades do começo do século XX podia diferir, em muitos aspectos, das estruturas familiares rurais do século anterior. A dissolução de laços familiares e comunitários tradicionais, acarretada por novas formas de sociabilidade urbana e pelas especificidades do trabalho industrial, levavam assim a uma reorganização do problema do cuidado, para o qual deveria concorrer o Estado.

³ MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO – MTIC. Exposição que acompanha o Relatório apresentado ao Senhor Presidente da República Doutor Getúlio Vargas pelo Ministro Agamennon Magalhães. Rio de Janeiro, 1936. Disponível em:

<<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=800791&pesq>>. Acessado em: 16 de maio de 2018. p. 5.

⁴ PATARRA, N. L. “Dinâmica populacional e urbanização no Brasil: o período pós-30”. In: FAUSTO, B. (dir), *História Geral da Civilização Brasileira*, Tomo III – O Brasil Republicano, Volume 11 – Economia e Cultura (1930-1964), Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2007, p. 324 e 325.

⁵ *Ibidem*. p. 322.

Em segundo lugar, a ação social do governo se justificava pelos impactos positivos que poderia exercer sobre a disposição para o trabalho de seus beneficiários, com vistas a aprimorar a produção nacional:

Vão desaparecendo as fronteiras entre o fato social e o econômico, estimando-se o trabalho pela defesa do homem, cuja produtividade cresce na medida das garantias que lhe forem asseguradas [...]

As economias reagem e se defendem atualmente por uma enérgica política de segurança social, que consiste em elevar a consciência do trabalhador, poupando-lhe a fadiga pela regulamentação das horas de trabalho e o repouso, e dando-lhe a tranquilidade pela proteção contra os riscos de acidente, doença, invalidez, velhice e morte⁶.

Ao apresentar as legislações trabalhista e previdenciária do novo governo como estratégicas para a manutenção da produtividade do trabalho em níveis elevados, Agamenon Magalhães inscreve a questão social em um campo inusitado, elaborando justificativas de racionalidade tipicamente econômica para as medidas adotadas por seu ministério. Por um lado, o ministro sabia que a nova legislação precisaria ganhar os corações e mentes de lideranças empresarias opositoras e esta linha argumentativa possivelmente se destinava a seduzi-los. Por outro lado, o problema do nível de produtividade da força de trabalho brasileira era velho conhecido de determinados segmentos industriais do período, e medidas como estas podiam encontrar guarida em figuras como Roberto Simonsen, conhecido por defender ideias progressistas tanto no campo econômico, quanto no social⁷, ou Jorge Street, criador da Vila Maria Zélia, na cidade de São Paulo, em 1916, um dos primeiros bairros operários planejados do país⁸.

Mas a assertiva de que as economias “reagem” e se “defendem” por meio de uma política de “segurança social”, remete a um conjunto distinto de questões. Defendem-se contra quais inimigos? Do ponto de vista do problema da produtividade, a reação das economias responde ao imperativo da concorrência internacional, em mercados crescentemente competitivos.

⁶ Cf. MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO – MTIC. Exposição que acompanha o Relatório apresentado ao Senhor Presidente da República Doutor Getúlio Vargas pelo Ministro Agamenon Magalhães. Rio de Janeiro, 1936. Disponível em:

<<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=800791&pesq>>. Acessado em: 16 de maio de 2018. p. 3.

⁷ Além dos livros que publicou e de seu papel na criação da Federação das Indústrias de São Paulo, há evidências de que Simonsen se correspondia com Getúlio Vargas, defendendo em determinadas ocasiões as medidas sociais do governo, como a instituição do salário mínimo. ARQUIVO NACIONAL Processo Nº 17.407, BR RJANRIO, série 17.10, Lata 205.

⁸ Para o debate ensejado pela criação da legislação social brasileira, entre as lideranças industriais, no período de 1917 a 1937, Cf. GOMES, A. C. *Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil (1917-1937)*, Rio de Janeiro, 7 Letras, 2014. Sobre Roberto Simonsen, Cf. CEPÊDA, V. A. Roberto Simonsen e a formação da ideologia industrialista no Brasil: limites e impasses. 2004. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, Universidade de São Paulo. Quanto a Jorge Street, Cf. MARCOVITCH, J. *Pioneiros e empreendedores: a saga do desenvolvimento no Brasil*, São Paulo, Edusp, 2003.

Como se verá, Agamenon Magalhães e os técnicos do MTIC conheciam experiências internacionais de legislação social e, ao passo em que as associavam ao aumento da produtividade dos trabalhadores, imaginavam que ficar para trás nas políticas trabalhista e previdenciária significava também correr o risco de aprisionar o país no atraso, distanciando-o ainda mais das modernas nações industriais. Trata-se, por assim dizer, de defender-se contra os inimigos externos. Mas o ministro vai além:

As nações defendem hoje a ordem social interna, com a mesma vigilância, zelo e patriotismo que empregam na defesa das próprias fronteiras⁹.

A defesa contra os outros inimigos, internos, nos remete ao terceiro ponto apresentado pelo ministro em defesa das medidas implementadas pelo novo governo: o receio do avanço ideológico de regimes políticos alternativos, especialmente o comunismo, que se apresentavam como forma de organização superior, justamente por sua capacidade de incorporação dos trabalhadores a um pacto social que se pretendia mais inclusivo. Neste sentido, deve-se compreender sua posição como a contraparte das lutas sindicais do movimento operário pela ampliação de direitos, que vinha se consolidando desde a década anterior. Conforme argumenta Agamenon Magalhães, diante da ação social capitaneada pelo MTIC, “o operário brasileiro não pode ser comunista, porque tem na sua pátria um regime que lhe proporciona todas as garantias”¹⁰.

Real ou imaginária, a “ameaça comunista” ecoava ainda as Insurreições Comunistas de 1935 e as preocupações das autoridades governamentais quanto a uma possível contaminação da classe trabalhadora brasileira, de seus sindicatos e associações, pelos ideais professados por Luiz Carlos Prestes, principal liderança do movimento. Deste modo, não espanta que as iniciativas do ministério se justifiquem a partir do contraponto ao temido comunismo: tratava-se, certamente, de apresentar a “ação social” do MTIC como parte integrante de um regime político e social capaz de dissuadir a classe trabalhadora de aderir às tentativas revolucionárias do grupo de Prestes, recuperando-a para seu próprio campo ideológico. Na conturbada conjuntura política da década de 1930, o ministro reforçava a posição

⁹ Cf. MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO – MTIC. Exposição que acompanha o Relatório apresentado ao Senhor Presidente da República Doutor Getúlio Vargas pelo Ministro Agamenon Magalhães. Rio de Janeiro, 1936. Disponível em:

<<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=800791&pesq>>. Acessado em: 16 de maio de 2018. p. 5.

¹⁰ *Ibidem*. p. 6.

oficial do governo contra “os extremismos”, mas o curioso (ou revelador) é que não tenha dito que o operário brasileiro também não poderia ser fascista.

A questão social apresentava-se ao ministro, portanto, como um problema de diversas faces: social, porque a industrialização e a urbanização desorganizavam formas tradicionais de sociabilidade, atingindo duramente os operários e suas famílias; econômica, na medida em que piores condições de trabalho e de vida se refletiam negativamente na produtividade das indústrias nacionais; e política, dado que seu agravamento alimentava a insatisfação dos trabalhadores, engrossando as fileiras de movimentos extremistas, sobretudo dos comunistas. Assim, na visão do ministro, a ação social do MTIC tinha como objetivo combater, por meio das medidas de legislação trabalhista e previdenciária, todas as faces do desafio posto pela questão social.

Não deixa de ser curioso que as motivações declaradas por Agamenon Magalhães se assemelhem às razões elencadas por parte expressiva da bibliografia internacional especializada sobre a temática, sendo constitutivas da explicação mais generalizada para o surgimento e expansão de variadas estratégias governamentais de proteção social, a partir das últimas décadas do século XIX e, com mais intensidade, ao longo do século XX, em nações tão distintas quanto Reino Unido, Alemanha, Itália, Estados Unidos, França, além dos países nórdicos e dos membros da *commonwealth* britânica¹¹. Diferentemente da bibliografia brasileira, que pouco se debruçou sobre o tema, os estudos históricos sobre *welfare* se constituem, internacionalmente, como um campo investigativo amplo e abrangente, ao qual têm se dedicado numerosos pesquisadores de variadas áreas – ciência política, economia, sociologia, serviço social e história. Entre os historiadores norte-americanos, por exemplo, constitui uma linha de pesquisa própria, conhecida como *welfare history*, fértil em produções acadêmicas que exploram o problema da proteção social, sob diversos aspectos¹².

¹¹ Para interessante sistematização das variadas “ondas nacionais” de políticas de intervenção no campo social, Cf. PIERSON, C. *Beyond the Welfare State? The new political economy of welfare*, Pensilvânia, The Pennsylvania State University Press, 1991.

¹² Para maior detalhamento sobre a *Welfare History* norte-americana, Cf. CHAMBERS, C. A. “Towards a Re-definition of Welfare History”. *The Journal of American History*. Vol 73, nº. 2, Set. 1986, p. 407 a 433. COATSWORTH, J. H. “Presidential Address – Welfare”. *The American Historical Review*. Vol. 101, nº. 1, Fev

De modo geral, os estudos da bibliografia internacional sobre a intervenção do Estado no campo do *welfare*, especialmente os anglo-saxões, têm como ponto de partida a temática da questão social, com ênfase sobre os dramas da pobreza e da miséria, agudizados pelo advento da industrialização. É o caso de trabalhos como *Foundations of the Welfare State*, de Pat Thane¹³, ou de *The origins of the British Welfare State*, escrito por Bernard Harris¹⁴, que recuperam a experiência inglesa com políticas de intervenção social desde meados do século XIX, com a revisão das *Poor Laws* (1834), até a emblemática publicação do *Beveridge Report*, no ano de 1943, tomando como referencial a evolução dos níveis de vida da população britânica. Igualmente, as origens da *sozialpolitik* de Otto von Bismarck, na Alemanha da década de 1880, é atribuída por Eve Rosenhaft¹⁵ ao agravamento da questão social, um espetáculo degradante que parecia ameaçar a ordem e o bem públicos, já que a industrialização acelerada dos reinos recém unificados fazia emergir uma nova e combativa classe trabalhadora, que aguçava temores de uma revolução social.

Para estes e outros autores, as noções de vulnerabilidade e de incerteza¹⁶, entendidas como elementos característicos da precária inserção econômica dos trabalhadores industriais do meio urbano, são apresentadas como motivadoras fundamentais da revisão e/ou expansão de iniciativas estatais de intervenção social. Primeiro, porque as experiências do empobrecimento, da miséria e da incerteza, alimentavam pressões populares por melhores condições de trabalho e de vida. Asa Briggs¹⁷, historiador do movimento cartista, lembra a importância da ideia de “direitos históricos dos pobres” como elemento articulador entre o “tradicionalismo” e a política da classe trabalhadora inglesa, na esteira da revisão das *Poor Laws*, com impactos não desprezíveis sobre as disputas em torno da legislação social, ao longo dos cem anos seguintes. Nos Estados Unidos, onde não havia esta mesma tradição, Frances Fox Piven e Richard

de 1996, p. 1 a 12. Para avaliação geral da historiografia sobre o *Welfare State*, Cf. HARRIS, B. *The origins of the British Welfare State*. Londres, Palgrave Macmillan, 2004. Capítulo 1 – Introduction.

¹³ THANE, P. *Foundations of the Welfare State*. Londres, Longman, 1996. O trabalho conta, ao final de cada capítulo, com excelente apanhado da evolução de políticas sociais em amplo painel de países.

¹⁴ Cf. HARRIS, B. *Op. cit.* Capítulos 3 e 4.

¹⁵ ROSENHAFT, E. “The historical development of German social policy”. In: CLASEN, J.; FREEMAN, R. (eds), *Social policy in Germany*, Nova Iorque e Londres, Harvester Wheatsheaf, 1994.

¹⁶ Sobre a relação entre vulnerabilidade econômica e instabilidade social e os impactos dessa última sobre a conformação do “Estado Social”, Cf. CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*, Petrópolis, Vozes, 2010. Ainda que o trabalho apresente interessantes considerações sobre a emergência das políticas de intervenção social do Estado, a partir do final do século XIX, este estudo segue orientação teórica distinta, mais próxima da perspectiva e da abordagem da história social do trabalho do que da sociologia do trabalho. Para o entendimento desta relação pelo próprio Castel. *Ibidem.*, p. 28 a 30.

¹⁷ BRIGGS, A. “The Welfare State in Historical Perspective”. In: *Welfare and the State: Critical Concepts in Political Science*. Vol. II. Welfare States and Societies in the making. Nova Iorque, Routledge, 2004. p. 26 et seq. Para sua contribuição para a historiografia do movimento cartista, Idem. *Chartist studies*. Londres, Macmillan&Co., 1962.

Cloward também identificam o papel importante dos movimentos populares, argumentando que o governo só atendia às demandas dos pobres quando estes conseguiam transformá-las em crise¹⁸.

Em segundo lugar, porque a assim chamada “questão social” podia adquirir contornos dramáticos, estimulando conflitos acirrados, como greves e motins, e tornando virtualmente impossível às elites governantes evitarem reconhecê-la. Como sugere Clarke Chambers, em sua análise sobre a origem das políticas sociais norte-americanas¹⁹, a pobreza era fonte de profunda ansiedade cultural para membros da elite e da classe média, mesmo quando as ditas “classes perigosas” já haviam se tornado, a seus olhos, apenas uma *underclass*. Na Alemanha, antes mesmo da unificação e do surgimento da legislação protagonizada por Bismarck, o reconhecimento da precariedade das condições de trabalho nas minas de carvão tinha levado a esforços regulatórios, por parte do governo da Prússia, que seriam paulatinamente ampliados para acomodar exigências de outros setores de movimentos de trabalhadores, crescentemente combativos.

Mas os desdobramentos políticos da questão social sobre a organização de iniciativas de intervenção estatal não esgotam as razões pelas quais multiplicaram-se legislações neste sentido, a partir do final do século XIX. Mesmo a usual remissão de suas origens ao problema da industrialização, comum a quase toda a bibliografia, encontra nuances importantes a partir da experiência de países periféricos. O próprio Asa Briggs²⁰ lembra que o desenvolvimento de legislações sociais também foi muito prolífico em países de economia tipicamente agrária, como Austrália e Nova Zelândia, esta última constituindo-se como pioneira em vários experimentos previdenciários, até a década de 1950. Seguramente, esta é uma observação a ser retida quando se pretende pensar a trajetória das legislações sociais brasileiras, país predominantemente agrário quando da introdução das leis previdenciárias, a despeito da crescente industrialização – e urbanização – apontada por Agamenon Magalhães. Mas, se as evidências de experimentos fora da Europa apontam para a insuficiência do argumento apresentado até

¹⁸ Cf. PRIVEN, F. F., CLOWARD, R. *Regulation the poor: the functions of Public Welfare*. New York. Pantheon Books, 1971. *Idem*. *The politics of Turmoil: Essays on Poverty, Race and the Urban Crisis*. New York. Pantheon Books, 1974.

¹⁹ CHAMBERS, C. A. “‘Uphill All the Way’: Reflections on the Course and Study of Welfare History”. In: *Social Service Review*. Vol. 66, nº. 4, dez 1992. p. 499.

²⁰ Cf. BRIGGS, A. “The Welfare State in Historical Perspective”. In: *Welfare and the State: Critical Concepts in Political Science*. Vol. II. Welfare States and Societies in the making. Nova Iorque, Routledge, 2004. p. 16.

aqui, que explicações adicionais é possível oferecer para o surgimento, desenvolvimento e difusão de políticas de *welfare*, a partir do final do século XIX?

Há variadas perspectivas²¹, a depender da filiação teórica orientadora dos estudos sobre o tema, abrangendo aspectos que podem ser considerados menos excludentes do que complementares. Em primeiro lugar, a emergência das políticas de intervenção estatal no campo do *welfare* é frequentemente associada às necessidades de reprodução social da força de trabalho para o avanço do capitalismo. A este respeito, dois aspectos merecem destaque: o papel destas políticas para a própria formação do mercado de trabalho, tal qual o conhecemos atualmente, elemento central para a continuidade do processo de industrialização; e o impacto das políticas de bem-estar sobre a produtividade do trabalho.

Desde Karl Polanyi conhecemos a importância da extinção do sistema de proteção aristocrático e paternalista de *Speenhamland* e da revisão das *Poor Laws*, em 1834, como mecanismos que contribuíram para forçar os pobres a um modelo de trabalho diferente daquele a que estavam acostumados²², obrigando-os, por meio da supressão da assistência e do temor às *workhouses*, a ofertar sua força de trabalho no mercado. Esta perspectiva é bastante reveladora por enfatizar que a intervenção do Estado no campo social podia ter como finalidade principal a mercantilização da força de trabalho, aspecto que permanecerá central em iniciativas posteriores. Nesse sentido, a “política social”, em sua acepção mais abrangente, teria cumprido papel destacado na própria formação do mercado de trabalho e a evolução desta política estaria associada às necessidades de reconfiguração deste mesmo mercado, a cada momento histórico. A leitura de Polanyi por outros autores contribuiu, inclusive, para tipificar diferentes regimes de

²¹ Para visão sistematizada das explicações mais usuais para o fenômeno dos Estados de Bem-Estar, Cf. SKOCPOL, T.; AMENTA, E. “States and Social Policies”. In: *Annual Review of Sociology*. Vol 12, 1986. p. 131 a 157; e HARRIS, B. *The origins of the British Welfare State*. Londres, Palgrave Macmillan, 2004. Capítulo 15. A revisão a seguir acompanha o levantamento dos autores, mas acrescenta ainda a perspectiva de parte adicional da bibliografia.

²² Destacam-se os paralelos possíveis entre a obra de Polanyi e a de E. P. Thompson, com conclusões semelhantes a respeito da dificuldade que teria sido a criação de um mercado de trabalho propício para a industrialização e o desenvolvimento capitalista, na Inglaterra dos séculos XVIII e XIX. A este respeito, nos parece que Thompson esteve mais atento do que Polanyi à experiência trágica que este processo teria representado para os “pobres” ingleses e às muitas reações populares que ensejou. POLANYI, K. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012. Capítulos 7 a 10. THOMPSON, E. P. *Costumes em comum: estudos sobre a cultura popular tradicional*. São Paulo, Companhia das Letras, 1998. *Idem*. *Whigs and hunters: the origin of the Black Act*. Londres, Breviary Stuff, 2013.

welfare, separando aqueles que reforçariam o aspecto mercantil do trabalho daqueles que contribuiriam para sua desmercantilização²³.

Em outra senda, parte da bibliografia sugere haver íntima relação entre as iniciativas de intervenção do Estado no campo social e o problema da produtividade (ou da eficiência) da classe trabalhadora. Isso porque se reconhecia, ao final do século XIX, que a expansão industrial acelerada e a tibieza da regulação estatal haviam levado à deterioração econômica, social, moral e até mesmo física, não somente dos operários superexplorados nas fábricas, como também dos pobres marginalizados, o que afetava diretamente o desempenho dos trabalhadores já empregados e a qualidade da mão de obra disponível para ser contratada²⁴. Esta percepção, popularizada em estudos sobre as condições de vida e de trabalho nos grandes centros urbanos da Inglaterra, realizados por figuras como o casal Webb²⁵, teria contribuído para o desenvolvimento tanto de políticas destinadas a melhorar a qualidade de vida dos pobres, sobretudo no que tangia a aspectos nutricionais e ao combate da mortalidade infantil, quanto de políticas de proteção do trabalho e dos trabalhadores, como a limitação da jornada, as restrições ao emprego de mulheres e crianças e as medidas destinadas a dirimir a insegurança dos trabalhadores quanto aos riscos do adoecimento e da falta de emprego.

A crescente preocupação com o pauperismo e seus desdobramentos sobre a “eficiência” dos trabalhadores inscrevia-se, ainda, no contexto de acirradas disputas entre as principais potências imperiais por mercados para seus produtos industriais. De fato, a rivalidade entre nações como Alemanha e Reino Unido²⁶ no sentido de criar e aprimorar sistemas de intervenção estatal no campo social respondia, por um lado, às preocupações de lideranças governamentais quanto à produtividade do operariado e a competitividade de produtos industriais no mercado internacional. Por outro lado, as condições físicas da população pobre também

²³ O resgate das ideias originais de Polanyi inspira trabalhos de grande importância dentro desta temática, com destaque para ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press, 1990 e CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*, Petrópolis, Vozes, 2010.

²⁴ Cf. THANE, P. *Foundations of the Welfare State*. Londres, Longman, 1996. p. 11 a 59; HARRIS, B. *The origins of the British Welfare State*. Londres, Palgrave Macmillan, 2004. p. 37 e 38; ROSENHAFT, E. “The historical development of German social policy”. In: CLASEN, J.; FREEMAN, R. (eds), *Social policy in Germany*, Nova Iorque e Londres, Harvester Wheatsheaf, 1994. p. 57 *et. seq.*

²⁵ Para o debate sobre o padrão de vida na Inglaterra, na esteira da Revolução Industrial Cf. HOBBSBAWM, E. J. “O padrão de vida inglês de 1790 a 1850” In: HOBBSBAWM, E. J. *Os trabalhadores: estudos sobre a história do operariado*. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

²⁶ Sobre a disputa entre alemães e ingleses pela liderança no campo das políticas sociais, Cf. KIESEWETTER, H. “Competition for wealth and power: the growing rivalry between industrial Britain and industrial Germany 1815-1914”. *Journal of European Economic History*, n.º. 20 (2), 1991, p. 271 a 299. HENNOCK, E. P., “The origins of British National Insurance and the German precedent 1880-1914”. In: MOMMSEN, W. J. (ed), *The emergence of the Welfare State in Britain and Germany 1850-1950*, Londres, Croom Helm, 1981.

preocupavam quanto ao provimento de soldados para exércitos e marinhas cada vez mais engajados em disputas coloniais. Experiências como a Guerra dos Boers tiveram impacto substantivo sobre a opinião pública britânica, em defesa de medidas que elevassem a natalidade, reduzissem a mortalidade infantil e garantissem o provimento de homens fortes para a indústria e as forças armadas²⁷.

Como se sabe, as disputas inter-imperialistas culminaram na Primeira Guerra Mundial, evento de suma importância para a expansão e consolidação de políticas de *welfare* nos países diretamente envolvidos no conflito, tanto pela presença marcante de ex-combatentes inválidos, viúvas e órfãos, quanto pelo aumento do desemprego decorrente da desmobilização do exército e das indústrias bélicas²⁸. Com efeito, a relação entre *warfare* e *welfare* tem sido apontada como fator crucial para a consolidação de esquemas protetivos, em variados casos nacionais, sendo as duas grandes guerras do século XX exemplos emblemáticos. Mas, mesmo antes disso, a experiência da Guerra Civil dos Estados Unidos já apontava para o papel fundamental das pensões para veteranos, viúvas e órfãos na expansão dos gastos sociais, ao mesmo tempo em que as concessões que se faziam necessárias diante do infortúnio de famílias dilaceradas e homens tornados inválidos pelo conflito armado, acentuavam a pressão pela difusão de benefícios semelhantes para outras camadas da população²⁹.

A Primeira Guerra Mundial mudou completamente o panorama da classe trabalhadora na Inglaterra³⁰, enquanto nos demais países europeus, destruídos pelo conflito e com suas economias em frangalhos, as condições de vida da população eram as piores possíveis. Ao mesmo tempo, ao final da guerra, a Revolução Russa tornou reais antigos receios das elites governantes europeias. A organização da classe trabalhadora, o fortalecimento de estruturas sindicais e a ameaça socialista sempre estiveram, afinal, na lista de motivações declaradas ou

²⁷ Cf. THANE, P. *Foundations of the Welfare State*. Londres, Longman, 1996. p. 54 a 57; Eve Rosenhaft também destaca a importância da visão “eugênica” na conformação de esquemas de seguridade social, percebidos como poderosos instrumentos de controle populacional, aspecto que atingiram ponto máximo durante o regime nazista. ROSENHAFT, E. “The historical development of German social policy”. In: CLASEN, J.; FREEMAN, R. (eds), *Social policy in Germany*, Nova Iorque e Londres, Harvester Wheatsheaf, 1994. p. 67 et seq.

²⁸ Cf. HARRIS, B. *The origins of the British Welfare State*. Londres, Palgrave Macmillan, 2004. Capítulos 12 e 14.

²⁹ O resgate de Theda Skocpol das pensões a veteranos e viúvas de guerra, no período da reconstrução, entendido como a experiência pioneira norte-americana no campo do *welfare*, levou a instigantes debates com pesquisadores que insistem na originalidade do *New Deal*. Ponto particularmente interessante, quando se pretende compreender as políticas de seguridade criadas nas décadas de 1930 e 1940 como transformações institucionais relevantes de princípios básicos pré-existentes. Cf. SKOCPOL, T., *Protecting mothers and soldiers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge, Harvard University Press, 1992.

³⁰ Cf. TODD, S. *The people: The Rise and Fall of the Working Class (1910 – 2010)* London. Jonh Murray, 2014. Capítulo 6, entre outros.

presumidas para a criação e expansão de políticas sociais destinadas a amenizar a insegurança de trabalhadores e de suas famílias. Esse aspecto remete a uma das razões centrais apontadas pela bibliografia para a emergência de políticas de *welfare*: as disputas no campo político, seja por meio de veículos institucionalizados, isto é, competições eleitorais, modalidade especialmente importante a partir da segunda metade do século XX; seja por meio de movimentos políticos, protestos, greves e revoltas, quando as camadas populares não se viam diretamente representadas no processo político. No primeiro caso, destaca-se o modelo socialdemocrata típico, em que a universalização do sufrágio permite que os trabalhadores recolorem disputas de classe inerentes às relações industriais no campo eleitoral³¹. No segundo, lembra-se do exemplo da própria legislação social criada por Bismarck, no bojo de um regime particularmente autoritário, como estratégia antecipada para evitar o crescimento tanto do socialismo, quanto da socialdemocracia³².

Chegamos, finalmente, às razões predominantes nas interpretações sobre a ampliação e difusão de estratégias de *welfare* no período entreguerras, marcadas pela emergência de regimes autoritários, pelo agravamento da situação social em decorrência da crise econômica de 1929 e pelo acirramento nacionalista e de conflitos na esfera internacional. Em primeiro lugar, a relação entre autoritarismo e políticas sociais propõe para a bibliografia especializada ampla gama de questões, em torno de um aparente paradoxo: como e por que tais regimes, marcados pela ânsia em garantir mecanismos de controle político, puderam, ao mesmo tempo, contribuir para a expansão e consolidação de iniciativas tão inovadoras no campo da proteção social? Para muitos dos autores que se defrontaram com esta questão, seja na análise da *sozialpolitik* bismarckiana do século XIX, seja nos estudos sobre os regimes fascistas da década de 1930, o aparato das políticas sociais foi entendido justamente como um dos mecanismos de controle não apenas sobre a emergente classe trabalhadora, como também sobre grupos étnicos minoritários, no âmbito de políticas de administração populacional de corte fortemente nacionalista³³. Nesta senda, as políticas sociais devem ser compreendidas enquanto instrumentos de

³¹ Cf. SKOCPOL, T.; AMENTA, E. "States and Social Policies". In: *Annual Review of Sociology*. Vol 12, 1986. p. 139 a 143. Os autores apontam para a limitação do modelo socialdemocrata como explicação para o fenômeno das políticas de bem-estar, mesmo a partir de 1945.

³² Cf. BRIGGS, A. "The Welfare State in Historical Perspective". In: *Welfare and the State: Critical Concepts in Political Science*. Vol. II. Welfare States and Societies in the making. Nova Iorque, Routledge, 2004. p. 37.

³³ Sobre os aspectos eugênicos da política social nazista, Cf. ROSENHAFT, E. "The historical development of German social policy". In: CLASEN, J.; FREEMAN, R. (eds), *Social policy in Germany*, Nova Iorque e Londres, Harvester Wheatsheaf, 1994. p. 70 et seq.

fortalecimento de projetos abrangentes de construção ou reconstrução nacionais, organizados a partir do Estado.

Trata-se de perspectiva que tende a identificar o Estado como agente parcialmente autônomo, dotado de lideranças governamentais capazes de promover agendas, deliberar sobre políticas particulares e implementá-las³⁴. Sem necessariamente perder de vista leituras que tendem a identificar o Estado como arena em disputa por variados grupos sociais, esta abordagem reforça o papel decisivo da intervenção estatal sobre a própria conformação das várias classes sociais em conflito³⁵. Desta forma, políticas de *welfare* inscritas em projetos nacionais mais abrangentes de modernização, por meio de iniciativas deliberadas de industrialização acelerada, como no caso da Alemanha de Bismarck ou dos países latino-americanos de meados do século XX, podem ser compreendidas como resultantes da ação de líderes executivos de regimes burocráticos-autoritários, criadores e mobilizadores das capacidades estatais necessárias para iniciar estas novas políticas. A partir do Estado, regimes desta natureza implantariam projetos de desenvolvimento industrial, ao mesmo tempo em que diluiriam eventuais descontentamentos populares, com a concessão de leis sociais, assim entendidas como mecanismos de controle político. Mais do que isso, por suas características próprias, as legislações trabalhistas e, sobretudo, previdenciárias contribuiriam para a própria consolidação organizacional dos aparatos estatais, visto que se constituíam como sua principal base de tributação, angariando recursos para os mais variados projetos, inclusive para acelerar a industrialização³⁶. Esta interpretação, que inscreve a origem das políticas de *welfare* em projetos nacionais autoritários de desenvolvimento industrial mais abrangentes, encontra paralelos na literatura brasileira, associada ao debate de temas como populismo e corporativismo, como se verá adiante neste capítulo e no capítulo seguinte.

³⁴ Para uma discussão geral sobre o Estado como agente autônomo, Cf. EVANS, P. SKOCPOL, T. RUESCHEMEYER D. *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985. Para as implicações desta abordagem sobre o debate acerca do *Welfare State*, Cf. SKOCPOL, T.; AMENTA, E. "States and Social Policies". In: *Annual Review of Sociology*. Vol 12, 1986. p. 148; FLORA, P.; ALBER, J. "Modernization, democratization, and the development of welfare states in Western Europe". In: FLORA, P., HEIDENHEIMER, A. J. *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, Transaction, 1981.

³⁵ KATZNELSON, I. "Working-class formation and the State: nineteenth-century England in American perspective". In: EVANS, P. SKOCPOL, T. RUESCHEMEYER, D. *Bringing the State Back In*. Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

³⁶ Sobre este ponto, Cf. SKOCPOL, T. AMENTA, E. *Op. cit.* p. 148. Para o caso brasileiro, há indicações interessantes, mas breves, em FLEURY, S. ARAÚJO, J. *(Im)previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil*. Petrópolis, Vozes, 1986. O alargamento da base tributária resultante do aprofundamento das políticas de *welfare* é tangenciado por quase toda a bibliografia, mas destaca-se PIERSON, C. *Beyond the Welfare State? The new political economy of welfare*, Pensilvânia, The Pennsylvania State University Press, 1991. Capítulo 4.

No entanto, a bibliografia que acentua as dimensões autoritárias de controle social inscritas nas políticas trabalhista e previdenciária, criadas e difundidas nos regimes ditatoriais da década de 1930, nem sempre reconhece suas muitas conexões com experiências democráticas contemporâneas de intervenção do Estado no campo social. Como sugere Ira Katznelson³⁷, o período imediatamente anterior à Segunda Guerra Mundial foi marcado por forte inventividade institucional, em diversos âmbitos, inclusive e sobretudo nas políticas sociais. Confrontados com a falência das alternativas liberais que se acentuaram durante a década de 1920 e que culminaram na crise de 1929, tanto os regimes autoritários da Itália fascista, da Espanha de Franco, ou do Brasil de Vargas, quanto países democráticos como Inglaterra e Estados Unidos, buscaram alternativas para o agravamento dos dramas sociais decorrentes da deterioração econômica. Diferentemente do que se poderia imaginar, houve muito mais circulação de ideias e práticas entre regimes distintos do que simples oposição, de modo que é possível notar tanto a influência dos princípios corporativistas no desenho do *New Deal*, quanto a inspiração deste último sobre políticas sociais em regimes ditatoriais variados³⁸. Se é verdade, como lembra Castel, que “não está inscrito no céu das ideias uma única forma de Estado”³⁹, é forçoso reconhecer também que as variadas respostas estatais se influenciaram mutuamente.

Esta circulação de ideias e influência recíproca remetem à aderência de burocratas e estadistas ao debate internacional, existente desde o final do século XIX, mas marcante a partir da década de 1930, sobre a finalidade, o escopo e a abrangência do Estado, estimulada pela criação de organismos internacionais como a Organização Internacional do Trabalho – OIT e pela proliferação de congressos e seminários internacionais sobre medidas de proteção social⁴⁰. Na verdade, o interesse crescente pela temática, a partir deste período, reflete uma mudança acentuada no que se considera “apropriado”, em termos de provimento estatal para satisfazer necessidades percebidas e equacionar demandas sociais. Como efeito, o formato do

³⁷ KATZNELSON, I. *Fear Itself: The New Deal and the Origins of Our Time*. New York and London, Liveright Publishing Corporation, 2013. Paginação irregular (versão e-book)

³⁸ Sobre o New Deal, Cf GORDON, C. *New Deals: Business, labor, and politics in America (1920-1935)* Cambridge, Cambridge University Press, 1994. Capítulo 7. BERKOWITZ, E. *America's Welfare State From Roosevelt to Reagan*. Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1991.

³⁹ CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*, Petrópolis, Vozes, 2010. p. 35.

⁴⁰ Este aspecto é ressaltado por SKOCPOL, T. AMENTA, E. “States and Social Policies”. In: *Annual Review of Sociology*. Vol 12, 1986, mas ainda não parece ter sido propriamente explorado pela historiografia. Nos arquivos brasileiros, como CPDOC e Arquivo Nacional, abundam relatórios de viagens de burocratas ao exterior, solicitações e relatórios de visitas de missões internacionais e discursos de autoridades em eventos internacionais da OIT e demais organismos. Alguns exemplos podem ser localizados em: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), AMF 42/45.00.00/2, 1942 a 1945 (indefinido). *Idem*. Processo nº PR/28.399/42, de 1941, BR RJANRIO 35, série 17.10, Lata 280. *Idem*. Processo nº 15.310, de 1938, BR RJANRIO 35, série 17.10, Lata 125.

Estado após a Segunda Guerra Mundial será radicalmente diferente daquele existente nos anos anteriores ao entreguerras, tanto no que importa a seu tamanho, quanto às finalidades a que se propõe⁴¹. Neste movimento, deve-se reconhecer o desafio duplo de compreender as modificações nas variadas necessidades e demandas sociais, ao mesmo tempo em que se identificam os diferentes tipos de resposta, a partir de distintos desenhos institucionais⁴², sendo a própria escolha do Estado como alternativa privilegiada de equacionamento destas necessidades e demandas, objeto merecedor de investigação. Como lembra Asa Briggs:

Se a questão do que constitui o welfare envolve o exame detalhado da natureza das contingências sociais, a questão a respeito do porquê do Estado, e não outros agentes, se tornar o principal instrumento para o welfare, envolve o exame detalhado de um amplo leque de circunstâncias históricas. A resposta a estas questões é complicada, ademais, por causa das diferentes atitudes em países distintos, à própria ideia de Estado⁴³.

Mas em que, exatamente, consistiu a intervenção do Estado no campo social, desde as últimas décadas do século XIX? A bibliografia especializada trata da questão a partir de distintos graus de generalidade, contemplando ou isolando políticas que poderiam ser divididas em três categorias diferentes, ainda que estreitamente relacionadas: *i.* políticas trabalhistas, cujo objeto de regulação são as relações de trabalho, com ênfase em iniciativas como limitação de jornada, estabelecimento de remuneração mínima, direito a férias, etc; *ii.* políticas previdenciárias, com o objetivo de atenuar os riscos inerentes ao ciclo de vida e à condição mercantil do trabalho, como seguro doença, aposentadorias, pensões, auxílio maternidade e funeral, seguro-desemprego, etc.; e *iii.* políticas destinadas aos “pobres”, entendidos como aqueles que estão fora do mercado de trabalho, e tendo como objetivo o controle dos efeitos sociais adversos da pobreza⁴⁴.

⁴¹ PIERSON, C. *Beyond the Welfare State?* The new political economy of welfare, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1991.

⁴² Há inúmeras tentativas de tipologia de regimes de *Welfare State* na bibliografia especializada, mas a mais influente é, seguramente, a de Gosta Esping-Andersen. Cf. ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press, 1990.

⁴³ BRIGGS, A. “The Welfare State in Historical Perspective”. In: *Welfare and the State: Critical Concepts in Political Science*. Vol. II. Welfare States and Societies in the making. Nova Iorque, Routledge, 2004. p. 22

⁴⁴ A distinção entre diferentes categorias de intervenção do Estado no campo social pode ser apresentada de variadas formas, a depender do autor e da abordagem teórica. Na bibliografia brasileira, Wanderley Guilherme dos Santos distingue claramente entre políticas de “acumulação”, ou seja, aquelas que tem como intenção regular o processo acumulativo, por meio de iniciativas de intervenção nas relações de trabalho, e políticas de “equidade”, destinadas a dirimir os riscos da condição mercantil do trabalho. Curiosamente, o autor não contempla em sua análise políticas centradas na questão da pobreza, talvez por sua incipiência na experiência brasileira. SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979.

Antes de avançar, é importante destacar dois aspectos centrais, no que importa às conexões entre políticas de naturezas particularmente distintas. Primeiramente, a relação desde sempre estreita entre as medidas trabalhistas e previdenciárias, ou mais especificamente, à incorporação das últimas no interior das primeiras. Que as políticas de Previdência Social se originem no mundo do trabalho e se limitem, em suas versões mais modernas, às relações trabalhistas reconhecidas pelo Estado, não parece ser novidade para ninguém. O que normalmente não se reconhece é que esta conexão resultou de opções políticas claras, em oposição a modelos com configurações bastante diferentes. As iniciativas previdenciárias tornaram-se medidas de “seguridade” para os “trabalhadores” a partir das proposições da *sozialpolitik* bismarckiana, justamente em oposição às políticas de “assistência” aos “pobres”, representadas pelas *Poor Laws* da era vitoriana. Ademais, antes de se tornarem “direitos”, inscritos no campo das disputas pelo alargamento da “cidadania”, a partir da segunda metade do século XX, os benefícios e serviços previdenciários foram entendidos como “seguros” contra riscos inerentes ao ciclo de vida (doença, envelhecimento, morte) ou às condicionantes do mundo do trabalho (invalidez, desemprego), custeados pelos próprios beneficiários. Neste sentido, a regulação crescente de relações trabalhistas marcadas pelo assalariamento é aspecto fundamental para a expansão de políticas previdenciárias que têm como fonte de financiamento as contribuições advindas de salários regulares.

No que importa à relação entre políticas previdenciárias e a questão da pobreza, segue o desafio de enfrentar as implicações da recorrente separação analítica entre “pobres” e “trabalhadores”, reflexo da clivagem usualmente estabelecida pelas próprias legislações sociais. No caso da historiografia inglesa sobre as origens do *Welfare State*, por exemplo, iniciativas como as *Poor Laws* sempre se impuseram como problemática associada, forçando as análises a enfrentar a questão mais abrangente da pobreza, na medida em que se apresentava a desconstrução do sistema da lei dos pobres como elemento-chave na edificação do moderno regime de *welfare* britânico⁴⁵. Tarefa de todo modo árdua, já que o equacionamento de políticas como o seguro-desemprego dependia fortemente da capacidade do Estado em distinguir entre “pobres”, excluídos do mercado de trabalho e, portanto, estruturalmente desempregados, e “trabalhadores”, desempregados apenas conjunturalmente. Neste aspecto, a própria técnica de políticas concebidas na forma de seguro implicava nesta divergência, já que o prêmio cobrado

⁴⁵ Para a distinção entre “trabalhadores” e “pobres”, THANE, P. *Foundations of the Welfare State*. Londres, Longman, 1996. p. 11 et seq. Para o problema do desmantelamento das *Poor Laws*, *Ibidem.*, p. 81 a 83.

pelo acesso ao seguro-desemprego daqueles que trabalhavam apenas eventualmente, os “pobres”, seria inviavelmente elevado⁴⁶. Manteve-se, assim, até as primeiras décadas do século XX, uma curiosa convivência entre a assistência pecuniária prestada pelas *Poor Laws* àqueles de quem não se esperava que pudessem participar do mercado de trabalho de forma regular, e os benefícios de aposentadorias e seguro-desemprego, para os trabalhadores acometidos pela velhice e pela perda do trabalho. De certo modo, as políticas de seguridade contra os riscos do envelhecimento, do adoecimento, da viuvez e do desemprego eram concebidas como iniciativas destinadas a impedir que os “trabalhadores” se tornassem “pobres”.

Esta marcante diferença entre “trabalhadores” e “pobres” nos remete ao **primeiro problema** a enfrentar, na discussão sobre políticas de *welfare*, notadamente à questão da seletividade da incorporação aos variados sistemas de proteção social, o que a bibliografia internacional convencionou chamar de *enfranchisement*⁴⁷. A imagem (ou miragem) usualmente relacionada aos Estados de Bem-Estar Social, universais no acesso a uma ampla gama de direitos de cidadania, está longe de corresponder ao que se verifica nas origens de praticamente todas as experiências anteriores à publicação do *Beveridge Report*⁴⁸. Como já sugerido, não cabe pensar, até o final da Segunda Guerra Mundial, em sistemas de proteção social entendidos como “direitos de cidadania”, tratando-se sobretudo de políticas de “segurança social”, submetidas a um complexo conjunto de regras de elegibilidade e custeadas não pela coletividade, mas pelos próprios beneficiários, sujeitos ao conjunto de “riscos” que se pretendia remediar.

O tema comporta dois questionamentos de natureza similar, mas com implicações distintas. Primeiro, a questão de que os sistemas de seguridade nem sempre incorporaram todos os cidadãos dos países em que operavam, de modo integral e universal. No que se refere a este aspecto, há inúmeros arranjos possíveis. Em alguns casos, determinados benefícios podiam ser

⁴⁶ A este respeito, William Beveridge e John Maynard Keynes, figuras fundamentais na constituição do *Welfare State*, após a Segunda Guerra Mundial, travaram importantes discussões sobre diferentes formas de desemprego e sobre as necessárias distinções entre pobreza, desemprego e velhice, no âmbito do Comitê de Apoio aos Desempregados, do Tesouro britânico, sob a administração do então secretário Winston Churchill.

⁴⁷ A questão perpassa vários autores, sobretudo aqueles mais imediatamente preocupados com a “economia política” dos regimes de *welfare*. Cf. ESPEING-ANDERSEN, G. *The three worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press, 1990. Ainda que Gosta Esping-Andersen seja o autor usualmente lembrado no tratamento desta questão, deve-se reconhecer o pioneirismo de Wanderley Guilherme dos Santos, em seu *Cidadania e Justiça*, trabalho que dá especial atenção a esta temática. SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979.

⁴⁸ Como lembra Asa Briggs, o comum foi o surgimento de políticas específicas para determinados grupos, paulatinamente expandidas para a totalidade dos cidadãos. BRIGGS A., “The Welfare State in Historical Perspective”. In: *Welfare and the State: Critical Concepts in Political Science*. Vol. II. Welfare States and Societies in the making. Nova Iorque, Routledge, 2004. p. 42. Sobre a permanência dos critérios de elegibilidade, ou “means-tests”, nas políticas de *welfare* do entreguerras e suas implicações sociais, Cf. TITMUSS, R. M. *Essays on the Welfare State*, London, London Allen & Unwin 1958.

pretensamente universais, enquanto outros se destinavam a categorias específicas. É o caso da Alemanha bismarckiana, onde a política de aposentadorias e pensões era centralizada pelo governo imperial e destinada a toda a força de trabalho, enquanto o acesso à assistência médica, que podia ser fornecida por órgãos públicos ou privados diferentes, cobria apenas trabalhadores industriais – ainda que, no momento inicial, não a sua totalidade – deixando de lado domésticos e rurais⁴⁹. Exemplo semelhante ao do próprio Reino Unido, cujo sistema incluiu os trabalhadores domésticos e rurais nas políticas de aposentadoria desde o princípio, mas não os contemplou nas medidas de seguro-desemprego⁵⁰. Há ainda casos em que o critério de incorporação respondia a determinantes de ordem étnica e racial, como o exemplo do próprio *New Deal*, muito mais restritivo em seus propósitos para a população negra do sul dos Estados Unidos⁵¹, ou da Alemanha nazista, onde judeus e ciganos estavam ou excluídos das políticas de proteção social, ou submetidos a políticas de controle específicas, dentro de um arcabouço eugênico mais abrangente de promoção da raça ariana⁵².

É preciso também lembrar que, mesmo para aqueles que estavam incorporados às políticas de proteção social, podia haver diferenças substantivas quanto ao acesso e à qualidade dos benefícios oferecidos, questão que implica o reconhecimento de que os regimes de *welfare* podiam também ser, e usualmente eram, sistemas de estratificação social⁵³ reprodutores das desigualdades existentes entre as classes, e no interior delas mesmas, mais do que políticas de promoção da equidade. Uma vez que estavam assentados no universo do trabalho e correlacionavam a capacidade de contribuição, que era função do salário recebido pelo trabalhador, com a magnitude do benefício a que teria direito, era evidente que as diferenças de remuneração se propagariam para o valor das aposentadorias, pensões, seguros-desemprego e também para a qualidade dos serviços de assistência médica e moradia a que teriam acesso. Esta restrição não

⁴⁹ TAMPKE, J. “Bismarck’s Social Legislation: a genuine breakthrough” In: *Welfare and the State Critical Concepts in Political Science*. Vol. II. Welfare States and Societies in the making. Nova Iorque, Routledge, 2004. p. 26 et. seq.

⁵⁰ Segundo Pat Thane, o *Unemployment Insurance Act* de 1920, elaborado por William Beveridge, com a participação de John M. Keynes, deliberadamente excluía trabalhadores rurais, domésticos, servidores civis e professores. Apenas 25% da força de trabalho britânica estava assegurada pela medida. THANE, P. *Foundations of the Welfare State*. Londres, Longman, 1996. p. 138.

⁵¹ Sobre este ponto, ver a tese clássica de Ira Katznelson *Fear itself* e o trabalho de Michael Brown. KATZNELSON, I. *Fear Itself: The New Deal and the Origins of Our Time*. New York and Lodon, Liveright Publishing Corporation, 2013 (versão e-book). Capítulo 10. BROWN, M. K. *Race, Money, and the American Welfare State*. Ithaca, Cornell University Press, 1999.

⁵² ROSENHAFT, E. “The historical development of German social policy”. In: CLASEN, J.; FREEMAN, R. (eds), *Social policy in Germany*. Nova Iorque e Londres, Harvester Wheatsheaf, 1994. p. 67 a 70.

⁵³ Cf ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press, 1990. Capítulo 3. Ponto também é destacado por SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979.

apenas reforçava as desigualdades no interior dos sistemas de seguridade, como também limitava sua expansão e a incorporação de determinados grupos de trabalhadores, já que o desenho institucional dos esquemas protetivos assim pensados se tornava inviável para aqueles com remuneração muito baixa ou muito eventual. Assim, a característica própria destes “regimes” de *welfare* enquanto políticas de seguridade, intimamente vinculadas ao mundo do trabalho, estabelecia os limites da sua difusão para as várias categorias de trabalhadores.

Para além destas distinções, outro importante aspecto, no que diz respeito à exclusão e diferenciação, é a questão de gênero, tema que vem ganhando espaço no debate internacional sobre iniciativas governamentais de proteção social. A presença das mulheres de classe média e alta, usualmente percebidas enquanto promotoras de políticas de *welfare*, por sua condição de filantropas interessadas no melhoramento moral das classes populares, mas também relacionada ao papel reformador de organizações de mulheres feministas⁵⁴, vai progressivamente perdendo espaço nas narrativas, enquanto ganha destaque o papel dos dilemas enfrentados por mulheres trabalhadoras na conformação de lutas pela ampliação e revisão destas mesmas iniciativas⁵⁵. Pelo impacto que exercem sobre a questão da maternidade e do cuidado de crianças, idosos e doentes, tarefas tidas como femininas, e pelas particularidades da inserção das mulheres no mercado de trabalho, as políticas de *welfare* sempre as afetaram mais acentuadamente, seja porque concorreram no sentido de discipliná-las, a exemplo dos critérios de elegibilidade moral para acessar benefícios, seja porque as excluía⁵⁶. Dito de outro modo, os beneficiários usuais dos esquemas de proteção social eram os homens trabalhadores da indústria, e raramente se pensava nos impactos que esta seletividade original exercia sobre a vida das mulheres, tratadas residualmente como filhas, mães e viúvas. O papel das mulheres no debate público acerca de medidas governamentais de intervenção sobre a questão social é

⁵⁴ Cf COHEN, M.; HANAGAN, M. The politics of gender and the making of the Welfare State (1900-1940): a comparative perspective, *Journal Social History*, vol. 24, no.3 (Spring 1991) p. 469 a 484. GUY, D. *Las mujeres y la construcción del Estado de Bienestar: Caridad y creación de derechos en Argentina*, Argentina, Prometeo Libros, 2011.

⁵⁵ Gaucia Fraccaro e Todd oferecem análises centradas precisamente nesta problemática. Cf. FRACCARO, G. Os direitos das mulheres: organização social e legislação trabalhista no entreguerras brasileiro (1917-1937). 2016. Tese em História (Instituto de Filosofia e Ciências Humanas), Universidade Estadual de Campinas, Campinas e TODD, S. *The people: The Rise and Fall of the Working Class (1910 – 2010)* London. Jonh Murray, 2014.

⁵⁶ Pat Thane, por exemplo, discute as dificuldades para a inclusão de mulheres nas políticas de seguro-desemprego. THANE, P. *Foundations of the Welfare State*. Londres, Longman, 1996. p. 134.

fundamental para que nos atenhamos a uma outra razão, nem sempre lembrada, para o estabelecimento destas políticas: a regulação dos costumes, por meio do controle sobre as mulheres e sobre a vida familiar.

O **segundo problema** a enfrentar, na análise histórica de políticas de *welfare*, é o recorte preciso do objeto, ou seja, a definição das iniciativas que devem ser agrupadas sob este conceito, tratado de forma tão abrangente pela literatura. Se é verdade que a bibliografia dedicada aos estudos históricos sobre *welfare* avança sobre temáticas tão variadas quanto a legislação trabalhista, previdenciária e as iniciativas de mitigação dos efeitos adversos da pobreza, é preciso também destacar que têm como elemento central as medidas situadas no campo da Previdência Social. Afinal, é o aspecto propriamente “previdenciário” ou de “seguridade” das políticas de *welfare* que tem caracterizado as múltiplas experiências internacionais de construção e re-elaboração de Estados de Bem-Estar. Neste sentido, identifica-se como núcleo central das políticas implementadas por variados governos, entre o final do século XIX e o início do século XX, os seguros contra acidentes de trabalho, a assistência médica, as aposentadorias e pensões, o seguro-desemprego e o abono familiar⁵⁷. A depender do grau de abrangência pretendido pelos autores, ou das características institucionais do caso em estudo, outras iniciativas podem ser contempladas e algumas das já listadas, podem ser suprimidas.

No caso inglês, as análises usualmente incluem políticas de habitação, cuidados maternos e da primeira infância e o desenvolvimento do sistema de educação pública, mas raramente tratam dos acidentes de trabalho. Para a bibliografia dedicada à Alemanha, os objetos de análise tendem a ser mais restritivos, porque circunscritos à tradição bismarckiana, com ênfase sobre as relações de trabalho, os seguros contra acidentes, as aposentadorias e a assistência médica. No que importa à historiografia brasileira, por outro lado, não seria incorreto dizer que o objeto privilegiado tem sido as políticas situadas no âmbito da legislação trabalhista, com preocupação diminuta sobre iniciativas propriamente previdenciárias. No Brasil, em certa medida, toma-se por “legislação social”, ou “direitos sociais”, as inúmeras iniciativas de leis trabalhistas editadas a partir de 1931 e corporificadas, em 1943, na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Mas a CLT não contempla a legislação de ordem previdenciária e tampouco

⁵⁷ PIERSON, C. *Beyond the Welfare State? The new political economy of welfare*, Pensilvânia, The Pennsylvania State University Press, 1991.

trata do problema da pobreza, de modo que não se pode considerar que encerre todos os aspectos da legislação social varguista, muito mais abrangente em suas proposições e implicações sociais e políticas.

Finalmente, o **terceiro problema** a observar diz respeito à distribuição dos custos das políticas de *welfare* e das responsabilidades pela concessão dos benefícios previdenciários e pela prestação dos serviços assistenciais. Enquanto a lei dos pobres inglesa e seu equivalente alemão se sustentavam a partir de contribuições dos habitantes mais afluentes das municipalidades⁵⁸, as políticas de cunho previdenciário surgidas ao final do século XIX vão exigir, em primeiro momento, base mais abrangente de contribuintes. A novidade da *sozialpolitik* bismarckiana será, entre outros aspectos, a solução tripartite para o desafio de seu financiamento, contemplando aportes do Estado, de empregadores e dos próprios trabalhadores, e inaugurando um modelo em torno do qual se constituirá a maior parte das demais experiências internacionais⁵⁹. De certo modo, o estabelecimento destas políticas em modalidade de "seguro" respondia também às contingências encontradas para seu custeio, porque sua viabilidade política dependia largamente de alternativas que não onerassem seus respectivos Tesouros Nacionais. Este ponto se tornou chave para os desdobramentos futuros das políticas de seguridade, uma vez que a expansão de benefícios e a revisão de critérios de elegibilidade podia depender - e normalmente dependia - da chancela técnica de burocratas especializados em deliberar sobre as possibilidades econômicas do amparo a idosos, viúvas, inválidos e desempregados, oscilando entre momentos de maior e menor liberalidade, a depender do diferencial entre a gravidade dos conflitos sociais e do déficit público⁶⁰.

Quanto à responsabilidade pela concessão dos benefícios, deve-se observar, primeiramente, as variadas composições entre o provimento de serviços diretamente pelo Estado e em colaboração com a iniciativa privada, seja ela empresarial, seja por meio de sindicatos, associações ou cooperativas de trabalhadores⁶¹. Este aspecto recupera questão anteriormente

⁵⁸ Cf. CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*, Petrópolis, Vozes, 2010.; ROSENHAFT, E. "The historical development of German social policy". In: CLASEN, J.; FREEMAN, R. (eds), *Social policy in Germany*, Nova Iorque e Londres, Harvester Wheatsheaf, 1994.; THANE, P. *Foundations of the Welfare State*. Londres, Longman, 1996.; HARRIS, B. *The origins of the British Welfare State*. Londres, Palgrave Macmillan, 2004.

⁵⁹ Cf. HENNOCK, E. P., "The origins of British National Insurance and the German precedent 1880-1914". In: MOMMSEN, W. J. (ed), *The emergence of the Welfare State in Britain and Germany 1850-1950*, Londres, Croom Helm, 1981. PALIER, B. MARTIN, C. *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*. Malden, Blackwell Publishing, 2008.

⁶⁰ Sobre as intervenções do tesouro britânico no desenho das políticas de seguridade, Cf. THANE, P. *Op.cit.*

⁶¹ As diferentes estratégias de combinação entre iniciativas públicas (estatais) e privadas (de mercado) é destacada em SKOCPOL, T.; AMENTA, E. "States and Social Policies". In: *Annual Review of Sociology*. Vol

apresentada por Asa Briggs, sobre os motivos que levaram o Estado, e não outro agente, a se consolidar como responsável pelo provimento de benefícios e serviços destinados ao bem-estar dos cidadãos sob sua jurisdição. Ponto especialmente crítico para a historiografia britânica, onde há tempos se reconhece a existência de múltiplas sociedades de socorro mútuo, formadas pelos próprios trabalhadores para prestar assistência a idosos, doentes e viúvas⁶², e também para historiadores dedicados à experiência alemã, onde se destacaram iniciativas de *welfare* desenvolvidas por empresas privadas para benefício de seus funcionários. O provimento público consolida-se como alternativa apenas ao final do século XIX, e o Estado não deixará de lançar mão de estruturas já existentes em favor de suas próprias políticas de seguridade, assumindo crescentemente o papel de agente preferencial, até tornar-se o "Estado de Bem-Estar Social", provedor por excelência do *welfare* público, na esteira da reconstrução, após a Segunda Guerra Mundial. A narrativa que se sugere nas entrelinhas dos trabalhos de historiadores da tradição da *New Left*, mas que está por ser devidamente contada, é a da resistência de antigos beneficiários de esquemas de organização autônoma, como as sociedades de ajuda mútua, à centralização do provimento de *welfare* pelo Estado⁶³.

Atento às diferentes implicações da questão social em países capitalistas da Europa, Agamenon Magalhães considerava que o Brasil era diferente, especialmente porque enfrentava ainda os problemas da criação e acumulação de riquezas; da modernização do trabalho agrícola e da incorporação social dos habitantes do meio rural; e da elevação moral e disciplinamento da classe operária urbana para o trabalho e para a poupança, condições fundamentais para uma vida em que riscos futuros, como velhice, morte e viuvez, estivessem sob controle. Como se verá, além de responder a muitas das razões elencadas para o surgimento da legislação social e das políticas de seguridade, a “ação social” do novo governo, preconizada

12, 1986 e em ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press, 1990.

⁶² O papel das sociedades de socorro mútuo é destacado ao longo do trabalho de Pat Thane. Cf THANE, P. *Foundations of the Welfare State*. Londres, Longman, 1996.

⁶³ Além de THANE, P. *Op. cit.*, a questão também emerge em TODD, S. *The people: The Rise and Fall of the Working Class (1910 – 2010)* London. Jonh Murray, 2014. p.91 e 92 e em HARRIS, B. *The origins of the British Welfare State*. Londres, Palgrave Macmillan, 2004. Capítulo 6.

pelo ministro, estava claramente inscrita e articulada a esta visão mais abrangente das modificações que se faziam necessárias para transformar o Brasil num país moderno.

A análise da ação social protagonizada pelo MTIC não somente no período em que Agamenon Magalhães esteve à frente da pasta, mas também nas gestões de seus sucessores, Waldemar Falcão e Alexandre Marcondes Filho, implica variados recortes. Partindo da própria configuração institucional da política de Previdência Social, do período entre 1930 e 1945, nosso objeto de estudo está centrado nas Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs, originadas ainda no período anterior à mudança de regime político, e particularmente nos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs. Com isso, situamos o trabalho nas iniciativas propriamente previdenciárias, dentre as variadas políticas de intervenção do Estado no campo social, o que não significa que deixaremos de tratar da legislação trabalhista e da atenção aos pobres, quando necessário.

A temática mais imediata da Previdência Social remete aos três problemas apresentados anteriormente, de modo que nossa análise atentará em especial para as questões: *i.* dos critérios de incorporação e exclusão ao universo da política previdenciária em vias de criação; *ii.* da descrição detalhada e da discussão dos tipos de benefícios e serviços disponibilizados por cada uma das CAPs e pelos IAPs; e *iii.* das políticas de contribuição, do investimento dos recursos acumulados, e dos arranjos de organização dos serviços, entre o provimento direto pelas instituições previdenciárias e sua transferência para sindicatos e associações patronais e de trabalhadores. Evidentemente, seria impossível tratar estas questões de modo adequado sem considerar o impacto da visão corporativista, predominante no governo e especialmente entre as lideranças do MTIC, sobre o desenho institucional da política previdenciária brasileira.

Assim como Agamenon Magalhães, consideramos que a atenção a outras experiências internacionais na seara previdenciária é fundamental para afinar o entendimento acerca dos rumos e descaminhos da Previdência Social no Brasil das décadas de 1930 e 1940. Como já sugerimos, trata-se de período de intenso intercâmbio entre burocratas e lideranças políticas dos mais variados países, de modo, que tanto no Brasil quanto em qualquer outra nação, iniciativas domésticas podiam estar profundamente informadas por políticas implementadas alhures. Por essa razão, não se trata simplesmente de oferecer comparações com exemplos de países específicos, mas de situar a criação das instituições previdenciárias brasileiras em um contexto fortemente marcado por debates de dimensão internacional.

1.2 A Lei Eloy Chaves entre Bismarck e Lloyd George

A despeito das pretensões de pioneirismo professadas por Agamenon Magalhães e da assertiva, usualmente repetida pelos defensores da “Revolução de 1930”, de que o governo provisório havia transformado a questão social “de um fato policial num problema de justiça e ordem econômica”⁶⁴, é forçoso reconhecer que a primeira experiência governamental brasileira na seara previdenciária ocorreu ainda sob os auspícios da Primeira República, durante a presidência de Artur Bernardes, com a edição da Lei Eloy Chaves, em 1923, e a consequente criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). Isto é, desde que não consideremos as aposentadorias de funcionários do próprio governo, sobretudo juízes e diplomatas, que já tinham o benefício garantido havia muito mais tempo⁶⁵.

Para muitos dos críticos, a visão liberal prevalecente durante a chamada “República Velha” seria o motivo principal para o relativo atraso na criação de leis sociais, notadamente as previdenciárias, tendo em vista a abordagem presumidamente anti-intervencionista predominante entre as lideranças políticas do período, tema de constante debate e revisão historiográfica. Como nota Cláudia Viscardi, parte da historiografia insiste em destacar a “total ausência do Estado nos campos da assistência e da previdência sociais” até a década de 1920, enquanto Ângela de Castro Gomes observa que “a questão social já era um ponto da agenda política da época” e que o entendimento da Primeira República como um “vazio organizacional” apenas contribui para a associação entre autoritarismo e direitos do trabalho⁶⁶. De todo modo,

⁶⁴ MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO – MTIC. Exposição que acompanha o Relatório apresentado ao Senhor Presidente da República Doutor Getúlio Vargas pelo Ministro Agamenon Magalhães. Rio de Janeiro, 1936. p. 5 Disponível em: <<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=800791&pesq>>. Acessado em: 16 de maio de 2018.

⁶⁵ A bibliografia sobre a história dos servidores públicos é escassa e dificilmente envereda por este caminho, mas a existência de esquemas de aposentadoria para funcionários graduados da Justiça e do governo federal, muito antes de 1923, é atestada pelas legislações que regiam o próprio serviço público, e também por obras literárias, a exemplo de Vida e Morte de M. J. Gonzaga de Sá, de Lima Barreto, que tem como personagem principal justamente um funcionário público em vias de se aposentar. MALLOY, J. M. *Política de Previdência Social no Brasil*, Rio de Janeiro, Edições Graal, 1986, p. 48, também salienta a existência de esquemas previdenciários para servidores públicos, desde o período colonial.

⁶⁶ Ângela de Castro Gomes reconhece, no entanto, a “força política das oligarquias e do patronato” do período no veto a avanços na legislação social. GOMES, A. C. “O ‘Ministério da Revolução’”. In: GOMES, A. C. (org). *Trabalho e Previdência: sessenta anos em debate*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, 1992, p. 22. VISCARDI, C. M. R. “Trabalho, Previdência e Associativismo: as leis sociais na Primeira República”. In: LOBO, V. M.; DELGADO, I. G.; VISCARDI, C. M.R. (orgs.) *Trabalho, proteção e direitos. Juiz de Fora*, Editora UFJF, 2010, p. 43.

o período de Artur Bernardes é considerado como importante ponto de inflexão no âmbito da legislação social e da relação do governo com a classe trabalhadora, resultado do espaço aberto pela conjuntura política internacional, após a Primeira Guerra Mundial, para medidas intervencionistas nos campos econômico e social⁶⁷.

No que importa particularmente à questão previdenciária, a literatura que reafirma a ausência total do Estado parece simplificar tanto as características próprias de governos brasileiros, muitas vezes apresentados, genericamente, como liberais, quanto o sentido das experiências liberais no campo da intervenção social, por parte de outros governos, entre o final do século XIX e o início do século XX. Isto é: o que dizer de um liberalismo que promove políticas como a do Convênio de Taubaté? E mais: como explicar, a partir de uma leitura reducionista das ideias e práticas liberais, as medidas sociais implementadas, por exemplo, pelas várias passagens do liberal Lloyd George pelo governo inglês das primeiras décadas do século XX? Por um lado, é preciso explorar as várias nuances do autoproclamado projeto liberal da Primeira República; por outro, não se pode assumir que não houvesse espaço algum para políticas sociais nos governos de corte liberal do período.

A elaboração de leis previdenciárias no Brasil da Primeira República se inscreve em movimento bastante abrangente de definição de estratégias para fazer frente à questão social, compartilhado por governos de credos tão distintos quanto o autoritarismo de Bismarck, na Alemanha, e o liberalismo de Lloyd George, no Reino Unido. A rivalidade entre as visões predominantes no campo das políticas sociais, nestes dois países, foi particularmente produtiva em termos de ideias e práticas de seguridade social, no período entre as décadas de 1880 e 1920, e a compreensão de sua história pode contribuir no sentido de desfazer mal-entendidos em relação ao advento da Lei Eloy Chaves, bem como explicitar a “genética” institucional da Previdência Social brasileira, que terá impacto sobre a configuração futura das políticas implementadas neste campo. Afinal, como argumenta Clovis de Faro⁶⁸, o modelo previdenciário adotado pela Lei Eloy Chaves pode ser considerado como bismarckiano, o que não deixa de ser surpreendente para um país que se pretendia, ou ao menos se apresentava, afinado com o ideário liberal inglês.

⁶⁷ GOMES, A. C. *Burguesia e trabalho: Política e legislação social no Brasil (1917-1937)*, Rio de Janeiro, 7 letras, 2014.

⁶⁸ FARO, C. "Breve histórico da evolução do sistema previdenciário" In: GOMES, A. C. (org). *Trabalho e Previdência: sessenta anos em debate*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, 1992. p. 71 e 72.

Tida como revolucionária por seus defensores e autoritária por seus detratores, a *sozialpolitik* de Otto von Bismarck inaugura, na década de 1880, um modelo previdenciário baseado em princípios amplamente difundidos nas experiências internacionais subsequentes⁶⁹. As medidas legislativas defendidas e implementadas pelo chanceler concentravam-se em três principais direções – acidentes de trabalho, assistência médica e aposentadorias. No caso da primeira, obrigava os empregadores a formarem organizações de seguro contra acidentes para os vários ramos industriais. Em relação à assistência médica, plano no qual já existiam diversos esquemas mantidos por grandes empresas, por guildas e corporações de ofício, ou pelas próprias municipalidades, criava-se um sistema nacionalmente regulado, mas operado pelas instituições já existentes, sempre que possível. Quanto às aposentadorias, última das medidas introduzidas, tornava-se obrigatória a participação em algum dos existentes esquemas de pensão e regulavam-se as contribuições. Ainda que tomasse de empréstimo práticas antigas de *welfare* providas pelas corporações de ofício e pelas grandes empresas industriais prussianas, o sistema de leis de proteção social pensado durante o período bismarckiano trazia novidades significativas.

A primeira delas era seu assentamento no universo do trabalho, que funcionaria como o arcabouço em torno do qual seriam definidos os principais conceitos da legislação que se criava, a começar pela demarcação dos próprios beneficiários, os “trabalhadores”. Definição fundamental para que se estabelecesse a segunda novidade, o formato compartilhado das contribuições, a partir do princípio do tripartismo, que solidarizava trabalhadores, empregadores e o Estado no provimento dos benefícios e serviços previstos. Esta medida resolvia o crescente desafio da obtenção de recursos para as políticas de enfrentamento à questão social: na medida em que se agravavam os dramas da pobreza, muitas vezes decorrentes do envelhecimento, da viuvez, do adoecimento ou da invalidez, as bases financeiras tradicionais de atenção aos pobres davam sinais de desgaste, limitadas pela capacidade de arrecadação local das municipalidades

⁶⁹ A apresentação que se faz a seguir, sobre as inovações da *sozialpolitik* de Bismarck, baseou-se em TAMPKE, J. “Bismarck’s Social Legislation: a genuine breakthrough” In: *Welfare and the State Critical Concepts in Political Science*. Vol. II. Welfare States and Societies in the making. Nova Iorque, Routledge, 2004.; HENNOCK, E. P., “The origins of British National Insurance and the German precedent 1880-1914”. In: MOMMSEN, W. J. (ed), *The emergence of the Welfare State in Britain and Germany 1850-1950*, Londres, Croom Helm, 1981.; ROSENHAFT, E. “The historical development of German social policy”. In: CLASEN, J.; FREEMAN, R. (eds), *Social policy in Germany*, Nova Iorque e Londres, Harvester Wheatsheaf, 1994. e PALIER, D. MARTIN, C. *Re-forming the Bismarckian Welfare Systems*, Malden, Blackwell Publishing, 2008.

e das atividades filantrópicas. A solução, no entanto, comportava importantes diferenças no financiamento dos principais tipos de benefícios previstos. Enquanto os seguros contra acidentes de trabalho eram integralmente financiados pelas empresas, o sistema de assistência médica obtinha 2/3 de seus recursos dos empregados, ao passo que as aposentadorias se pagavam a partir de contribuições de igual valor de trabalhadores, empregadores e do Estado. Em todos os casos, no entanto, o valor das contribuições e dos benefícios era proporcional à magnitude dos salários recebidos, inovação marcante, que diferenciaria a proposta bismarckiana das demais.

Ainda mais importante, a legislação implementada por Bismarck estabelecia a compulsoriedade das contribuições, isto é, tornava obrigatória a participação de seus pretendidos beneficiários, e condicionava o acesso aos benefícios à contribuição prévia. Avançava-se, assim, para além da lógica de medidas assistencialistas como as *Poor Laws*, uma vez que a garantia de acesso aos benefícios estava não apenas nas condições individuais do beneficiário, mas também em sua própria contribuição para o esquema, antecipadamente. Esta terceira novidade causaria grande celeuma nos anos subsequentes e estaria no cerne das divergências entre o modelo bismarckiano e o esquema de proteção social que se tentava construir no Reino Unido. A racionalidade por trás da medida se referia tanto às contingências de financiamento, ditadas pela imperiosidade dos cálculos atuariais dos programas de aposentadorias e pensões, quanto à obtenção de garantias para o sucesso da política. Isto é, a compulsoriedade determinava que os trabalhadores selecionados pela legislação como beneficiários não teriam mais a liberdade de correr o risco de escorregar para o pauperismo, onerando os esquemas protetivos existentes nas municipalidades, para os quais não contribuía. A obrigatoriedade de participação não era exatamente uma novidade, mas emprestava nova roupagem e conferia novas dimensões a práticas mais antigas, observadas tanto no estabelecimento de fundos contra riscos individuais em comunidades urbanas e rurais prussianas, quanto em grandes empresas industriais. Mas, tornada legislação, esta novidade se traduzia em decisiva intervenção estatal no controle dos riscos sociais e individuais, decorrentes das formas de relação de trabalho inauguradas com o processo de industrialização.

Em versão sistematizada⁷⁰, o modelo de seguridade inaugurado pela *sozialpolitik* bismarckiana, que se constituiria em importante paradigma a partir das duas últimas décadas do século XIX – e até os dias atuais – apresentava quatro características essenciais: *i.* o acesso à proteção social era baseado em contribuição prévia, como função do salário recebido pelo

⁷⁰ PALIER, D. MARTIN, C. *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*, Malden, Blackwell Publishing, 2008.

trabalho, de modo que tinha como objetivo primordial o atendimento de trabalhadores assalariados; *ii.* os benefícios sociais eram principalmente em dinheiro, baseados em transferências proporcionais aos rendimentos decorrentes das contribuições prévias, ainda que pudesse haver também a prestação de serviços não-financeiros, como a assistência médica e hospitalar; *iii.* os mecanismos de financiamento eram baseados principalmente em contribuições sociais, isto é, envolviam além do aporte dos próprios beneficiários, recursos de outras origens, normalmente dos empregadores e do Estado (por meio de taxação específica), como forma de estimular princípios de solidariedade social; e *iv.* as estruturas administrativas eram para-estatais, ou seja, a gestão dos fundos e dos benefícios da seguridade social era realizada por instituições públicas, como Caixas e Institutos, mas não diretamente pelo Estado.

O impacto das medidas previdenciárias bismarckianas fora da Alemanha não foi menos decisivo. Entre as lideranças políticas do Reino Unido, onde se tentava lidar com as crescentes reivindicações do movimento trabalhista, a atenção às medidas implementadas por Bismarck ganharia impulso com a eleição de Lloyd George, mas dividiria desde o início os reformistas sociais do país, entre aqueles que defendiam um sistema estatal de contribuições compulsórias para a seguridade e os que viam nesta medida uma afronta a valores liberais e de auto-organização, profundamente enraizados na sociedade britânica⁷¹. Na Inglaterra, como na Alemanha, as políticas adotadas entre o final do século XIX e a eclosão da Primeira Guerra Mundial estavam em linha com antigos princípios de intervenção estatal na esfera social, aplicados a um novo contexto industrial⁷². Mas o problema, para Lloyd George, era ainda mais complexo: como dar fim às *Poor Laws*, prática antiquíssima de atuação do poder público no âmbito da questão social, garantindo uma alternativa de atenção aos crescentes dramas da população trabalhadora urbana que fosse financeiramente viável e compatível com os princípios liberais que professava?

Já em 1906, ano da posse de Lloyd George, a atuação incisiva de um comitê extra-parlamentar, nucleado pelos trabalhistas, em defesa de uma política de aposentadoria universal aos 65 anos de idade, financiada por impostos, pressionava o novo governo, relutante em transferir os gastos decorrentes desta eventual medida aos contribuintes do Tesouro. A proposta bismarckiana, que restringia o compartilhamento dos custos entre os próprios beneficiários e

⁷¹ A recepção da política social bismarckiana no governo de Lloyd George é objeto de estudo de HENNOCK, E. P. "The origins of British National Insurance and the German precedent 1880-1914". In: MOMMSEN, W. J. (ed), *The emergence of the Welfare State in Britain and Germany 1850-1950*, Londres, Croom Helm, 1981.

⁷² TAMPKE, J. "Bismarcks social legislation: a genuine breakthrough?" In: MOMMSEN, W. J. (ed). *The emergence of the Welfare State in Britain and Germany 1850 – 1950*. Londres, Croom Helm, 1981 p. 71 a 83.

seus empregadores, soava como excelente alternativa. Na linha de resistência, lideranças políticas conservadoras, e mesmo reformadores socialistas do calibre de Sidney Webb, destacavam as inconveniências e os conflitos com princípios sociais tradicionais: primeiramente, porque a compulsoriedade feria o ideal britânico de liberdades individuais; e em segundo lugar, porque a centralização administrativa pelo Estado limava as iniciativas de auto-organização já existentes.

Para driblar as resistências, a proposta encaminhada pelo gabinete de Lloyd George priorizava a administração dos esquemas de aposentadoria e assistência médica por associações de ajuda mútua e companhias de seguro privadas e, apesar de endossar o princípio da obrigatoriedade, garantia aos beneficiários a possibilidade de escolher a qual sociedade ou empresa preferiam se associar, alternativa que, na prática, contribuía para diluir o caráter compulsório da legislação. Este particular, além de preservar espaço para manifestação das “liberdades individuais”, num regime declaradamente compulsório, compunha laços com lideranças trabalhistas defensoras das associações de socorro mútuo e, sobretudo, com as poderosas companhias de seguro. Além disso, o projeto diferia da proposta bismarckiana porque não atrelava as contribuições ao valor do salário, optando por estabelecer uma taxa única, de valor baixo, comum a todos os participantes do esquema. Se o projeto de Lloyd George representava a adesão dos liberais britânicos a determinados princípios intervencionistas e de seguridade bismarckianos, seu interesse em incorporar estratégias percebidas como autoritárias era fundamentalmente pragmático, refletindo a incessante busca por alternativas de financiamento a esquemas protetivos que iam se tornando cada vez mais dispendiosos. Mas a inclusão de elementos centrais à *sozialpolitik* associava-se à tentativa de preservar o princípio das liberdades individuais, entendido como valor amplamente comungado pela sociedade britânica.

O exemplo das iniciativas defendidas por Lloyd George coloca em questão visões que simplificam as práticas políticas liberais, apresentando-as como simplesmente refratárias ao desenvolvimento de iniciativas estatais no campo social. O que se observa não é a ausência absoluta da participação do Estado, mas o questionamento dos marcos em que esta intervenção deveria ocorrer. Na comparação entre as propostas bismarckianas e liberais, o que estava em jogo não era a questão acerca da conveniência ou não da mobilização do poder público para o enfrentamento da questão social, mas da forma como o Estado deveria atuar.

Neste sentido, a simples influência de ideias liberais não parece ser razão suficiente para explicar o atraso na implementação de legislações sociais no Brasil. A resposta a esta questão, que escapa ao nosso objeto de estudo, deve ser buscada em associação a outros fenômenos⁷³. O que importa destacar no tocante à Lei Eloy Chaves, entretanto, é menos o seu suposto rompimento em relação a práticas liberais pregressas, do que a curiosa adesão das lideranças políticas da Primeira República a um modelo previdenciário assemelhado ao sistema bismarckiano, em tantos aspectos antagônico aos princípios liberais por elas professados. Quer dizer: ainda que o liberalismo sirva de justificativa para a ausência de respostas governamentais para a questão social até 1923, por que os liberais nativos não buscaram no exemplo do Reino Unido a alternativa para finalmente envolver o Estado brasileiro no campo previdenciário?

Não há consenso sobre o processo político que culminou na implantação da Lei Eloy Chaves, mas parte da literatura identifica o papel central dos ferroviários, categoria mais combativa e mobilizada do período⁷⁴, enquanto força capaz de pressionar homens públicos e de negócios por uma solução para demandas de trabalhadores no campo da Previdência Social. Mas, mesmo assumindo os conflitos capitaneados pela luta sindical como decisivos para a edição desta primeira legislação previdenciária, a literatura usualmente reconhece a incapacidade dos movimentos de trabalhadores para definir seu conteúdo; ou seja, eram capazes de exigir algum tipo de resposta por parte do Estado, mas não de definir seu formato, prerrogativa de um

⁷³ O estudo de experiências internacionais sugere que a inexistência, no Brasil, de qualquer esquema protetivo à moda das Poor Laws, e o caráter eminentemente filantrópico da atenção aos pobres, pode ter cumprido importante papel no atraso do desenvolvimento de políticas de seguridade. Para interessante contribuição acerca do papel do Estado no equacionamento do problema da pobreza, antes e depois da Lei Eloy Chaves, Cf LAPA, J. R. A. *Os excluídos: contribuição à história da pobreza no Brasil (1850-1930)* São Paulo, Editora Unicamp, 2008.

⁷⁴ O papel reivindicatório dos ferroviários, por avanços na legislação social, neste período e durante toda a história republicana brasileira, é assinalado por Wanderley Guilherme dos Santos, apesar de o autor ressaltar que a pauta previdenciária não era reivindicação central das organizações sindicais. SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979. p. 19. MALLOY, J. *Política de Previdência Social no Brasil*, Rio de Janeiro, Edições Graal, 1986. p. 48 a 55, similarmente, argumenta que as demandas por políticas propriamente previdenciárias não estavam no cerne da luta sindical, ainda que ressalte o peso da crise social dos anos de 1920 para o desenvolvimento da Lei Eloy Chaves. De todo modo, o papel dos sindicatos na defesa da criação de instituições previdenciárias pelo Estado é tema que recebeu ainda pouca atenção da bibliografia especializada, com destaque para o trabalho de MANFRIN JUNIOR, M. *Caixas de Aposentadorias e Pensões dos ferroviários: Um modelo previdenciário exclusivo (1923-1933)*, 1998. Dissertação (mestrado em História) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas. Para o papel das demais categorias na expansão do sistema previdenciário brasileiro, ao longo da década de 1930, Cf. FLEURY, S.; OLIVEIRA, J. A. A *(Im)previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil*. Petrópolis, Vozes, 1986. p. 108.

conjunto restrito de empresários e membros do Poder Legislativo⁷⁵. Aspecto fundamental, já que em matéria de política previdenciária, “o diabo mora nos detalhes”.

O clima de agitação, que ganhara força com a greve de 1917, recomendava que se buscasse soluções e a alternativa apresentada por Eloy Chaves, deputado pelo Partido Republicano Paulista – PRP, tirava proveito de relatório elaborado por engenheiro da companhia ferroviária *São Paulo Railway*, em visita à Argentina, ainda em 1919⁷⁶. O estudo, citado pelo próprio deputado na apresentação da lei que leva seu nome, é revelador do interesse despertado pela questão entre homens de negócios, de suas relações com lideranças políticas e da busca de exemplos no estrangeiro que pudessem nortear o debate brasileiro. Que a ideia tenha partido de uma companhia inglesa e que o exemplo buscado não tenha sido da própria Inglaterra, mas da vizinha Argentina, é particularmente curioso. Na prática, a adoção de medidas na esfera previdenciária assemelhadas ao que se implantava ao sul do Rio da Prata, inscrevia a legislação que se criava no Brasil na tradição bismarckiana, à qual também se referia a proposta argentina⁷⁷. Tendo em vista os acalorados debates em torno do modelo previdenciário alemão, no Reino Unido, e a presença de representantes de companhias inglesas nas discussões preliminares que desembocaram na Lei Eloy Chaves, é difícil imaginar que a adesão aos princípios bismarckianos tivesse passado despercebida.

Editado em janeiro de 1923, o Decreto Nº 4.682 criava, para os empregados de cada uma das empresas ferroviárias brasileiras, uma Caixa de Aposentadorias e Pensões – CAP, destinada a prover socorros médicos para si e familiares, medicamentos a preços especiais, aposentadoria ordinária – ou seja, por velhice – e por invalidez, além de pensão para herdeiros elegíveis em caso de morte. Para financiar os benefícios concedidos, o decreto previa a contribuição de todos os empregados, compulsoriamente, correspondente a 3% de seus salários; dos empregadores, em valor mínimo de 1% da renda bruta anual das empresas, ou equivalente ao montante total da contribuição dos empregados, caso esta porcentagem sobre a renda bruta fosse inferior; e do próprio Estado, a partir de taxa de 1,5% sobre as tarifas das estradas de ferro,

⁷⁵ Malloy é taxativo ao apresentar a Lei Eloy Chaves como produto de um “pequeno grupo de advogados, homens de negócio e homens públicos”. MALLOY, J. *Política de Previdência Social no Brasil*, Rio de Janeiro, Edições Graal, 1986. p. 74.

⁷⁶ *Ibidem*, p.51 e MANFRIN JUNIOR, M. Caixas de Aposentadorias e Pensões dos ferroviários: Um modelo previdenciário exclusivo (1923-1933), 1998. Dissertação (mestrado em História) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas. p. 75.

⁷⁷ Manfrim destaca a filiação bismarckiana da Lei Eloy Chaves, “via interpretação argentina”. *Ibidem*, p. 75. Clovis de Faro defende explicitamente esta associação, ver nota 70. James Malloy evita o assunto, limitando-se a apresentar a influência argentina. MALLOY, J., *Op. cit.* p. 51.

recolhida diretamente pelas empresas e depositada nas Caixas. Como vimos, tanto a compulsoriedade da contribuição, quanto o princípio tripartite de financiamento são elementos que já se encontravam presentes na legislação social bismarckiana.

Do ponto de vista da relação entre contribuições e benefícios, as CAPs também guardavam importantes similaridades com o modelo previdenciário implementado por Bismarck. Primeiro, porque entre esta forma de financiamento solidário e a concessão efetiva dos benefícios, articulavam-se regras atuariais, segundo as quais as aposentadorias e pensões eram calculadas em função do montante das contribuições individuais, ao longo do tempo, nos marcos de uma relação contratual caracterizada como um seguro, muito mais do que como um direito de cidadania. Como no sistema alemão, os benefícios, concedidos preferencialmente em forma monetária, eram função do valor das contribuições. As aposentadorias, por exemplo, eram calculadas a partir da média dos salários percebidos ao longo dos cinco anos imediatamente anteriores ao início do gozo, aplicando-se ainda um fator redutor, crescente quanto maior fosse o valor do benefício devido. Este aspecto receberá muitas críticas da literatura especializada brasileira⁷⁸, por seu caráter reforçador das desigualdades já existentes no mercado de trabalho, mas é relevante notar que não se tratava de particularidade da legislação nacional. Ao contrário, era princípio básico do sistema bismarckiano, em relação ao qual divergia, como visto, a proposta de Lloyd George, que estabelecia um valor fixo para contribuições e benefícios.

No que importa à estrutura organizacional, assim como na Alemanha bismarckiana, a política previdenciária estabelecida pela Lei Eloy Chaves era operada por instituições para-estatais, diferentes do Estado, mas por ele supervisionadas, a partir do recém-criado Conselho Nacional do Trabalho – CNT. De fato, as CAPs se organizavam como sociedades civis, geridas por Conselho de Administração formado por representantes dos empregadores e dos empregados, a quem competia definir a estrutura administrativa das instituições, a política de inversão dos recursos angariados pelas contribuições e deliberar sobre as concessões de aposentadorias e pensões. Ainda que o Estado contribuísse para os fundos das CAPs, por meio das taxas cobradas sobre os serviços ferroviários, os recursos aportados em seu nome sequer transitavam pelo Tesouro Nacional, garantindo ao Conselho de Administração importante autonomia em relação ao poder público. Ao fim e ao cabo, ao CNT competia tão somente a deliberação sobre

⁷⁸ Cf. SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979. p. 24. e MALLOY, J. *Política de Previdência Social no Brasil*, Rio de Janeiro, Edições Graal, 1986.

recursos de beneficiários contra decisões do Conselho de Administração e o acompanhamento das atividades das CAPs, mediante relatórios anuais.

Se guardava similitudes em relação ao modelo bismarckiano, nestes pontos fundamentais, a Lei Eloy Chaves trazia particularidades para a política previdenciária brasileira que seriam decisivas para o seu desenvolvimento futuro. Enquanto o modelo alemão representou, em certo sentido, a unificação de estratégias variadas de *welfare*, capitaneadas por diversas organizações públicas, a nível local, e privadas, no âmbito de grandes empresas industriais, a Lei Eloy Chaves estimulava a criação de tantas caixas quanto fossem as companhias ferroviárias com atuação no Brasil, ao invés de prever a instituição de uma única entidade centralizada. Ademais, cada caixa, individualmente, se responsabilizava pela concessão de todos os tipos de benefícios previstos pela legislação, tendo de administrar tanto as aposentadorias e pensões quanto os serviços de assistência médica, diferente do modelo bismarckiano, que havia atribuído a instituições distintas a responsabilidade pela administração de tipos diferentes de benefício. Conjuntamente, estas alternativas dispersavam os trabalhadores em pequenas organizações, mas as estruturava para o atendimento integral dos empregados de uma mesma empresa. À desagregação representada pela pulverização de caixas para cada empresa particular se contrapunha a unidade de todos os benefícios e serviços numa mesma instituição.

Não obstante, a despeito destas particularidades, o modelo previdenciário brasileiro adotava princípios essencialmente bismarckianos⁷⁹. Não deixa de ser curioso, portanto, que ao apresentar sua proposta de lei ao Congresso Nacional, em outubro de 1921, Eloy Chaves tenha reivindicado o “largo espírito liberal” que moldara o projeto encaminhado, procurando inscrever nesta tradição a preocupação com o atendimento dos mais fracos, com a colaboração íntima e pacífica de todos em benefício da pátria e, sobretudo, com o combate às mazelas sociais, avolumadas ao final da Primeira Guerra Mundial⁸⁰. Se, por um lado, a inscrição da Lei Eloy

⁷⁹ Clovis de Faro é taxativo quanto à filiação bismarckiana do modelo previdenciário brasileiro da Primeira República, ponto também sugerido por Manfrim. James Malloy prefere ressaltar a influência argentina, reproduzindo o discurso do próprio Eloy Chaves e desconsiderando a filiação bismarckiana da legislação do país vizinho. Wanderley Guilherme dos Santos e Angela de Castro Gomes não discutem influências internacionais sobre a Lei Eloy Chaves. O único autor a argumentar contrariamente à filiação bismarckiana do modelo brasileiro é Fabiano Segura. SEGURA, F. A questão previdenciária na Primeira República: A excepcionalidade da Lei Eloy Chaves, 2017. Tese (Programa de Pós-graduação na Faculdade de Ciências e Letras). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara.

⁸⁰ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, ano XXXII, nº.131, 6 out. 1921, p. 35. Disponível em: < <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06OUT1921.pdf#page=>>. Acessado em: 10 de junho de 2017.

Chaves e do modelo das CAPs na tradição previdenciária inaugurada por Bismarck pode encontrar questionamentos nas particularidades citadas anteriormente, é difícil justificar sua remissão a projetos liberais de Previdência Social, a exemplo da proposta implantada pelo governo de Lloyd George, visto que nenhuma das duas alterações essenciais da versão inglesa foram incorporadas na legislação brasileira.

Em primeiro lugar, Eloy Chaves manteve o princípio da contribuição proporcional ao valor dos salários, significativamente distinto da contribuição com taxa única encampada por Lloyd George. Diferença fundamental, porque é exatamente em torno deste ponto que o primeiro-ministro inglês defendia a superioridade de sua proposta, em relação à bismarckiana, como modelo previdenciário capaz de proteger melhor os mais fracos e oferecer mais benefícios com menos contribuições. Em segundo lugar, a Lei Eloy Chaves criava instituições para-estatais para o provimento dos benefícios, e não tirava proveito de sociedades de socorros mútuos já existentes, como havia defendido Lloyd George. Outro ponto fundamental, uma vez que o reconhecimento destas associações como instrumentos de proteção social conferia, na visão inglesa, seu caráter propriamente liberal, priorizando estratégias de auto-organização sobre instituições controladas pelo Estado.

Em sua apresentação do projeto de lei, Eloy Chaves rememora o papel importante de sociedades de socorros mútuos para o atendimento de trabalhadores das ferrovias brasileiras, mas identifica sua atuação como limitada a serviços médicos e oferecimento de medicamentos a custo reduzido. Ao que parece, o deputado não se interessou por buscar alternativas de composição com as muitas associações enraizadas na forte tradição mutualista brasileira, que têm sido identificadas como elemento importante para o movimento operário da Primeira República⁸¹ e instituem aspecto que mereceria maior atenção dos estudiosos da Lei Eloy Chaves. Para o deputado, o caráter liberal da legislação apresentada estava centrado na intervenção limitada do Estado sobre o funcionamento das caixas, visto que o governo sequer detinha assento em seus Conselhos de Administração.

De fato, a redução da esfera de influência do Estado sobre a política previdenciária reflete princípios liberais compartilhados pela estratégia de Lloyd George, mas não esgota as

⁸¹ BATALHA, C. H. M., MAC CORD, M. *Organizar e Proteger: Trabalhadores, Associações e mutualismo no Brasil (Séculos XIX e XX)*, Campinas, Editora da Unicamp, 2014.

críticas deste ao modelo bismarckiano, ponto que contribui para que se percebam as particularidades do liberalismo brasileiro⁸². Afinal, pretendia-se inscrita na tradição liberal, por que não houve espaço na legislação previdenciária de 1923 para as sociedades de socorros mútuos, como no projeto de Lloyd George? E mais: o que o surgimento desta legislação representou, do ponto de vista da evolução da tradição mutualista do movimento operário brasileiro? Ponto importante que, em certo sentido, remete ao questionamento inicial de Asa Briggs: por que o Estado, e não outro agente, tornou-se responsável pelo provimento de *welfare*?

Originalmente circunscrita às empresas ferroviárias, a Lei Eloy Chaves foi se tornando mais abrangente, ao longo dos anos subsequentes a sua promulgação, abarcando outros ramos profissionais, ainda que tenha se mantido relativamente restrita a empresas prestadoras de serviços públicos, como luz e força, marinha e estiva. A forma de organização e funcionamento das CAPs, prevista na legislação de 1923, não sofreu alterações substantivas, antes da década de 1930, mas a incorporação de outros tipos de companhias multiplicou a quantidade de caixas existentes, que chegaram a somar 98, com atendimento de 147.108 associados ativos⁸³, em 1931, quando foi realizada a sua primeira reformulação legal.

A adesão da Lei Eloy Chaves a pontos centrais da tradição bismarckiana não será totalmente abandonada, nas décadas subsequentes, sendo que a política previdenciária brasileira chegará, até os dias de hoje, carregando muito de Bismarck. Como discutiremos adiante, o aspecto curioso é, justamente, a capacidade de regimes formados com esta inspiração em absorver contínuas reformulações, incorporando princípios de diferentes origens e comportando inúmeras variantes.

CAPÍTULO 2 - CORPORATIVISMO E PREVIDÊNCIA SOCIAL

2.1 Corporativismo e Previdência social: a criação dos IAPs

⁸² Sobre este ponto, Cf GOMES, A. C. *Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil (1917-1937)*, Rio de Janeiro, 7 Letras, 2014. Capítulo 1. A autora também parte da comparação entre Inglaterra e Alemanha para caracterizar a posição singular do liberalismo brasileiro no campo da legislação social.

⁸³ CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC. Relatório da Diretoria Geral do Departamento Nacional da Previdência Social relativo ao ano de 1949. Manuscrito, sem paginação. LVc1949.12.00.

As considerações de Agamenon Magalhães sobre a questão social, apresentadas em seu primeiro relatório à frente do MTIC, em 1934, longe de representarem visão isolada, refletiam conjunto de preocupações amplamente compartilhadas no âmbito do governo, apontadas desde a plataforma eleitoral da campanha da Aliança Liberal, exposta pelo próprio Getúlio Vargas em seu discurso na esplanada do Castelo, em janeiro de 1930:

Não se pode negar a existência da questão social no Brasil, como um dos problemas que terão de ser encarados com seriedade pelos poderes públicos. [...]

O pouco que possuímos em matéria de legislação social, só o é em parte mínima [...]

Se o nosso protecionismo favorece os industriais, em proveito da fortuna privada, corre-nos também o dever de acudir o proletário com medidas que lhe assegurem relativo conforto e estabilidade e o amparem nas doenças, como na velhice. [...]

Tais medidas devem compreender a instrução, a educação, higiene, alimentação, habitação; a proteção às mulheres, às crianças, à invalidez e à velhice; o crédito, o salário e, até, o recreio, como os desportos e a cultura artística. É tempo de se cogitar da criação de escolas agrárias e técnico industriais, da higienização das fábricas e usinas, do saneamento dos campos, construção de vilas operárias, aplicação da lei de férias, lei do salário mínimo, cooperativas de consumo etc⁸⁴.

O discurso pronunciado pelo então candidato antecipava variados desafios situados no campo social, que se tornariam objeto de intervenção estatal, em diferentes planos, mas com grande destaque para o trabalho que viria a ser desenvolvido pelas instituições de Previdência Social. De fato, a política previdenciária levada a cabo após a chamada "Revolução de 1930", viria a adquirir grande importância na consecução de parte significativa das medidas implementadas para fazer frente à "questão social", nos termos anunciados na plataforma da Aliança Liberal. Da ampla lista apresentada por Vargas, no discurso acima, se tornaria objeto de políticas propriamente previdenciárias o amparo nas doenças e na velhice, a alimentação, a habitação, a criação de vilas operárias e a invalidez. Além destes pontos, outros tantos só poderiam ser equacionados graças à utilização dos recursos da Previdência Social, fonte fundamental de financiamento para o estabelecimento de escolas técnicas industriais e para o fomento ao crédito, por meio do Banco do Brasil, por exemplo. A conexão da política previdenciária com outras medidas de relevo, no âmbito das atividades do MTIC, é bastante sugestiva da centralidade que a Previdência Social terá no enfrentamento dos desafios elencados por Vargas.

⁸⁴ VARGAS, G. *A nova política do Brasil: Da Aliança Liberal às realizações do primeiro ano de Governo (1930-1931)*. Rio de Janeiro: José Olympio. v. 1. 1938.

O diagnóstico de agravamento da questão social, compartilhado pelo chefe do governo provisório e por seu ministro do Trabalho, somado à percepção de que o regime anterior não dispunha dos elementos para enfrenta-la, a despeito de medidas como a Lei Eloy Chaves, é revelador da crítica contundente de expoentes da “Revolução de 1930” ao que entendiam como manifestação incontestável do fracasso das democracias liberais em produzir as respostas necessárias aos desafios sociais – que vinham se avolumando ao longo da década de 1920 – e econômicos, como ficaria claro a partir da crise de 1929. Tratava-se, portanto, não apenas de implantar um novo governo, que representasse uma ruptura com o grupo político à frente do Palácio do Catete havia décadas, mas de buscar novas formas institucionais, com a finalidade de dar sentido a um regime diferenciado, capaz de renovar a relação entre Estado e sociedade, e situar o Brasil no caminho da modernidade. É neste projeto político mais abrangente que deve ser situada a análise da política previdenciária brasileira, nas décadas de 1930 e 1940.

Do ponto de vista ideológico, o regime inaugurado com a vitória do movimento revolucionário de 1930 aderiu ao corporativismo, principal doutrina conservadora de oposição às democracias liberais, no contexto do entreguerras⁸⁵, o que terá impactos substantivos sobre o desenho das políticas trabalhistas brasileiras nos anos subsequentes. Com o objetivo declarado de conter os conflitos entre capital e trabalho, por meio da intermediação do Estado, o corporativismo se construiria a partir de visão orgânica e hierárquica da sociedade, segundo a qual cada grupo teria um papel específico a cumprir e, portanto, ocuparia um lugar próprio na estrutura econômica e social. Os proponentes do corporativismo no Brasil, entre os quais destaca-se Francisco de Oliveira Vianna⁸⁶, repudiavam as premissas das democracias liberais, defensoras da representação individual, recomendando que a participação política fosse organizada em torno de associações, usualmente referentes às posições ocupadas na esfera produtiva, logo, relativas a grupos profissionais regulados pelo Estado⁸⁷. De fato, a matriz corporativista da organização social e política pensada pelo novo regime definirá os marcos em torno dos quais

⁸⁵ Para experiências corporativistas em diversos países, no período do entreguerras, ver a coletânea *A onda corporativa*. PINTO, A. C.; MARTINHO, F. P. *A onda corporativa: Corporativismo e ditaduras na Europa e na América Latina*. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2016.

⁸⁶ Entre as principais leituras a respeito da obra de Oliveira Vianna e seu impacto sobre as formulações de política social do governo, após 1930, destacam-se: Ângela Gomes, Stela Bresciani e Evaldo Vieira. *Cf* GOMES, A. C. *Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil (1917-1937)*, Rio de Janeiro, 7 Letras, 2014. *Idem*. *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005. *Idem*. “Autoritarismo e Corporativismo no Brasil: o legado de Vargas”. In: BASTOS, P.P.Z. FONSECA, P. C. D. (eds). *A Era Vargas: Desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo, Unesp, 2011. BRESCIANI, M. S. M. *O charme da ciência e a sedução da Objetividade: Oliveira Vianna entre interpretes do Brasil*. São Paulo, Unisp, 2005. VIEIRA, E. *Autoritarismo e Corporativismo no Brasil*. São Paulo, Editora Unesp, 2010.

⁸⁷ Para a discussão sobre o corporativismo brasileiro, *Cf*. ERICKSON, K. P. *The Brazilian Corporative State and Working-Class Politics*. Berkeley, Los Angeles and London, University of California Press, 1977.

será elaborada a legislação social brasileira, de modo que esta forma segmentada de participação política, marcada por forte controle estatal, se materializará em três conjuntos de instituições fundamentais e correlacionados: os sindicatos, a Previdência Social, e a Justiça do Trabalho⁸⁸.

Especificamente no caso da política previdenciária, a bibliografia que trata de suas origens destaca a influência da doutrina corporativista sobre o modelo institucional adotado na esteira da "Revolução de 1930", com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAPs, instituições de natureza previdenciária diferentes das Caixas, pensadas para funcionar em formato e com princípios norteadores distintos. Organizados para atender a categorias profissionais e administrados pelo Estado sob a supervisão de conselhos tripartites, com participação paritária de trabalhadores, empregadores e representantes do governo, os institutos significariam uma novidade em comparação às antigas Caixas, que reuniam apenas os trabalhadores de uma mesma empresa e eram administradas por presidente escolhido entre os representantes de empregadores e empregados no Conselho de Administração, com formação bipartite, sem a presença do Estado. Nesta leitura, as Caixas seriam a versão liberal de Previdência Social da Primeira República, enquanto os IAPs representariam o modelo público, corporativista, adotado pelo regime instaurado em 1930.

Entretanto, esta suposta clivagem entre as CAPs e os IAPs merece atenção mais detalhada, seja porque, na prática, ambos os modelos conviverão até a unificação completa de todas as instituições previdenciárias, na década de 1960, seja porque os IAPs representavam uma modificação menos radical do que normalmente se reconhece. Antes mesmo da criação do primeiro IAP, a medida inaugural do novo regime, no âmbito da Previdência Social, foi justamente a revisão da Lei Eloy Chaves, em 1931, e a consequente transformação na forma de

⁸⁸ Sobre estas três instituições, centrais para o modelo corporativista brasileiro, aplicado ao mundo do trabalho, Cf ERICKSON, K. P. *The Brazilian Corporative State and Working-Class Politics*. Berkeley, Los Angeles and London, University of California Press, 1977. Para a Justiça do Trabalho, ver a coletânea GOMES, A.C. SILVA, F.T. (eds). *A justiça do Trabalho e sua história*. Campinas, Editora da Unicamp, 2013. e SILVA, F. T. *Trabalhadores no Tribunal: Conflitos e Justiça do Trabalho em São Paulo no contexto do golpe de 1964*. São Paulo, Alameda, 2016. A literatura sobre o corporativismo e a história sindical brasileira é vasta, mas destacamos HALL, M. "Corporativismo e Fascismo: as origens das leis trabalhistas brasileiras" In: BOITO JUNIOR, A.; COASTES, D.; MCILROY, J.; HALL, M.; ARAÚJO, A. (org). *Do Corporativismo ao Neoliberalismo: Estado e trabalhadores no Brasil e na Inglaterra*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2002. GOMES, A. C. *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005. FRENCH, J. D. *Afogados em leis: A CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2001. e, em perspectiva renovada, FORTES, A. *Nós do Quarto Distrito: A classe Trabalhadora Porto-alegrense e a Era Vargas*. Caxias do Sul e Rio de Janeiro, Garamond Universitária, 2004. e SILVA, F. T.; CORRÊA, L. R. "The Politics of Justice: Rethinking Brazil's Corporatist Labour Movement". In: *Labor: Studies in working-class History of the Americas*, Vol: 13, nº 2. p. 11 a 31.

atuação das Caixas já existentes. Dentre as principais mudanças do Decreto Nº 20.465, a mais relevante era sua extensão a trabalhadores de outras empresas concessionárias de serviços públicos, o que ampliava a abrangência da legislação original, restrita aos ferroviários. Com a medida, empregados ligados a empresas dos demais tipos de transporte e de outros setores, como luz e força, telégrafos e telefones, portos e água e esgoto, passaram a estar incluídos no rol de beneficiários da política previdenciária brasileira.

Mas, em que pese a mudança de regime, a lei que reorganizava as Caixas não abraçava integralmente as propostas corporativistas do "ministério da revolução", mantendo entre suas características básicas a formação bipartite dos Conselhos de Administração, que permaneciam sem a participação direta do Estado, mesmo que fosse reforçada a regulação por meio do CNT e do próprio MTIC. Além disso, mantinha-se também a previsão de estabelecimento de CAPs por empresas, ainda que, ao longo dos anos seguintes, tenham sido organizadas Caixas para categoriais profissionais mais amplas, como os estivadores. Ou seja, com o decreto de 1931, não apenas era mantido e validado o modelo das Caixas, apesar de pontualmente reformulado, como estimulava-se sua ampliação, por meio da incorporação de trabalhadores em empresas de outros segmentos, o que levou o número de CAPs a crescer daquelas 98 existentes em 1931, para 189, ao final de 1936⁸⁹, quando uma nova reestruturação no sistema previdenciário reduzirá a quantidade de Caixas, por meio de fusões e incorporações de associados a outras instituições. A permanência, mesmo localizada, do modelo das CAPs, em convivência com os IAPs, manifesta os enormes desafios para uma reformulação completa do sistema previdenciário brasileiro, na conjuntura de 1931 e nas seguintes, e se constituirá como entrave fundamental para a evolução da política de Previdência Social, nos anos subsequentes.

Paralelamente à reformulação e expansão do modelo das CAPs, o MTIC centrava esforços no estabelecimento de sua própria política previdenciária, dando prosseguimento à criação dos IAPs. O primeiro deles, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos - IAPM, foi criado em 1933, ainda durante o Governo Provisório, quando o MTIC estava sob a gestão do ministro Joaquim Pedro Salgado Filho, e contava com estrutura decididamente alicerçada em concepções corporativistas das relações de trabalho, tendo se tornado o modelo básico para todas as demais instituições do sistema previdenciário brasileiro estabelecidas adiante. À fundação do IAPM, seguiram-se mais quatro institutos, congregando diferentes

⁸⁹ CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC. Relatório da Diretoria Geral do Departamento Nacional da Previdência Social relativo ao ano de 1949. Manuscrito, sem paginação. LVC1949.12.00.

categorias profissionais. O dos comerciários (IAPC) e o dos bancários (IAPB) foram fundados em 1934, antes da promulgação da nova Constituição, e ainda sob Salgado Filho. O dos industriários (IAPI) foi criado em 1936, durante a gestão de Agamenon Magalhães, mas só iniciou suas atividades dois anos depois, quando Waldemar Falcão já havia assumido a pasta. Finalmente, o dos empregados de transportes e cargas (IAPTEC) foi instituído em 1938, a partir da aglutinação de diversas Caixas e Institutos, também sob o comando de Falcão. Além destas instituições, que se destinavam a trabalhadores empregados no setor privado, o Instituto dos Funcionários Públicos da União, criado em 1926, foi reorganizado em 1934, passando a se chamar Instituto Nacional de Previdência – INP, com nova reformulação em 1939, quando se tornou Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado – IPASE⁹⁰.

Como se pode notar, a criação das principais instituições previdenciárias brasileiras ocorreu, fundamentalmente, sob o Governo Provisório, à exceção do IAPI, criado durante a vigência da Constituição de 1934, e do IAPTEC, única instituição previdenciária estabelecida durante o Estado Novo, e que representava a fusão de outras CAPs, datadas de períodos anteriores. Como se verá, isto não significa que o Estado Novo, corporativista por excelência, tenha se desinteressado pela política de Previdência Social. A partir de 1937, na verdade, foram realizadas importantes reformulações na legislação já existente, não apenas para melhor adequá-la ao novo regime, mas especialmente para atender às mudanças necessárias para fazer frente ao esforço de guerra.

Mas, afinal, o que se mantinha e o que se modificava, essencialmente? Como já mencionado, a principal alteração dizia respeito à maior participação do Estado, que não somente se fazia presente no Conselho de Administração dos IAPs, como detinha a prerrogativa de indicar o ocupante do cargo de presidente das instituições previdenciárias. Mais do que isso, os recursos referentes à quota do Estado, nas contribuições para os IAPs, obtidos por meio da criação de taxas e impostos específicos, passavam a transitar pelo Tesouro Nacional, diferentemente do modelo da Lei Eloy Chaves, em que eram recolhidos pelas próprias empresas e depositados diretamente nas Caixas. Em segundo lugar, mudava-se a organização das instituições, que passavam a se estruturar para atender a grandes categorias profissionais, e não apenas aos trabalhadores de uma mesma companhia.

⁹⁰ Não contemplamos as instituições destinadas a funcionários públicos, cujas especificidades, inclusive em torno de quem deveria ser considerado como tal, ou das várias classes diferentes no interior desta categoria, mereceria estudo específico.

Sem dúvida, mudanças fundamentais. Porém, em panorama mais abrangente, percebe-se que o modelo dos IAPs permanecia fiel à maior parte dos princípios bismarckianos descritos na seção antecedente, o que atesta para os elementos de continuidade entre as políticas previdenciárias anteriores e posteriores a 1930. Assim como previa a Lei Eloy Chaves, os decretos que criavam os variados IAPs mantinham o acesso aos benefícios e serviços da Previdência Social restritos aos trabalhadores, condicionados à contribuição prévia vinculada ao valor dos salários, financiados por recursos obtidos solidariamente, com participação igualitária de trabalhadores, empregadores e do Estado, e providos por instituições para-estatais. No que se refere a este conjunto particular de características, os atributos essenciais da Previdência Social talvez devam muito mais a Bismarck do que ao corporativismo, ainda que, como já sugerido, os sistemas previdenciários bismarckianos tenham evoluído e se transformado radicalmente, ao longo do século XX, associando-se a princípios de muitas outras doutrinas, inclusive do corporativismo.

Esta questão recomenda maior atenção aos sentidos da inserção da política de Previdência Social brasileira, na década de 1930, no âmbito mais geral da matriz corporativista do regime, aspecto ressaltado por praticamente toda a bibliografia. Via de regra, parte-se do corporativismo para discutir o que muitos consideram como a característica decisiva das "origens" da política previdenciária brasileira, isto é, sua íntima relação com as demais políticas trabalhistas. De fato, a articulação umbilical entre as políticas trabalhista e previdenciária é tema recorrente nos estudos sobre a Previdência Social brasileira, respondendo às preocupações de variados autores com a questão das origens corporativistas da nossa legislação social. Como nota Maria Celina D'Araújo:

Na prática, direitos sociais no Brasil foram inicialmente, e por muitas décadas, associados aos direitos do trabalhador inserido no mercado formal. [...]

De comum a todos esses estudos fica a impressão de que, para o bem ou para o mal, os anos 1930 marcam o início de uma novidade política e institucional no mundo do trabalho: a regulação e o controle estatal nas relações entre capital e trabalho. E que esta novidade ficou intimamente ligada a tudo o que o país produziu desde então em termos de políticas sociais⁹¹.

O ponto levantado por D'Araújo repercute trabalho pioneiro de Wanderley Guilherme dos Santos. Em *Cidadania e Justiça*, publicado em 1979, o autor estabelece os marcos em torno dos quais se discutiu - e ainda se discute - a história da Previdência Social no Brasil,

⁹¹ D'ARAÚJO, M. C. "Estado, classe trabalhadora e políticas sociais". In: FERREIRA, J. DELGADO, L. A. N. (org.) *O Brasil Republicano: O tempo do Nacional-Estatismo*. Vol. 2. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2013. p. 216 a 217.

partindo da distinção entre as políticas de regulamentação do processo acumulativo (jornada de trabalho, férias, salário mínimo, etc.) e aquelas que o autor chama de políticas de equidade, ou seja, “destinadas a garantir os fluxos de renda àqueles que, por variados motivos, já não participam mais do processo acumulativo” (aposentadorias, pensões, etc.). A noção clássica de cidadania, enquanto pertencimento a uma determinada comunidade, sugeriria que as políticas de equidade fossem extensivas a todos os seus membros, independentemente de seu lugar no processo acumulativo. O autor lembra que as medidas consideradas representativas do “Estado de Bem-Estar Social” pouco têm a ver com as condições de acumulação, tendo como objetivo atingir justamente aqueles que não participam mais do processo acumulativo.

No Brasil, entretanto, a origem do sistema previdenciário teria associado as políticas de equidade às de acumulação, atrelando a extensão dos direitos previdenciários ao pertencimento ao mercado de trabalho. Ademais, a estrutura corporativista em torno da qual foram organizadas as instituições da Previdência Social teria permitido que se consolidassem diferenças entre as variadas categoriais profissionais, possibilitando, inclusive, que determinados grupos ficassem de fora das políticas de equidade, mesmo participando do processo acumulativo. Desta associação desdobra-se o que Santos chamou de *cidadania regulada*, ou seja, a possibilidade de discriminar, por meio dos dispositivos das legislações trabalhista e previdenciária, os grupos que teriam ou não acesso aos benefícios e serviços da Previdência Social:

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei⁹².

Para Santos, o modelo dos institutos, assim definido, contribuía para fragmentar parte dos interesses da classe trabalhadora, não apenas porque estimulava a diferenciação entre as categorias profissionais, mas também porque reproduzia as desigualdades salariais entre os trabalhadores de uma mesma categoria, além de excluir do sistema todos os que não trabalhassem em uma das profissões reconhecidas legalmente pelo Estado, produzindo um "sistema de desigualdades decorrente da política oficial de previdência"⁹³.

⁹² SANTOS, W.G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979. p. 75.

⁹³ SANTOS, W.G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979. p.76.

James Malloy, em *Política de Previdência Social no Brasil*, também recorre ao fenômeno do corporativismo para explicar as razões da inclusão seletiva de segmentos profissionais específicos da classe trabalhadora na política previdenciária de Vargas, ainda que reconheça que os conceitos básicos da Previdência Social fossem os mesmos estabelecidos pela legislação de 1923⁹⁴. Para o autor, esta seletividade pode ser, inclusive, correlacionada com o poder de barganha de cada categoria profissional, que seria decorrente da centralidade do setor produtivo em que se situavam. O movimento de incorporação dos trabalhadores ao universo previdenciário responderia, na visão de Malloy, à distribuição desigual da capacidade de enfrentamento dos diferentes segmentos da classe trabalhadora:

Pode-se ver, por exemplo, que a previdência estava então associada ao modelo agroexportador primário. A proteção estendeu-se primeiro aos trabalhadores de importantes atividades de infra-estrutura [...], depois aos empregados do comércio e bancos e, finalmente, à categoria mais amorfa de trabalhadores – os da indústria – no setor menos desenvolvido da economia. A sequência refletiu também um quadro realístico de distribuição de poder entre trabalhadores da seguinte ordem econômica: as mais bem organizadas e estrategicamente mais bem localizadas foram as categorias cobertas primeiro, vindo as outras categorias depois, mais ou menos na ordem do seu significado econômico e, portanto, político⁹⁵.

Em entendimento similar ao de Santos, Malloy identifica os efeitos deletérios da política previdenciária sobre a organização da classe trabalhadora, uma vez que as CAPs e os IAPs verticalizavam os empregados de um mesmo ramo profissional, a despeito de suas muitas diferenças, ao mesmo tempo em que rompiam seus vínculos horizontais com empregados de nível hierárquico e salarial semelhante, de outras categorias, inviabilizando qualquer possibilidade de atuação solidária e de formação de interesses de classe. Por sua estruturação corporativista, a Previdência Social comporia, neste sentido, as estratégias de controle social de um regime essencialmente autoritário, estando na origem da heteronomia da classe trabalhadora brasileira.

A despeito de suas muitas nuances, Santos e Malloy acompanham, ao menos em suas conclusões, os pontos centrais do debate historiográfico sobre o fenômeno do corporativismo no Brasil⁹⁶, especialmente no que importa a seu impacto sobre as organizações do mundo

⁹⁴ MALLOY, J. M. *Política de Previdência Social no Brasil*, Rio de Janeiro, Edições Graal, 1986. p. 70.

⁹⁵ *Ibidem*. p. 75

⁹⁶ MARTINS, H. H. T. S. *O Estado e a Burocratização do sindicato no Brasil*. São Paulo, Hucitec, 1979. MORAES FILHO, E. *O problema do sindicato único no Brasil: seus fundamentos sociológicos*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1978. RODRIGUES, L. M. *Conflito industrial e sindicalismo no Brasil*. São Paulo, Difusão Europeia do Livro, 1966. VIANNA, L. W. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

do trabalho. Partindo da associação entre Estado corporativo e autoritarismo, a literatura especializada reforça, em grande medida, o papel das instituições corporativistas, criadas a partir de 1930, como estruturas desenhadas com o objetivo de controlar os movimentos operários que floresceram ao longo da década anterior. Como exemplo maior, a legislação de 1931 reconhecia os sindicatos, até então proibidos, mas estabelecia o monopólio da representação de toda uma categoria de trabalhadores em estruturas sindicais unificadas e as subordinava a rígido controle estatal. Neste sentido, o preço do reconhecimento e da incorporação ao universo da representação política era o controle por parte do Estado, o que é usualmente apontado como indicativo de que a política trabalhista do MTIC, a despeito das importantes concessões e avanços em termos de legislação social, contribuía para a desmobilização da classe trabalhadora.

Desdobram-se, portanto, três questões a partir desta leitura sobre a relação entre corporativismo e Previdência Social no Brasil. Primeiro, seu impacto sobre a dinâmica de incorporação e exclusão de categorias profissionais distintas ao universo previdenciário, assim como as condicionantes deste processo. Em segundo lugar, as diferenciações existentes entre as distintas categoriais profissionais contempladas pela legislação, ou seja, os diferentes benefícios e serviços oferecidos por cada uma das CAPs e IAPs. Finalmente, seu efeito sobre a autonomia e a unidade de luta da classe trabalhadora brasileira. Em certo sentido, a raiz corporativista da política previdenciária é apresentada como uma espécie de pecado original, a determinar as desigualdades inerentes ao sistema, a exclusão da maior parte da população trabalhadora dos esquemas protetivos e, tendo em vista sua curiosa sobrevivência ao fim do regime, as dificuldades para a unificação institucional e universalização dos benefícios e serviços assistenciais, a partir do final da Segunda Guerra Mundial⁹⁷. O debate sobre o corporativismo é, neste sentido, inevitável, porque responsabiliza-se a doutrina por muitos dos descaminhos da Previdência Social brasileira, nas décadas seguintes.

2.2 Entre Roosevelt e Mussolini?

⁹⁷ Para a questão da sobrevivência do corporativismo, Cf HALL, M. "Corporativismo e Fascismo: as origens das leis trabalhistas brasileiras" In: BOITO JUNIOR, A.; COASTES, D.; MCILROY, J.; HALL, M.; ARAÚJO, A. (org). *Do Corporativismo ao Neoliberalismo: Estado e trabalhadores no Brasil e na Inglaterra*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2002.

Antes de prosseguirmos com a análise daquelas três questões, cabe recuperar observação anterior, acerca das continuidades e rupturas no âmbito da política previdenciária brasileira, a partir de 1930, para melhor situar a influência corporativista sobre o desenho dos IAPs. Como discutido, nem tudo o que se considera como resultante da adesão do regime ao corporativismo tem exatamente esta origem, muitos aspectos subsistindo desde a Lei Eloy Chaves, como a própria delimitação da Previdência Social ao universo do trabalho. A questão, portanto, passa por compreender o que há de novo na política previdenciária brasileira com a mudança de regime, e quais destas novidades efetivamente se originam da adesão à doutrina corporativista. O melhor ponto de partida, para tanto, é o entendimento das várias "portas de entrada" do corporativismo na Previdência Social brasileira e sua influência sobre o arcabouço institucional que será criado para operá-la.

Há quem identifique na própria legislação social bismarckiana muitos dos princípios que orientariam as doutrinas e os regimes corporativistas que floresceram no período do entreguerras, associando os benefícios e serviços prestados pelas instituições de proteção social criadas por Bismarck ao papel desempenhado pelas guildas e corporações de ofício, desde o período medieval⁹⁸. Deste ponto de vista, a própria Lei Eloy Chaves, essencialmente bismarckiana, poderia ser compreendida como corporativista, uma vez que estava delimitada ao campo do trabalho, protegia seletivamente os trabalhadores de determinado ofício e equiparava a representação de empregadores e empregados na gestão das Caixas. Ou seja, a Lei Eloy Chaves, muitas vezes apresentada a partir de inspiração supostamente liberal, já trazia elementos que serão identificados, mais tarde, como originários da doutrina corporativista, assumida pelo regime estabelecido com a Revolução de 1930, declaradamente anti-liberal. Este aspecto atesta, mais uma vez, a tênue linha de separação e os muitos pontos de contato entre diferentes perspectivas ideológicas e políticas, no que importa à construção de iniciativas de intervenção do Estado no campo social.

Não há dúvida, entretanto, de que esta leitura ampla, talvez exageradamente, o próprio conceito de corporativismo, e merece algumas ponderações. Desde *Still the century of Corporatism?*, de Philippe Schmitter, se reconhece a pluralidade de regimes e de ideologias considerados pela literatura especializada como corporativistas, o que torna particularmente

⁹⁸ ROSENHAFT, E. "The historical development of German social policy". In: CLASEN, J.; FREEMAN, R. (eds), *Social policy in Germany*, Nova Iorque e Londres, Harvester Wheatsheaf, 1994.

difícil a tarefa de caracterização do fenômeno⁹⁹. Para o autor, além da necessidade de diferenciar ideologia e prática, bem como de reconhecer que os princípios corporativistas foram aplicados a uma enorme variedade de situações, é fundamental que se distinga entre o corporativismo enquanto fenômeno social, emergente a partir da atividade autônoma de distintas categorias ocupacionais, e o Estado corporativista da primeira metade do século XX, deliberadamente “antiliberal”, frequentemente autoritário, e criador de categorias ocupacionais de representação a partir de cima¹⁰⁰.

Ou seja, a existência de formas de organização social corporativistas não pode se confundir com o corporativismo tornado política de Estado pelos regimes autoritários da década de 1930. Se a *sozialpolitik* de Bismarck pode ser interpretada como corporativista, por se remeter a formas de proteção social anteriormente organizadas em torno de categorias ocupacionais, seria exorbitante deduzir, a partir daí, que tenha ensejado a criação de um precoce Estado corporativista. Esta ponderação, por outro lado, também não nos impede de argumentar que os regimes previdenciários inspirados em Bismarck se adaptaram melhor às experiências de organização estatal influenciadas pelo corporativismo, considerando o predomínio da legislação social de origem bismarckiana no mundo mediterrâneo e na América Latina¹⁰¹, *locus* privilegiado da emergência dos Estados corporativistas da primeira metade do século XX¹⁰².

Se os elementos corporativistas percebidos na Previdência Social brasileira podem ser atribuídos, em larga medida, à influência da *sozialpolitik* bismarckiana sobre a Lei Eloy Chaves, não podemos imaginar que sua adequação ao Estado corporativista da década de 1930 tenha implicado transformação absolutamente radical do modelo adotado pela Primeira República. Como discutido, entre as continuidades e rupturas da política previdenciária, em seus desenvolvimentos iniciais, o que se percebe é o intenso intercâmbio de experiências, vindas das mais variadas origens, de modo que parece insuficiente caracterizar as antigas Caixas simplesmente como liberais, enquanto os IAPs representariam uma estrutura institucional

⁹⁹ SCHMITTER, P. C. Still the century of Corporatism? The Review of Politics, Vol. 36, nº. 1, The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World (jan., 1974), p. 85 a 131.

¹⁰⁰ GERBER, L. G. Corporatism and State Theory: A Review Essay on Historians. Social Science History Vol. 19, nº. 3 (Autumn, 1995), pp. 313 a 332.

¹⁰¹ Cf. PALIER, B. MARTIN, C. *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*, Malden, Blackwell Publishing, 2008. e ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press, 1990.

¹⁰² Cf. PINTO, A. C.; MARTINHO, F. P. *A onda corporativa: Corporativismo e ditaduras na Europa e na América Latina*. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2016.; SCHMITTER, P. C. *Op. cit.*; GERBER, L. G. *Op. cit.*

corporativista, completamente renovada e antagônica em relação à Lei Eloy Chaves. Pelo contrário, ao que parece, a influência bismarckiana preparou o terreno para muitas das supostas “novidades” usualmente atribuídas ao corporativismo.

Do ponto de vista das rupturas, cabe lembrar as duas alterações, implementadas a partir de 1931, que significaram importante mudança de orientação: o estreitamento do controle das instituições previdenciárias pelo Estado e seu alargamento para atender a categorias profissionais inteiras, ao contrário da circunscrição das Caixas aos trabalhadores de uma única empresa. De fato, estas duas medidas podem ser interpretadas como adequação da política previdenciária ao Estado corporativista que se pretendia construir, refletindo tanto a visão orgânica de sociedade, repartida entre grupos de interesse claramente relacionados a suas posições ocupacionais, quanto a noção de que o Estado deveria atuar como mediador dos conflitos entre capital e trabalho.

Não cabe, aqui, discutir os pormenores da influência corporativista sobre o regime estabelecido em 1930, mas compreender o caminho percorrido especificamente na seara previdenciária. Isto é, como e até que ponto as lideranças políticas e burocráticas do MTIC adaptaram a Previdência Social brasileira à doutrina corporativista professada por expoentes do novo governo? E mais: o que havia de originalidade e o que simplesmente ecoava experiências internacionais de política previdenciária em Estados corporativistas? Se Eloy Chaves assumidamente se inspirara na Argentina para redigir a lei que levaria seu nome, é razoável imaginar que a reformulação das Caixas, em 1931, e as legislações posteriores, também se construíram com particular atenção às iniciativas levadas a cabo no estrangeiro. Neste sentido, duas influências merecem ser investigadas, inicialmente: o fascismo italiano, pela centralidade que adquiriu, para grande parte da bibliografia especializada, sobre a legislação social brasileira do período; e o *New Deal*, apontado pelos burocratas da Previdência Social como importante referência.

A influência do fascismo italiano sobre o desenho das políticas do regime varguista no campo do trabalho é objeto de acirrados debates historiográficos, opondo, em linhas gerais, aqueles que defendem a originalidade do corporativismo brasileiro àqueles que entendem a relevância da inspiração fascista para a adoção dos princípios corporativistas no Brasil¹⁰³. Enquanto a usual associação entre a CLT e a *Carta del Lavoro* mostra-se relevante contraponto

¹⁰³ Para uma visão, em linhas gerais, favorável a ideia de influência fascista Cf. HALL, M. “Corporativismo e Fascismo: as origens das leis trabalhistas brasileiras” In: BOITO JUNIOR, A.; COASTES, D.; MCILROY, J.; HALL, M.; ARAÚJO, A. (org). *Do Corporativismo ao Neoliberalismo: Estado e trabalhadores no Brasil e na*

para se pensar os direitos trabalhistas, a organização sindical e a Justiça do Trabalho, sua influência parece menos evidente na esfera da Previdência Social¹⁰⁴. Como vimos, a circunscrição da política previdenciária ao universo dos trabalhadores e sua efetivação por meio de instituições paraestatais, geridas por conselhos com representação paritária de empregados e empregadores, aspectos comuns ao modelo fascista¹⁰⁵, remetem a princípios organizativos anteriores, dificilmente atribuíveis às ideias corporativistas, emergentes no começo do século XX. O ponto relevante a comparar é o agrupamento por categorias profissionais e a configuração institucional das políticas previdenciárias brasileira e italiana.

A primeira diferença fundamental se refere à própria institucionalidade da Previdência Social, organizada no Brasil em torno de Caixas e Institutos que concediam e prestavam todos os benefícios e serviços previdenciários a uma única categoria profissional, enquanto na Itália fascista, que herdara instituições de proteção social do regime anterior, os benefícios e serviços eram administrados por órgãos distintos. Para a concessão de aposentadorias por idade e invalidez e pensões a familiares, havia a *Cassa Nazionale di Previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operaie*, rebatizada na década de 1930 com o nome de *Istituto nazionale fascista della previdenza sociale – INFPS*. No plano da assistência médica e hospitalar, por outro lado, as iniciativas se encontravam ainda em estágio menos estruturado, com medidas pulverizadas entre diferentes categorias profissionais e regiões geográficas, de modo que seriam objeto de maior atenção do regime fascista.

A *Cassa Nazionale di Previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operaie*, fundada em 1898, para atender a trabalhadores do serviço público e das empresas ferroviárias que se associassem voluntariamente, somente se transformará em política previdenciária mais ambiciosa na esteira do armistício da Primeira Guerra Mundial, em 1919, quando se torna *Cassa nazionale per le assicurazioni social*, ficando estabelecida a compulsoriedade e a extensão dos

Inglaterra. São Paulo, Boitempo Editorial, 2002. Para reflexão historiográfica e exercício comparativo especificamente no que importa à justiça do trabalho, Cf. SILVA, F. T. *Trabalhadores no Tribunal: Conflitos e Justiça do Trabalho em São Paulo no Contexto do Golpe de 1964*. São Paulo, Alameda, 2016. Capítulo 3. e *Idem*. “The Brazilian and Italian labour Courts: Comparative Notes”. In: *International Review of Social History*. Vol. 55, nº 3, dez de 2010. p. 381 a 412.

¹⁰⁴ É importante notar que a CLT não incorporou a legislação previdenciária, que seria objeto de outra consolidação, discutida concomitantemente por burocratas e lideranças políticas do MTIC. Este ponto será discutido mais detalhadamente adiante.

¹⁰⁵ As observações sobre a política previdenciária italiana que se seguem acompanham a descrição detalhada de SILEI, G. *Lo Stato Sociale in Italia Storia e Documenti: Dall'Unità al fascismo (1861 – 1943)*. Manduria, Bari e Roma, Piero Lacaita Editore, 2003.

benefícios a todos os ramos profissionais, com atendimento de mais de 12 milhões de trabalhadores. Neste campo, as alterações promovidas pelo regime, especialmente a partir da mudança de nome, em 1934, farão do INFPS uma das instituições centrais da política social fascista, que transcenderá do plano mais restrito do seguro contra a velhice para uma noção mais abrangente de Previdência Social, com papel ativo do Estado na gestão e na formulação de medidas protetivas. Ainda que funcionasse como organização autônoma, o INFPS estava submetido ao ministério das Corporações, que inclusive dispunha de seus vultuosos recursos para financiar projetos de reconstrução industrial estratégicos para o regime. Outras áreas em que o regime fascista avançou, em termos de controle estatal e promoção de políticas previdenciárias mais abrangentes, foram o seguro contra doenças profissionais – ainda que, na prática, a definição de doença profissional restringisse sua aplicação aos trabalhadores industriais – e o auxílio maternidade, tornado obrigatório para os trabalhadores da indústria e do comércio, em 1929. No plano da assistência aos desempregados, em 1933, o ministério das Corporações cria o *Istituto Nazionale Fascista per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro* – *INFAIL*, iniciativa que também centralizou e expandiu diversas medidas esparsas de seguro-desemprego.

Já a política de assistência médica e hospitalar chegará aos anos 1920 mais fragmentada e menos universalizada e não contará com o apoio do regime fascista nem para sua unificação, nem para garantir o atendimento a todos os trabalhadores italianos. Em 1929, organiza-se o primeiro estudo com o objetivo de reformar as instituições de seguros médicos, que resultou na proposta de criação de uma caixa única nacional, aos moldes da política de aposentadorias e pensões, ou, alternativamente, de um conjunto de caixas regionais, mas a iniciativa foi derrotada pela resistência de membros dos ministérios da Economia e das Corporações. Como resultado, no ano de 1929, havia 1.107 *casse mutue* de seguros médicos na Itália, organizadas em caráter corporativo e sindical, largamente estabelecidas em torno de contratos coletivos de trabalho, seguindo modelo bastante assemelhado ao das CAPs. A cobertura da assistência médica italiana era não apenas muito menor do que a de aposentadorias e pensões, como mais pulverizada institucionalmente e concentrada profissionalmente – o ramo com maior número de inscritos era o dos trabalhadores industriais (635 mil), seguido dos bancários (32,4 mil), mas, ao todo, o sistema das *casse* não atingia um milhão de beneficiários. Ao longo da década de 1930, diversas iniciativas de consolidação das estruturas institucionais previdenciárias levaram a fusões no campo dos seguros médicos, com esforço para a unificação de *casse* menores, ligadas a categorias profissionais menos numerosas, e com a criação de uma federação para centralizar as atividades das *casse* dos trabalhadores industriais. Ainda assim, os serviços

de assistência médica permaneceram mais fragmentados do que a atenção aos aposentados e pensionistas, centralizada no INFPS.

O que há de fascista no desenho institucional da Previdência Social brasileira? Sem dúvida, a maior influência estatal do MTIC sobre os IAPs se assemelha à marcante presença do Ministério das Corporações na gestão do INFPS, aspecto que talvez possa ser lido como uma contribuição propriamente fascista à política previdenciária corporativista do Brasil pós-1930. Mas a organização institucional da Previdência Social, para atendimento dos trabalhadores dos mesmos ramos ou classes de atividade econômica, não encontra eco na experiência corporativista do fascismo italiano, cuja fragmentação se dava entre instituições dedicadas a benefícios e serviços distintos, mas unificadas no atendimento dos trabalhadores de todos os ramos contemplados pela política – excetuando-se as *casse* de seguros médicos, criadas para atender trabalhadores de ramos diferentes ou mesmo de empresas individuais. Isto não quer dizer que, na Itália fascista, todos trabalhadores estivessem incorporados a todas as políticas – pelo contrário, a maior parte delas eram pensadas apenas para trabalhadores industriais –, mas uma vez incorporadas, não havia distinção nos benefícios concedidos, já que todos os trabalhadores contemplados participavam de uma mesma instituição. Isto é, não se observava, no modelo italiano, a suposta fragmentação horizontal da classe trabalhadora, apontada por James Malloy e Wanderley Guilherme dos Santos, para o caso brasileiro. Uma diferença crucial para os desdobramentos futuros da política de Previdência Social no Brasil.

Se a inspiração fascista não parece tão marcante no caso previdenciário quanto se argumenta ser na legislação do trabalho, é preciso procurar compreender como se concebeu a forma peculiar de organização dos IAPs. Nos relatórios do Departamento Nacional de Previdência Social – DNPS, de meados da década de 1940, documentos altamente detalhados e usualmente antecidos por longas elucubrações históricas sobre as origens da política previdenciária brasileira, figuras centrais para a burocracia da Previdência Social, como Moacyr Velloso, remetem a inspiração para o desenho dos IAPs ao *New Deal*. De fato, trata-se de outra iniciativa de relevo no campo das políticas sociais da década de 1930, com influência marcante sobre experiências de outros países. Curiosamente ou não, também há muito debate quanto às influências corporativistas, e mesmo fascistas, sobre o *New Deal*, com especial impacto no desenho do *National Recovery Act* - *NRA*, de 1933, que repartia a economia norte-americana em grupos industriais distintos, para efeitos de legislação trabalhista, e atribuía ao Estado, na figura

do presidente da República, importante papel de mediador em eventuais conflitos entre empresários e trabalhadores na definição dos *Codes of Fair Competition*¹⁰⁶.

Mas, no âmbito mais geral do *New Deal*, o que nos interessa particularmente é o *Social Security Act – SSA*, de 1935¹⁰⁷, que estabelecia um conjunto bastante específico de políticas dedicadas aos idosos (aposentadorias e pensões), desempregados (seguro-desemprego), crianças (abono familiar, auxílio maternidade e auxílio a crianças com deficiência), doentes (assistência médica) e cegos. A concentração de todos os tipos de serviços e benefícios propriamente previdenciários numa mesma peça legislativa lembra, realmente, o modelo de organização previdenciária adotado pelos IAPs. Mas a repartição institucional das iniciativas por ramos e/ou classes de atividade, tão característica da Previdência Social brasileira, não encontra respaldo no SSA. A bem da verdade, a referência a ramos de atividade, característica frequente de políticas de influência corporativista, praticamente inexiste no desenho da seguridade social norte-americana, que trata de categorias específicas apenas para suprimir da definição de “emprego” os trabalhos doméstico e rural – e, portanto, para excluir estes trabalhadores das medidas estabelecidas pelo SSA. Objeto de polêmica nas discussões mais gerais sobre o *New Deal* e o NRA, fica-se com a impressão de que o corporativismo teve menos impacto sobre o *Social Security Act*.

A diferença crucial com o que se implementava no Brasil, no mesmo período, e que é a característica mais relevante do SSA, diz respeito à questão federativa. O SSA, enquanto lei federal que criava a seguridade social nos Estados Unidos, estipulava apenas as condições gerais de funcionamento das políticas previstas, seus critérios mínimos de elegibilidade e a quantidade de recursos apropriados do orçamento fiscal da União que poderiam ser disponibilizados para dar suporte aos programas implementados pelas unidades federadas; isto é, pelos estados, verdadeiros agentes das políticas previdenciárias criadas na esteira do *New Deal*. Em parte, este arranjo buscava tirar proveito de um amplo conjunto de iniciativas já existentes em nível local, mas muitas vezes dotadas de recursos insuficientes para atender às demandas sociais, sobretudo nos períodos mais agudos de crise econômica, como a que se vivia desde 1929¹⁰⁸.

¹⁰⁶ A polêmica sobre a influência do corporativismo sobre o New Deal envolve décadas de debate, sistematizadas por James Whitman. Importe ressaltar que, para este autor, o que usualmente se considera como corporativismo, importado da Itália fascista, nada mais é do que a tradição associativista norte-americana, com origem no século XIX. WHITMAN, J. Q. Of Corporatism, Fascism, and the First New Deal. *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 39, nº. 4 (Autumn, 1991), p. 747 a 778.

¹⁰⁷ O Social Security Act foi publicado em 14 de agosto de 1935. A íntegra do texto pode ser consultada pelo link: <<http://www.legisworks.org/congress/74/publaw-271.pdf>>.

¹⁰⁸ Sobre este ponto, Cf BERKOWITZ, E. *America's Welfare State From Roosevelt to Reagan*. Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1991. p. 15 et seq.

Tratava-se, assim, de dar organicidade e garantir oferta mais robusta de recursos orçamentários, de origem federal, a medidas já existentes, porém limitadas e pulverizadas.

As razões do SSA, no entanto, iam além da mera sistematização, respondendo a pressões originadas do complexo esquema de competição entre as unidades federadas, com impactos sobre o próprio desenvolvimento do sistema industrial norte-americano. Como lembra Colin Gordon¹⁰⁹, para empresários de estados em que já havia iniciativas de proteção social mais sedimentadas, as condições de concorrência sofriam com os custos mais elevados do que os arcados por industriais de estados sem as mesmas políticas; por outro lado, o mercado de trabalho para mão de obra mais qualificada também era distorcido a favor de empresas localizadas em estados com melhores esquemas protetivos. A sistematização era também uma tentativa de padronizar e re-equilibrar as relações entre os entes federados, nos mercados de bens e de trabalho.

Para Ira Katznelson, o arranjo federativo do SSA tinha ainda outra razão essencial: garantir o apoio das lideranças políticas do Partido Democrata, sobretudo dos congressistas representantes dos estados do Sul, para a aprovação da lei. Isto porque a remissão do controle operacional sobre os benefícios e serviços aos governos estaduais permitia que se criassem condições de exclusão e/ou segregação da população negra dos estados sulistas¹¹⁰. Neste ponto, o caráter federativo da seguridade social norte-americana se associa a outra questão essencial, em se tratando de política previdenciária: quem são os sujeitos elegíveis para participação nos esquemas e a quais critérios devem obedecer? Enquanto no caso brasileiro a própria legislação federal procurava dar conta destas perguntas, nos Estados Unidos, o SSA liberava, de certa forma, as unidades federadas para fazer as adequações necessárias às realidades políticas locais. Vistas de perto, as legislações previdenciárias do Brasil e dos Estados Unidos iam em sentido inverso: por aqui, centrava-se em organizações nacionais, fortemente controladas pelo governo federal, em consonância com um projeto de centralização política e administrativa mais abrangente; nos Estados Unidos, descentralizava-se a gestão e grande parte das decisões, conferindo às unidades federadas grande espaço para manobras políticas, no interior das iniciativas de seguridade social.

¹⁰⁹ GORDON, C. *New Deals: Business, labor, and politics in America (1920-1935)* Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

¹¹⁰ KATZNELSON, I. *Fear Itself: The New Deal and the Origins of Our Time*. New York and London, Liveright Publishing Corporation, 2013. Paginação irregular (versão e-book).

As experiências da Itália fascista, do *Social Security Act* e dos IAPs evidenciam as múltiplas possibilidades de organização das políticas previdenciárias, a despeito de supostas ou reais influências comuns. Ou seja, ao assumirmos que há muito de corporativismo no fascismo italiano, no *New Deal* e na legislação social brasileira, temos também de reconhecer que a doutrina sofria adaptações antes de se materializar na forma de políticas e instituições previdenciárias, variando conforme as tradições e circunstâncias específicas de cada país. No que importa à Previdência Social varguista, a fragmentação institucional por categorias profissionais é aspecto crucial, cuja origem resta por ser explicada, uma vez que não encontra paralelo nestas outras experiências corporativistas – seja em sentido inequívoco, como na Itália, ou com margem para dúvidas e polêmicas, como nos Estados Unidos –, apontadas como importantes influenciadoras. Se nem sua origem bismarckiana, nem os supostos aportes corporativistas importados pelo regime de 1930 são suficientes para explicar esta peculiaridade do desenho institucional da Previdência Social brasileira, é possível que estejamos mesmo diante de uma legítima jabuticaba.

2.3 O enigma da “profissão como base”

Qual é, portanto, a origem deste modelo? O relatório apresentado por Agamenon Magalhães à Presidência da República, para o exercício de 1937¹¹¹, explica a conformação institucional por ramos e/ou classes de atividade pelo avesso das críticas usualmente recebidas pelos IAPs. Isto é, não como uma alternativa aquém do que poderia ter sido um instituto central, mas como uma evolução em relação ao modelo das Caixas, restrito a empresas individuais. Para Magalhães, a reforma da Lei Eloy Chaves e o alargamento das CAPs tinha como principal motivação garantir base atuarial mais sólida às instituições previdenciárias, agregando aos IAPs e às Caixas reformadas, número maior de contribuintes do que havia no modelo anterior. A decisão, apresentada pelo ministro como técnica, e não política, ponderava a conveniência de acumular reservas mais robustas numa mesma instituição, permitindo gestão mais folgada do impacto de despesas com benefícios e serviços. Esta será, inclusive, motivação central para a

¹¹¹ MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO – MTIC. Exposição que acompanha o Relatório apresentado ao Senhor Presidente da República Doutor Getúlio Vargas pelo Ministro Agamenon Magalhães. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=800791&PagFis=1&Pesq=atuarial>>. Acessado em: 15/12/2017.

defesa recorrente, entre diversos burocratas da Previdência Social brasileira, para a unificação das várias CAPs e IAPs¹¹², processo que, de fato, se verificará, com períodos de maior ou menor timidez, desde 1931 até a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, em 1960.

Mais do que técnica, tratava-se de alternativa amplamente calcada em estudos abrangentes sobre práticas internacionais em matéria previdenciária, adaptadas, naturalmente, às “peculiaridades brasileiras”, de modo a produzir “a mais avançada legislação social do mundo”, como pretendia defender a retórica empregada pelos relatórios governamentais sobre o tema. E, de fato, a atenção dispendida a experiências internacionais, nos mais variados assuntos, não deixa de impressionar pela amplitude de casos considerados e pelo detalhamento das análises. Os relatórios de prestação de contas do ministério, desde aqueles apresentados por Agamenon Magalhães, ainda durante a vigência da Constituição de 1934, até os documentos do DNPS, criado com a reestruturação do MTIC, já no Estado Novo, trazem invariavelmente uma infinidade de exemplos e estudos de caso internacionais, evidenciando o acompanhamento técnico – e particularmente eclético – de políticas previdenciárias implementadas em outros países – de tradição bismarckiana, ou não; influenciados pelo corporativismo, ou não.

No relatório do ministério para o exercício de 1936, por exemplo, a principal questão explorada, em termos de comparação com iniciativas de outros países, eram as várias alternativas de aplicação das reservas financeiras dos fundos previdenciários, com levantamento de estratégias levadas a cabo por diversos sistemas, com destaque para o Chile, mas também considerando Alemanha, Espanha, França e Tchecoslováquia¹¹³. Já no relatório do DNPS, referente ao ano de 1945¹¹⁴, assinado pelo então diretor do Departamento, Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira, o principal contraponto era o modelo norte-americano do *Social Security Act*, e as implicações do princípio (mais bismarckiano do que rooseveltiano) do *Self-*

¹¹² Sobre o papel, frequentemente ambíguo da burocracia previdenciária, sobretudo dos técnicos ligados ao IAPI, Cf HOCHMAN, G. De Inapiários a Cardeais na Previdência Social: A lógica da ação de uma elite burocrática. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990.

¹¹³ MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO – MTIC. Exposição que acompanha o Relatório apresentado ao Senhor Presidente da República Doutor Getúlio Vargas pelo Ministro Agamennon Magalhães. Rio de Janeiro, 1936. p. 8 et. seq. Disponível em: <<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=800791&PagFis=84&Pesq=atuarial>>. Acessado em: 15/12/2017.

¹¹⁴ CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC. Relatório apresentado ao Ministro do Trabalho Indústria e Comércio pelo Diretor Geral do Departamento Nacional de Previdência Social, Dr. Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira, relativo ao exercício de 1945. 061.1(81)(047)DNPS B823r 1945.

sustaining social insurance, isto é, da seguridade custeada pelos próprios beneficiários. Naturalmente, a influência dos Estados Unidos sobre o Brasil, nesta conjuntura, deve ter pesado sobre a escolha do tema e não é impossível que a própria influência do *New Deal* sobre a Previdência Social brasileira seja muito mais uma reorganização da narrativa produzida pelos burocratas dos IAPs, em conformidade com os novos tempos da aliança Brasil-Estados Unidos. A total ausência a referências sobre o modelo norte-americano, nos relatórios dos primeiros anos da década de 1930, é bastante sugestiva desta hipótese.

No ano de 1949, o DNPS produz relatório substantivo¹¹⁵, com revisão abrangente das reformulações da política previdenciária brasileira nas duas décadas precedentes, e as comparações internacionais chegam ao ponto máximo, deixando claro que a burocracia que tinha se consolidado em torno dos IAPs havia atingido alto nível de sofisticação em seus estudos sobre o assunto. Naturalmente, o relatório trata longamente do caso da Grã-Bretanha, onde a publicação do *Beveridge Report* vinha produzindo verdadeira revolução em política previdenciária. Mas os exemplos abundam: fica-se sabendo que os Estados Unidos, a União Soviética, a Nova Zelândia, a Bulgária e a Islândia tinham realizado importantes reformas em seus respectivos sistemas previdenciários, a Albânia havia adotado um sistema nacional de seguridade social, mais abrangente do que o existente na Iugoslávia, país do qual fazia parte até então, e cuja previdência era restrita aos trabalhadores industriais, na Bolívia, o governo havia instituído uma Comissão de Seguro Social, que tinha como um de seus principais objetivos adotar a assistência médica. E os casos continuam: Guatemala, Canadá, Irlanda, Índia, Itália, Japão... e, até mesmo Portugal, onde as várias caixas de assistência médica haviam se organizado numa Federação Nacional, exemplo que muito interessava àqueles preocupados com a unificação dos IAPs.

O detalhamento das informações constantes nestes relatórios se originava na participação assídua de técnicos da Previdência Social brasileira em eventos internacionais especializados. Já em 1936, o relatório do MTIC acusava a presença de delegação dos IAPs em conferências sediadas nas cidades de Genebra e Santiago. Em 1938, o próprio ministro Waldeimar Falcão, que havia substituído Agamenon Magalhães no MTIC, participa de conferência na Organização Internacional do Trabalho, em Genebra, onde discorre longamente sobre a política

¹¹⁵ *Idem*. Relatório da Diretoria Geral do Departamento Nacional da Previdência Social relativo ao ano de 1949. Manuscrito, sem paginação. LVC1949.12.00

previdenciária brasileira¹¹⁶. No ano de 1941, o ministro autoriza, novamente, a ida de sete representantes do Brasil à Segunda Conferência de Seguros Sociais, em Santiago do Chile, entre os quais, Oscar Saraiva, que seria o chefe da delegação¹¹⁷. Além das idas, havia também as vindas de missões internacionais para elaboração de estudos especializados sobre a experiência brasileira, por exemplo, a recepção de representantes da Costa Rica, em 1942¹¹⁸. Uma história, em muitos aspectos ainda por contar, sobre a circulação internacional de lideranças políticas e burocráticas das instituições previdenciárias, que seguramente teve impacto sobre o desenho das políticas adotadas¹¹⁹.

Mas o principal exemplo, neste período, da preocupação de formuladores das políticas previdenciárias brasileiras com estudos sobre experiências internacionais, e da peculiar incorporação destes mesmos estudos na legislação que criou os IAPs, é o relatório técnico de Adrien Tixier, enviado especial do *Bureau International du Travail*, que visitou o Brasil em 1934. Especialista em políticas de seguro social, Tixier realizou viagem pela América do Sul, com passagem também por Argentina, Uruguai e Chile, com o intuito de mapear práticas de seguridade social no continente e, quando solicitado, recomendar adaptações nas políticas já adotadas. A visita ao Brasil foi, a princípio, cercada de polêmicas quanto a suas motivações, levando o próprio ministro Agamenon Magalhães a expedir comunicado esclarecendo que se tratava de missão independente, que não fora solicitada pelo governo brasileiro e que fazia parte de estudo maior sobre os seguros sociais nos países do Cone Sul.

Durante sua estada no Rio de Janeiro, Tixier foi acompanhado por autoridades do MTIC em visita às Caixas de Aposentadorias e Pensões da Light, da Central do Brasil, do Porto do Rio de Janeiro, e ao IAPM, único dos institutos em operação, naquele momento. Apesar de já publicadas, as previsões legais para IAPC e IAPB eram ainda recentes e ambos os institutos estavam nas fases iniciais de organização. As visitas resultaram em relatório técnico, que seria

¹¹⁶ Discurso de Waldemar Falcão como presidente da Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra. ARQUIVO NACIONAL. Processo nº 15.310., de 1938, BR RJANRIO, série 17.10 Lata 125.

¹¹⁷ Ofício do ministro do MTIC, autorizando a ida de delegação brasileira ao 2º Congresso de Seguros Sociais, em Santiago do Chile. *Idem*. Processo nº 28.399, de 1974, BR RJANRIO, série 17.10. Lata 280.

¹¹⁸ CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC. Ofício do Secretário de Estado en los Despachos de Trabajo y Prevision Social de Costa Rica. AMF 42/45.00.00/2.

¹¹⁹ Para informações gerais sobre o assunto, HOCHMAN. G. De Inapiários a Cardeais na Previdência Social: A lógica da ação de uma elite burocrática. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990.

publicado, posteriormente, no Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio¹²⁰, e que é considerado como documento de referência para as políticas previdenciárias implementadas pelo MTIC, após o ano de 1935 – ou seja, para a formulação da lei que estabeleceu o IAPI, único instituto criado após a visita de Tixier, e para o processo de consolidação das Caixas e Institutos, que daria a tônica dos anos posteriores.

A preocupação central do relatório de Tixier é com a quantidade, considerada excessiva, de instituições de natureza previdenciária, prestando os mesmos tipos de serviços e benefícios, para conjuntos distintos de trabalhadores. O modelo da Lei Eloy Chaves, organizado por companhias, era evidentemente impossível de ser universalizado, uma vez que existiam milhares de empresas no país. Mas, além deste ponto, as Caixas foram duramente criticadas no relatório pelo número reduzido de associados que contabilizavam, sendo que 131 das 164 instituições existentes contavam com menos do que 1.000 segurados cada, configuração que tornava virtualmente impossível garantir a estabilidade financeira do sistema. O incômodo refletia considerações de natureza tipicamente atuarial, próprias de uma política concebida para mitigar coletivamente riscos individuais. Neste sentido, quanto menor o número de associados, menor o montante de recursos angariados para os fundos das Caixas e menor sua capacidade de fazer frente às variadas eventualidades cobertas pela lei.

Na visão de Tixier, o modelo dos IAPs, organizados por categorias profissionais, representava, sem dúvida, uma evolução em relação às Caixas, mas não esgotava os desafios da política previdenciária brasileira. Em primeiro lugar, porque também havia número excessivo de profissões, o que poderia levar à criação de dezenas de institutos previdenciários, ocasionando custos operacionais elevados, sobretudo em país com a extensão territorial do Brasil. A questão de Tixier é incontornável: quantas seções estaduais, regionais e municipais teriam de ser criadas, se cada instituto tivesse de manter escritórios locais para atender exclusivamente aos trabalhadores de sua categoria profissional? Dezenas de categorias, multiplicadas por dezenas de estados e centenas de municípios. Para além das dificuldades administrativas, o relatório aponta ainda a inconveniência, do ponto de vista da consolidação de fundos e da mitigação dos riscos, da agregação por profissões, uma vez que a desigualdade dos salários entre as categorias profissionais, se traduziria, necessariamente, em desigualdade no montante *per*

¹²⁰ BOLETIM DO MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO – BMTIC (5): 228-49, jan. 1935. A localização desse periódico foi especialmente difícil, para facilitar consultas futuras indicamos a existência de um exemplar na Biblioteca Nacional, acervo do Rio de Janeiro, registrado sobre o tombo: I000257478.

capita de recursos disponíveis nos fundos. Como a gravidade dos riscos inerentes a cada profissão raramente se exprimia em salários mais elevados, os profissionais de ramos mais expostos podiam estar contemplados em institutos com montante de recursos insuficientes para fazer frente a estes mesmos riscos. Uma crítica que antecede, em certo sentido, o argumento de Wanderley Guilherme dos Santos quanto ao caráter reforçador das desigualdades do modelo dos IAPs, mas vai adiante: não apenas a política previdenciária assim concebida cristalizava as diferenças entre profissões, como também tolhia a própria atividade a que se propunha, isto é, segurar contra riscos individuais.

Tixier observa que o modelo de organização por categorias profissionais possuía apenas um paralelo, nas experiências internacionais, de seu conhecimento, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS. Uma constatação que não pode deixar de ser lida com ironia, quando se recorda a retórica fortemente anticomunista de Agamenon Magalhães, na apresentação das motivações para a criação da legislação previdenciária pós-1930. É improvável que o exemplo da URSS tenha influenciado, de algum modo, a concepção dos IAPs, ainda que não tenha sido possível encontrar qualquer referência neste sentido, ou no contrário. Mas também não há notícia de que esta passagem do relatório tenha causado qualquer constrangimento em sua recepção.

O que recomenda, então, o enviado especial do *Bureau*? Tixier enfatiza três soluções, ordenadas de acordo com o que considera melhor, de seu ponto de vista, apresentado como técnico. A primeira solução consistiria na criação do Instituto Nacional de Seguros Sociais, entidade que unificaria todas as atividades previdenciárias e uniformizaria os serviços e benefícios, até então dispersos por centenas de caixas e IAPs. Considerando-se a vasta extensão geográfica brasileira, este instituto central deveria se organizar por meio de escritórios regionais, com poder para conceder benefícios sem a autorização direta da sede, no Rio de Janeiro. Além disso, reconhecendo a particularidade de determinadas profissões, Tixier aceitava que trabalhadores nas estradas de ferro e marítimos tivessem seus próprios institutos. É importante destacar que esta sugestão tenha sido apresentada como “ideal”, já em 1935, tendo em vista as disputas pela unificação e uniformização que marcariam toda a história da Previdência Social brasileira, até a década de 1960. Trata-se, efetivamente, de desafio conhecido desde a origem da legislação previdenciária, de modo que a escolha por alternativas diversas não foi feita sem que se conhecesse a possibilidade – e as eventuais vantagens – de organização em uma instituição central.

Entretanto, diante do quadro institucional da Previdência Social naquele momento, a criação do Instituto Nacional de Seguros Sociais era uma solução radical e, por isso mesmo, o enviado especial recomendava uma segunda alternativa, que considerava particularmente adequada ao estágio de desenvolvimento da legislação previdenciária brasileira: a organização de caixas regionais, por unidades da federação, com número mínimo de 50 mil associados. Em seção precedente do artigo, Tixier discorre longamente sobre a “superioridade dos institutos de natureza territorial”, internacionalmente reconhecida, após cinquenta anos de experiências de governos e parlamentos ao redor do globo. Como exemplo, o relatório destaca lista extensiva de países que adotavam institucionalidades previdenciárias organizadas territorialmente: Alemanha, Austria, Chile, Espanha, França, Itália, Países Baixos, Polônia, Romênia, Suécia e Tchecoslováquia. Uma meia verdade, já que Tixier deixa de esclarecer, talvez propositadamente, que nem todas as instituições de natureza previdenciária eram assim organizadas, nestes países. Como visto anteriormente, no caso da Alemanha, por exemplo, a política de aposentadorias e pensões era nacionalmente unificada, e apenas a assistência médica era regionalizada. Na Itália, o mesmo valia para as aposentadorias, ao passo que o seguro saúde se organizava por profissões, em bases sindicais pulverizadas, ainda que houvesse a tendência à coordenação de atividades em federações regionais.

Mas, sobretudo, a sugestão de Tixier é indicativa de sua pouca sensibilidade quanto ao momento político brasileiro e os sentidos mais gerais do regime varguista, estabelecido a partir de movimento que tinha por premissa centralizar o poder político e a administração pública no governo federal. Em se tratando de Previdência Social e, especialmente, de seus vultuosos recursos, a partilha com unidades federadas era impensável e não foi, em momento algum, sequer reconhecida nos relatórios técnicos do MTIC. Somente a partir de 1945, será possível encontrar, na documentação, tabelas contendo informações sobre número de associados e benefícios concedidos por região, dados que deixam claro, inclusive, a centralização dos recursos nos estados mais poderosos e desenvolvidos do país: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul¹²¹. A presença marcante dos IAPs em São Paulo, por exemplo, pode ser bastante significativa da estratégia de tornar o governo federal presente entre os trabalhadores do estado que pegara em armas contra Vargas. Neste sentido, talvez seja o caso de considerar

¹²¹ CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC. Relatório apresentado ao Ministro do Trabalho Indústria e Comércio pelo Diretor Geral do Departamento Nacional de Previdência Social, Dr. Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira, relativo ao exercício de 1945. 061.1(81)(047)DNPS B823r 1945. *Idem*. Relatório da Diretoria Geral do Departamento Nacional da Previdência Social relativo ao ano de 1949. Manuscrito, sem paginação. LVc1949.12.00.

a Previdência Social não apenas como arma política para a incorporação seletiva dos trabalhadores de certas categorias profissionais, como também de determinadas regiões do país.

Finalmente, a terceira alternativa apresentada por Tixier é aquela que mais se aproxima do que efetivamente se produziu, em termos de legislação e institucionalidades previdenciárias, isto é, a instalação de “vários institutos centrais”. Na proposta do enviado especial, tais institutos seriam auxiliados por “órgãos de execução regionais e agências locais”, onde se concentrariam, de fato, os serviços administrativos. Na listagem apresentada no relatório, destaca-se: Instituto para o pessoal das Estradas de Ferro e outros meios de transportes de utilidade pública, Instituto para trabalhadores (não braçais) do Comércio e dos Bancos; Instituto para os trabalhadores da Indústria; Instituto para os marítimos, pescadores etc.; e (surpreendentemente) um Instituto para os Trabalhadores na Agricultura.

No mínimo, Tixier recomendava “maior coordenação entre os decretos” que produziam enormes divergências entre trabalhadores de ramos e/ou classes diferentes, na maneira em que estavam dispostos. Além disso, sugeria a separação da assistência aos doentes, com criação de institucionalidade própria para esta finalidade, organizada regionalmente, uma vez que a descentralização dos serviços médicos entre categorias profissionais era, a seu ver, extremamente ineficiente, do ponto de vista da organização de uma ampla rede de atendimento. Por fim, o documento apontava, ainda, incoerências entre a legislação previdenciária implementada pelo governo brasileiro e uma série de convenções internacionais capitaneadas pela OIT, com destaque para as convenções sobre Indenização dos acidentes do trabalho (1925), das doenças profissionais (1925), da igualdade de tratamento para trabalhadores nacionais e estrangeiros (1925), da obrigatoriedade do seguro-doença (1927) e da obrigatoriedade dos seguros invalidez, velhice e morte (1933).

Em linhas gerais, aos olhos de Tixier, a “legislação social mais moderna do mundo” ignorava “50 anos de seguro social” em experiências internacionais. Mas, pelo tom triunfante com que o relatório foi apresentado à imprensa brasileira, a alta administração do MTIC entendeu o que bem quis de suas recomendações. É verdade que, quando da publicação do documento, praticamente todas as instituições previdenciárias já haviam sido criadas, a exceção do IAPI, que data do ano seguinte. Também é verdadeiro que a perspectiva de Tixier fará escola

entre os burocratas brasileiros¹²², que se tornarão grandes defensores da “racionalização administrativa” da Previdência Social, colocando-se contra “a indisciplina mental que, sob muitos aspectos, caracteriza numerosos empreendimentos em nosso país”¹²³. Nesta disputa, não apenas o desenho institucional do IAPI restará muito mais contido em suas ambições, como haverá, de fato, nos anos subsequentes, significativo esforço de racionalização, com a unificação de diversas caixas e institutos.

Ainda assim, contra todos os exemplos internacionais e contra as recomendações do *Bureau International du Travail*, prevaleceu a organização pulverizada por ramos e/ou classes de atividade, cujas linhas gerais sobreviveram a décadas de constantes reformas. Há muito pouco sobre o sentido desta escolha na documentação disponível acerca das origens da política previdenciária brasileira no pós-1930, e as melhores observações que localizamos são as colhidas pelo próprio Tixier junto aos técnicos e políticos que entrevistou, provavelmente curioso para entender o motivo da preferência por esta alternativa. Foram três as razões apresentadas ao enviado especial pelos “partidários da profissão, como base”: *i.* maior homogeneidade dos riscos, o que facilitava sua previsão e, portanto, permitia contribuições mais baixas; *ii.* maior facilidade de organização, em função da identidade de hábitos, tradições e métodos de fixação dos salários; e *iii.* possibilidade de atrelar a atuação e a gestão dos institutos aos sindicatos das categorias, recorrendo às organizações patronais e de trabalhadores para conformação dos conselhos das Caixas e IAPs.

De todas as razões, a última é seguramente aquela que parece melhor explicar a alternativa de fragmentação institucional por categorias profissionais, inclusive porque amarrava a legislação previdenciária a outros dispositivos do complexo legal corporativista do regime, sobretudo à lei de sindicalização de 1931, que previa em seu artigo 6º a colaboração dos sindicatos com o Poder Público, em “conselhos mistos e permanentes de conciliação e julgamento”. Nesta senda, a administração dos IAPs estava submetida a conselhos tripartites, com

¹²² HOCHMAN, G.; FONSECA, C. M. O. “O que há de novo? Políticas de saúde pública e previdência, 1937-45”. In: PANDOLFI, D. (org). *Repensando o Estado Novo*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.

¹²³ CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC, Relatório apresentado ao Ministro do Trabalho Indústria e Comércio pelo Diretor Geral do Departamento Nacional de Previdência Social, Dr. Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira, relativo ao exercício de 1945. 061.1(81)(047)DNPS B823r 1945, p. 7-8.

sutis diferenças de composição, mas fortemente atrelados aos sindicatos de trabalhadores e associações patronais. O IAPM, por exemplo, era presidido por nome indicado pelo MTIC, respondendo a um conselho formado por seis representantes dos empregadores, cujos votos eram ponderados pelo valor de suas contribuições, e seis dos empregados, eleitos em convenção de lideranças sindicais e de associações. No IAPC, a presença governamental era mais forte, e a presença sindical mais diluída: o presidente era indicação do MTIC, mas havia ainda outros dois assentos do governo, tornando paritária a representação no conselho, composto por mais três representantes dos empregadores e três dos empregados. No caso do IAPB, o diretor-presidente era indicado diretamente pelo Presidente da República e seria assistido por uma junta administrativa de três empregados e três empregadores, sem participação governamental além do próprio presidente.

Os regulamentos de IAPC e IAPB¹²⁴, editados ainda durante a vigência da Constituição de 1934, trazem extensivo detalhamento da forma como deveriam se dar as eleições para o conselho de administração, no caso dos comerciários, e para a junta administrativa, nos bancários, bem como das atribuições dos representantes de empregadores e empregados junto aos institutos. Entre os empregadores, as disposições eram pouco detalhadas, o que garantia vasta margem de manobra para que donos de casas bancárias e estabelecimentos comerciais acertassem critérios para a seleção dos representantes, garantindo-se, apenas, que os votos deveriam obedecer ao valor das contribuições para os institutos e que o processo teria de ser validado pelo CNT. No que toca aos empregados, todos os sindicatos e associações das categorias deveriam eleger representantes para uma assembleia que se reuniria periodicamente, com o intuito de indicar os membros do conselho de administração e da junta administrativa, processo que seria diretamente supervisionado pelo CNT. O modelo desdobrava instâncias representativas desde a cúpula administrativa dos IAPs, até os sindicatos e associações individuais, atrelando decididamente a gestão das instituições previdenciárias à política sindical. Durante as décadas subsequentes, esta proximidade será questionada pelos críticos da Previdência Social, especialmente a partir de 1950, quando se acusava o ministro João Goulart pela utilização da máquina burocrática dos IAPs como instrumento político de controle e cooptação de lideranças sindicais e de fortalecimento do Partido Trabalhista Brasileiro - PTB¹²⁵.

¹²⁴ Ver lista de regulamentos, no Anexo I.

¹²⁵ DELGADO, L. A. N. *PTB: do Getulismo ao Reformismo* (1945 - 1964). São Paulo, LTr, 2011.

Quanto às atribuições, cabia às instâncias representativas de empregadores e empregados ampla gama de funções, desde deliberações gerais sobre o funcionamento, a regulamentação e o orçamento dos institutos, até decisões absolutamente cotidianas, relativas à gestão de pessoal. Porém, o mais importante era a prerrogativa dos conselhos e juntas de “conceder ou denegar aposentadorias e pensões, fiscalizar o seu recebimento, suspende-las, e cassar ou anular a sua concessão”, dispositivo que os transformava em verdadeiros órgãos de apelação, em penúltima instância, contra decisões administrativas dos encarregados da gestão imediata dos benefícios concedidos e serviços prestados. Diz-se em penúltima porque, em última instância, mantinha-se o CNT como colegiado com capacidade legal para reformar as decisões da alta administração dos IAPs, mesmo aquelas referentes a contendas sobre benefícios individuais. De todo modo, a soberania dos colegiados quanto à concessão ou denegação dos benefícios e seu comando sobre o orçamento – inclusive sobre as políticas de investimento dos fundos previdenciários – dava poder de fogo não desprezível a esta estrutura, que ligava entidades empresariais e associações de trabalhadores diretamente aos recursos da Previdência Social e a seus meandros administrativos.

Se a maior parte das características essenciais da política previdenciária do regime de Vargas deve ser atribuída à inspiração bismarckiana, herdada da Lei Eloy Chaves, esta amarração entre órgãos de representação de classe e IAPs representa, seguramente, o cerne da influência corporativista sobre a Previdência Social brasileira e é aspecto que contribuiu para que se cristalizassem interesses sindicais, e também patronais, em torno da organização fragmentada das Caixas e Institutos. Entretanto, disto não necessariamente decorre que a opção pela fragmentação institucional tenha origem na influência da doutrina corporativista sobre o regime. Na Itália fascista, por exemplo, a articulação entre sindicatos e Previdência se dava em torno do INFPS, uma instituição centralizada.

Em país de dimensão continental, como o Brasil, e com severas limitações financeiras, deve-se reconhecer que, a alternativa preferencial de Tixier, de criação de um instituto único, para todas as categorias profissionais contempladas pela política previdenciária, representaria gigantesco esforço de organização. A bem da verdade, não há paralelo, na década de 1930, de empreendimento desta natureza, e mesmo os exemplos citados no próprio relatório

indicam algum tipo de fragmentação, geralmente territorial, e inúmeras variedades de restrições de acesso. A segunda alternativa, de criação de institutos regionais, como já mencionado, esbarrava em ponto central para o regime varguista, isto é, o esforço de centralização política na esfera federal, aspecto que fora uma das principais motivações para a “Revolução de 1930. A terceira alternativa era, portanto, a que restava – mas não apenas isso. Como sugere Agamenon Magalhães, a criação de institutos congregando categorias profissionais representava o desdobramento imediato do modelo das CAPs, sua “evolução natural”, em instituições aprimoradas e mais estáveis. Se ficava aquém das recomendações de Tixier, avançava em relação à Lei Eloy Chaves.

As críticas, contemporâneas e posteriores, à política previdenciária do MTIC são pertinentes em diversos aspectos, mas quando a comparamos a experiências internacionais talvez soem um pouco apressadas. A visão que atribui aos IAPs características de insuficiência ou incompletude muitas vezes se ampara em experiências posteriores, quando não em idealizações. Ora, que sentido há em criticar a Previdência Social brasileira da década de 1930 por não ter se organizado em moldes que só seriam recomendados a partir do final da Segunda Guerra Mundial, com a publicação do *Beveridge Report*? No período entreguerras, o moderno Estado de Bem-Estar Social, abrangente e universal, simplesmente não existia, em lugar nenhum.

Além disso, conta-se apenas metade da história. Afinal, a organização institucional por categorias profissionais é somente uma das peculiaridades da Previdência Social brasileira, sendo que a centralização de todos os benefícios e serviços em uma única instituição, bem como o atendimento da maioria dos riscos elencados no rol das políticas previdenciárias do período, também fugia à norma. Até que ponto esta segunda característica pode ter contribuído no sentido de restringir as possibilidades de solução dos impasses impostos pela primeira? A margem de manobra garantida a países com configurações institucionais diferentes – onde foi possível expandir a abrangência das políticas de aposentadorias e pensões, mantendo restritas as de assistência médica, por exemplo – era reduzida no caso brasileiro.

Eis a singularidade da experiência previdenciária do Brasil, na década de 1930: completa em seus propósitos, mas limitada em sua abrangência e institucionalmente fragmentada. Trata-se de uma configuração peculiar, que alarga enormemente o campo em disputa. Dali em diante, qualquer alternativa de racionalização terá de lidar não somente com a definição dos sujeitos aos quais se dará acesso à Previdência Social, mas também com os objetivos a que ela se prestará.

CAPÍTULO 3 – POR DENTRO E POR FORA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

3.1 Quem regula a cidadania regulada?

Parte expressiva da bibliografia atribui o estabelecimento da legislação social brasileira, após 1930, à necessidade de atender, seletivamente, a demandas dos trabalhadores, como componente de uma estratégia mais abrangente de disciplinamento do movimento operário e de contenção do possível contágio destas demandas para outros setores populares, afetados pelo agravamento das mazelas sociais. De acordo com esta leitura, as medidas de intervenção estatal no campo social, levadas a cabo pelo "ministério da Revolução" e fortemente influenciadas pela doutrina corporativista, refletiriam o adensamento dos conflitos decorrentes das agitações do movimento operário, crescentemente combativo em sua luta pela conquista de direitos, nos anos transcorridos após a promulgação da Lei Eloy Chaves, respondendo também à evidente deterioração das condições de vida da população mais pobre, evidenciada, entre outros exemplos, pela multiplicação dos cortiços¹²⁶. Assim, o acirramento das manifestações e das greves e os próprios efeitos sociais desdobrados do processo de industrialização tardia teriam tornado premente a proposição das políticas sociais implementadas pelo MTIC, elementos centrais da política corporativista de cooptação encampada pelo regime varguista.

No que importa especificamente à política previdenciária, enquanto James Malloy apresenta esta mesma dinâmica como razão principal para a incorporação ao universo da Previdência Social dos trabalhadores ligados aos ramos e classes profissionais mais combativos, bem como para a garantia de benefícios e serviços em condições mais vantajosas àqueles grupos com maior capacidade de pressão política, Wanderley Guilherme dos Santos evita afirmações categóricas sobre o papel dos movimentos de trabalhadores e da política de cooptação do regime, em suas considerações sobre o que chamou de "cidadania regulada". Santos se limita a descrever a associação imediata entre “cidadania” e “ocupação”, descrevendo o mecanismo

¹²⁶ Para o papel das agitações do movimento operário da Primeira República, como força propulsora da legislação social do pós 1930, Cf. PAOLI, M. *Labour, Law and the State in Brazil: 1930 – 1950*. Tese submetida para Ph.D., na Universidade de Londres, sem ano. Capítulo 2.; e variados trabalhos de Ângela de Castro Gomes, notadamente GOMES, A. C. *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005. Para o movimento operário, no final da Primeira República, Cf. BATALHA, C. H. M. “Formação da classe operária e projetos de identidade coletiva”. In: FERREIRA, J. DELGADO, L. A. N. (org). *O Brasil Republicano: O tempo do liberalismo excludente da Proclamação da República à Revolução de 1930*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2017. PINHEIRO, P. S.; HALL, M (eds). *A classe operária no Brasil, 1889 – 1934*, vol. 2. São Paulo, Brasiliense, 1981.

por meio do qual o Estado, ao regular as ocupações por meio de instrumentos de reconhecimento e definição legal, incorporava-os no campo da cidadania. Mas ao evitar o debate proposto por Malloy, o autor deixa questionamentos essenciais em aberto, sobretudo quanto aos mecanismos de "regulação da cidadania", isto é, sobre os fatores que eram considerados decisivos para definir os “grupos ocupacionais” contemplados e excluídos da política previdenciária. Afinal, quem regulava a cidadania regulada? Como e com qual finalidade?

É inegável que abordagens centradas no entendimento de que a dinâmica da Previdência Social se desdobrava dos conflitos sociais, da mobilização e pressão de movimentos de trabalhadores e da capacidade de resposta de regimes corporativistas, burocráticos e autoritários, desejosos de cooptar grupos de trabalhadores percebidos como estratégicos, trazem elementos essenciais para compreender a "regulação da cidadania". Contudo, não se pode esquecer de outras razões identificadas pela bibliografia para a criação e desenvolvimento de iniciativas nesta seara. Apenas para lembrar o que foi discutido anteriormente, há de se considerar, entre outros fatores: *i.* o impacto das políticas previdenciárias sobre a conformação dos mercados nacionais de trabalho, e vice-versa; *ii.* sua influência no aumento da produtividade dos trabalhadores, com desdobramentos sobre a competitividade internacional das economias nacionais; *iii.* a centralidade da institucionalização de políticas de proteção social para a estruturação dos Estados, sobretudo em função da importância da arrecadação previdenciária como fonte de recursos públicos; e ainda *iv.* o controle estatal sobre a vida e a moralidade das famílias.

Brodwyn Fischer, em *A poverty of rights: citizenship and inequality in twentieth century Rio de Janeiro*¹²⁷, explora as diferenças de acesso à legislação social varguista em sentido mais abrangente do que o originalmente proposto por Santos e Malloy. Em análise menos preocupada com as implicações políticas da organização corporativista do regime, a autora centra o debate no impacto de valores como trabalho, família e pátria sobre a definição de sujeitos elegíveis e não-elegíveis a participar do universo dos direitos sociais criados por Vargas. Como sugere, apenas aqueles que trabalhassem em determinadas ocupações, tivessem famílias com configurações específicas e compartilhassem dos valores patrióticos do regime seriam efetivamente contemplados pela nova legislação. Consequentemente, a política social do período estaria limitada por uma noção bastante restritiva do que deveria ser considerado trabalho e, por conseguinte, de quem eram os “trabalhadores”, mantendo fora do âmbito protetivo do Estado,

¹²⁷ FISCHER, B. *A Poverty of rights: Citizenship and Inequality in Twentieth-Century Rio de Janeiro*. Stanford, Stanford University Press, 2008.

os “pobres urbanos” que não correspondessem a estas estreitas definições. Além disso, regulava-se também a vida familiar daqueles que eram incorporados à Previdência Social, garantindo extensão dos benefícios apenas para os familiares que se enquadrassem nas rígidas classificações estabelecidas pela legislação. Evidentemente, havia grande distância entre as definições estatais e as concepções populares de trabalho e família.

A princípio, a contribuição de Fischer representa importante alargamento da leitura original de Malloy e de Santos, agregando à análise elementos de ordem cultural, concernentes à moralidade e à vida familiar das camadas populares brasileiras. Entretanto, sua concepção termina por cristalizar dicotomias que pouco contribuem para avançar na compreensão dos mecanismos políticos, econômicos e sociais a determinar a dinâmica de inclusão e exclusão do universo dos direitos sociais. Segundo a autora, as definições rigorosas de “trabalho” e “família”, em torno das quais se construiu a legislação social brasileira, resultaram em acesso desigual às políticas do Estado, o que teria levado a uma clivagem entre “trabalhadores” e “pobres urbanos”. Enquanto os primeiros conseguiam definir grande parte dos desafios de sua vida quotidiana em termos legais, aos últimos se reservava uma verdadeira “pobreza de direitos”. A explicação oferecida pela autora para esta distinção se remete às relações estabelecidas entre as categorias profissionais contempladas e Getúlio Vargas:

As cidadanias social e econômica, como definidas por esta legislação, não eram direitos naturais ou mesmo recompensas por patriotismo, trabalho duro ou responsabilidade com a família. De fato, eram privilégios ganhos por meio de formas rigorosamente definidas de trabalho, moralidade, lealdade e agilidade burocrática; em muitos aspectos, eram mais assemelhadas a paternalismo, do que a direitos¹²⁸.

Como se vê, mesmo que avance quanto aos critérios de regulação da cidadania, abarcando também aspectos de natureza cultural, os mecanismos de inclusão e exclusão explorados por Fischer ficam restritos a uma suposta lógica paternalista do regime, de onde conclui que os direitos obtidos pelas categorias profissionais contempladas se reduziriam a privilégios¹²⁹.

Ainda que a autora não explore diretamente a temática do corporativismo, e que Santos não chegue a falar em privilégios, a narrativa construída por estes e outros autores para

¹²⁸ FISCHER, B. *A Poverty of rights: Citizenship and Inequality in Twentieth-Century Rio de Janeiro*. Stanford, Stanford University Press, 2008. p.116.

¹²⁹ Para uma crítica interessante à Fischer e considerações relevantes sobre noção de privilégio, no âmbito da legislação social brasileira, cf. CARDOSO, A. “Uma utopia brasileira: Vargas e a construção do Estado de Bem-Estar numa sociedade estruturalmente desigual”. In: Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 53, nº4, 2010, p. 775-819.

a história da Previdência Social brasileira tem como eixo comum abordagem que associa, implícita ou explicitamente, estruturas corporativistas de legislação social, práticas políticas paternalistas e obtenção de privilégios por determinados grupos de trabalhadores, ou “ocupações”. Em resumo, a própria legislação social, utilizada oportunisticamente por lideranças políticas paternalistas, teria atuado no sentido de produzir diferenças marcantes entre privilegiados trabalhadores incluídos na política previdenciária e todos os demais que ficaram de fora.

Como discutido nos capítulos precedentes, é verdadeira a suposição de que o Estado, por meio de sua política social, contribuiu no sentido de distinguir entre os “trabalhadores” e os “pobres”, fenômeno que se pode observar não apenas no Brasil, como em diversos países europeus, a exemplo da insistente permanência das *Poor Laws*, no Reino Unido. Da mesma forma, as medidas estatais no campo social foram, pelo menos até 1945, objeto frequente de algum tipo de condicionalidade moral e patriótica, como na prática dos *means tests*, consolidada também na Inglaterra, não apenas no âmbito da assistência aos pobres, mas inclusive para os desempregados e na política habitacional¹³⁰. Ou seja, a existência de formas de exclusão e de regras de diferenciação, no interior de políticas previdenciárias, não chega a ser surpreendente, pelo menos nos regimes de seguro social existentes até a primeira metade do século XX. Parece claro, para a maior parte da bibliografia especializada, que os sistemas de seguridade social são, antes de qualquer coisa, mecanismos de estratificação da sociedade¹³¹.

Mas, no que importa à literatura sobre o caso brasileiro, o problema parece estar na excessiva simplificação de dicotomias como “incluídos / excluídos” e “trabalhadores / pobres urbanos”¹³², bem como na insuficiente investigação a respeito do conteúdo efetivo dos benefícios e serviços previdenciários previstos pela legislação social varguista. Por isso mesmo, deve-se avaliar com cautela leituras assentadas em noções rígidas de conceitos como paternalismo e corporativismo. Sobretudo, há de se cultivar boa dose de ceticismo diante de abordagens que cedem à tentação de enxergar privilégios nos benefícios daqueles grupos de trabalhadores mais bem posicionados no complexo sistema da Previdência Social.

¹³⁰ THANE, P. *Foundations of the Welfare State*. Londres, Longman, 1996. O trabalho conta, ao final de cada capítulo, com excelente apanhado da evolução de políticas sociais em amplo painel de países. TODD, S. *The people: The Rise and Fall of the Working Class (1910 – 2010)* London. Jonh Murray, 2014.

¹³¹ Esta ideia é especialmente cara à abordagem de cientistas políticos, com destaque para ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press, 1990.

¹³² Para uma análise mais detida a respeito dessa questão, ver *cf.* CARDOSO, A. “Uma utopia brasileira: Vargas e a construção do Estado de Bem-Estar numa sociedade estruturalmente desigual”. In: *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, nº4, 2010, p. 775-819.

Dito de outro modo, é preciso construir entendimento que permita perceber regimes corporativistas como estruturas dinâmicas, em que os sujeitos não necessariamente se encontram presos a posições pré-determinadas, mas que sejam capazes de disputar e negociar melhores condições, no interior do próprio sistema, perspectiva que seguramente jogaria luz sobre os mecanismos de “regulação da cidadania”, assim como ajudaria a desconstruir associações imediatas entre corporativismo e privilégios. Fernando Teixeira da Silva, em seu estudo sobre a Justiça do Trabalho¹³³, argumenta em sentido semelhante, defendendo a necessidade de reavaliar a forma como historiadores e cientistas sociais se utilizam do conceito, incorporando à análise das instituições criadas por Vargas, a ambiguidade própria do regime que comandou. Como sugere o autor:

Precisamos, então, avaliar o corporativismo varguista em toda sua ambiguidade: como um projeto autoritário, com clara inspiração fascista, mas também como um arranjo institucional que, na prática, nem sempre eliminou a mobilização e a organização dos trabalhadores, além de se abrir à representação de interesses, a depender das conjunturas e dos enquadramentos políticos-institucionais¹³⁴.

Perspectivas como a de Fernando Teixeira – e de outros historiadores ligados à tradição da História Social do Trabalho¹³⁵ – apresentam-se como alternativa instigante para repensar temáticas centrais à história da Previdência Social brasileira. Isto porque, ao desconstruírem as rígidas fronteiras erigidas entre incluídos e excluídos, evidenciam as múltiplas possibilidades de ação e de trânsito entre categorias tidas como estanques, oferecendo a oportunidade de explorar, por dentro, os mecanismos sociais, econômicos e políticos de regulação da cidadania. O ponto crucial, a esse respeito, é perceber tais mecanismos não como emanção exclusiva de um Estado corporativista e autoritário, nem como efeito direto da combatividade de determinados grupos de trabalhadores, mas como resultado de conjunto mais amplo de fatores.

¹³³ SILVA, F. T. *Trabalhadores no Tribunal: Conflitos e Justiça do Trabalho em São Paulo no Contexto do Golpe de 1964*. São Paulo, Alameda, 2016.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 47.

¹³⁵ FORTES, A.; FONTES, P. Brazilian Labour History: Recent Trends and Perspectives: An Introduction. *Moving the Social*. 49, 2013. p. 5 a 10.

Não é necessariamente convincente a suposição de que grupos mais combativos tenham sempre se beneficiado de políticas sociais mais vantajosas. Há quem identifique crescente organização e disposição para a luta política entre os trabalhadores rurais¹³⁶, que ainda assim permaneceram excluídos da Previdência Social até 1979. Por outro lado, também é possível identificar grupos bastante heterogêneos, e nem tão combativos, entre os beneficiários de primeira hora da política previdenciária varguista, como os comerciários. No plano individual, não há razão para supor que um trabalhador que iniciou sua vida como marítimo terminasse na mesma profissão. O trânsito faz parte da experiência de muitos, a ponto de ser item de destaque na legislação brasileira: como transferir, do IAPM para o IAPI, as contribuições de um empregado da marinha mercante que passou a trabalhar em uma indústria? O que fazer com os recursos do ex-contribuinte que perdeu seu emprego? Questões centrais às discussões atuariais dos técnicos dos IAPs. E, ademais da mobilidade individual, não devemos nos esquecer que trabalhadores de diferentes grupos conviviam, frequentemente faziam parte das mesmas famílias e comunidades, compartilhando experiências de conforto e de desassistência em momentos críticos.

Em resumo, para além da dinâmica entre combatividade e cooptação, do jogo de forças entre Estado, elites e trabalhadores, estamos diante de um tipo de pactuação que envolvia outros elementos, como a capacidade organizativa do Estado, sua porosidade às demandas sociais – não somente no combate nas ruas, mas também por dentro das instituições –, além das próprias relações estabelecidas entre diferentes grupos de trabalhadores. Diante desta multiplicidade de fatores, nem todos os conflitos se resolviam da mesma forma, por meio dos mesmos mecanismos, de acordo com os mesmos preceitos. A organização da Previdência Social entre os trabalhadores do campo, por exemplo, representava desafio de natureza bastante diversa, que transcendia em muitos aspectos as possibilidades de solução do arranjo dos IAPs. Análises mais detidas acerca dos mecanismos sociais, econômicos e políticos de regulação da cidadania podem contribuir para a desconstrução de dicotomias simplificadas, ajudando a evidenciar as variadas tonalidades da zona cinzenta existente entre polos apresentados como antagônicos. E, talvez ainda mais importante, podem ajudar a repensar leituras que insistem na crítica a supostos

¹³⁶ WELCH, C. A. A semente foi plantada: as raízes paulistas do movimento sindical camponês no Brasil, 1924 – 1964. São Paulo. Expressão Popular, 2010. SILVA, F. T. “Justiça de classe”: tribunais, trabalhadores rurais e memória. Revista Mundos do Trabalho, vol.4., nº8, 2012.

privilégios. Para recuperarmos este ponto, comecemos pelo detalhamento das categorias profissionais incluídas ao universo da Previdência Social varguista, bem como pela análise dos fatores de exclusão, para aquelas que ficaram de fora.

3.2 Beneficiários: por dentro e por fora da Previdência Social

Quem são, afinal, os trabalhadores contemplados pela política previdenciária brasileira da década de 1930? Ou, dito de outro modo, qual era a sua abrangência? O **Quadro 1** apresenta os associados obrigatórios e facultativos dos principais IAPs, quando de sua criação, e a data de publicação de seus regulamentos originais. Das cinco principais instituições previdenciárias implantadas ao longo do primeiro período em que Vargas ocupou o Palácio do Catete, três foram criadas ainda durante o governo provisório, antes, portanto, da promulgação da Constituição de 1934. O IAPI, de dezembro de 1936, considerado modelo na política de Previdência Social brasileira do período, pela profundidade dos estudos técnicos elaborados para sua criação, foi o único dos IAPs implantado durante o governo constitucional. O IAPTEC, cuja fundação consistiu na reorganização da Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns de Café, instituída em maio de 1934, com a incorporação de outras categorias análogas, a exemplo dos trabalhadores de carga e descarga terrestres, dos estivadores e dos motoristas, era já produto do Estado Novo.

O **Quadro 1** é revelador do movimento geral da política previdenciária do regime varguista que, a partir de 1933, foi abarcando progressivamente os trabalhadores dos principais ramos econômicos do país – empregados de empresas prestadoras de serviços públicos, marítimos, comerciários, bancários, trabalhadores dos transportes e, principalmente, os industriários, o maior de todos os ramos contemplados pela Previdência Social, no período, em termos de número de beneficiários. Excetuando-se o IAPTEC, percebe-se que a definição das categorias profissionais contempladas nos institutos se remetia, originalmente, ao tipo de estabelecimento em que o trabalhador estava inserido – “empregados em casas de comércio”, “trabalhadores que prestem serviços em bancos ou casas bancárias” etc. Menos específica, esta disposição deixava espaço para ambiguidades e, conseqüentemente, disputas a respeito de quem poderia ou não se associar às instituições previdenciárias – e a qual delas. Veremos em mais detalhes

os desdobramentos de algumas destas disputas, mas interessa observar, desde logo, que ensejaram a edição de uma nova regulamentação, o Decreto-Lei Nº 627, em agosto de 1938, definindo detalhadamente os associados de cada um dos institutos e estendendo os benefícios a outros que não estavam contemplados.

Antes de avançarmos sobre esta questão, dois pontos ainda merecem destaque, no que importa aos decretos de criação das instituições previdenciárias. Primeiro, que se instituía a obrigatoriedade de associação aos beneficiários potenciais de cada instituto, com distinção, em alguns casos, entre associados “obrigatórios” e “facultativos”. Como vimos, a obrigatoriedade representava importante inovação do final do século XIX, em matéria de política social, e era a marca de regimes previdenciários de tradição bismarckiana, ainda que na década de 1930 fosse característica já bastante difundida. Tornada obrigatória, a política previdenciária capturava número maior de trabalhadores, garantindo aos IAPs contingente de contribuintes elevado, aspecto fundamental para sua estabilidade atuarial.

Em segundo lugar, os decretos originais de criação das instituições previdenciárias reconheciam a existência de tipos de trabalho sob diversas formas de remuneração, e eram bastante explícitos quanto à deliberação de incluir a totalidade dos trabalhadores de cada ramo econômico, independentemente do tipo de relação por eles estabelecida com seus empregadores. Isto é, não havia, no interior da legislação, nenhum critério de exclusão a diferentes membros de um mesmo ramo, em função do regime de trabalho ou do modelo de remuneração. Estes dois pontos relativizam, de certa forma, o papel atribuído, por parte da bibliografia, à política previdenciária, como estando na origem das diferenças entre trabalhadores “formais” e “informais”, uma vez que se previa a obrigatoriedade de associação para todos, a despeito de registro profissional.

Por um lado, a quantidade de ramos incorporados ao sistema previdenciário brasileiro, entre 1930 e 1945, pode ser considerada bastante numerosa e, em certo sentido, compreensiva do núcleo central daquelas categorias profissionais associadas ao que se poderia considerar como o Brasil urbano, industrializado, moderno, que era, afinal, o alvo preferencial das lideranças políticas varguistas. Mas, de fato, sua abrangência em relação ao conjunto dos trabalhadores permanecia muito restrita, o que aponta inclusive para os efeitos ainda tímidos do projeto modernizante do regime. Se se vivia nesse período movimento de intensa urbanização e industrialização, não se deve esquecer que o país permanecia majoritariamente rural e agrário.

Quadro 1: Data de criação e definição original dos associados obrigatórios e facultativos das Caixas de Aposentadoria e Pensões – CAPs e dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs

CAPs	IAPM Marítimos	IAPC Comerciários	IAPB Bancários	IAPI Industriários	IAPTEC Transp. e Cargas
Outubro de 1931*	Junho de 1933	Maio de 1934	Julho de 1934	Dezembro de 1936	Agosto de 1938
Todos os empregados dos serviços públicos, atuando nos seguintes setores: 1. Transportes; 2. Luz e força; 3. Telégrafos e telefones; 4. Portos; 5. Água e esgoto. Obs: não há distinção entre associados obrigatórios e facultativos.	Obrigatórios: 1. Capitães, oficiais, marinheiros e demais pessoas que trabalhem a bordo de navios e embarcações; 2. Funcionários terrestres destas mesmas empresas. Facultativos: 1. Empregados brasileiros em agências brasileiras de navegação, atuando no exterior; 2. Empregados estrangeiros de agências brasileiras; 3. Funcionários do Instituto e sindicatos correlatos. Exclusão específica: Mestres, contramestres e operários.	Obrigatórios: 1. Todos os empregados das casas de comércio, com até 65 anos de idade; 2. Donos de estabelecimentos comerciais, que os explorem por conta própria; 3. Funcionários do próprio instituto, de sindicatos de classe, cooperativas e sociedades recreativas. Facultativos: Não havia previsão.	Obrigatórios: 1. Funcionários que prestem serviços em bancos ou casas bancárias; 2. Funcionários do IAPB; 3. Funcionários dos sindicatos dos bancários. Facultativos: Não havia previsão.	Obrigatórios: 1. Todos aqueles que, sob qualquer forma de remuneração, trabalhem na produção manufatureira ou transformação de utilidades, nos estabelecimentos em que seja preponderante ou exclusiva esta atividade; Facultativos: 1. Empregadores, dirigentes ou sócios destes mesmos estabelecimentos.	Obrigatórios: 1. Empregados de trapiches e armazéns; 2. Trabalhadores avulsos de carga e descarga terrestre; 3. Empregados em transporte terrestre; 4. Empregados das empresas de ônibus; 5. Empregados de empresas de óleos, combustíveis, garagens; 6. Motoristas de praça, carroceiros, cocheiros; 7. Trabalhadores de carga e descarga terrestre de carvão e minerais; 8. Empregos em serviços de mineração e perfuração de poços; 9. Funcionários do próprio instituto e sindicatos correlatos. Facultativos: Não havia previsão.

Fonte: Decreto de reforma da Lei Eloy Chaves e dos decretos de criação e regulamentação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (ver Anexo I), disponíveis em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>. Acessado entre abril e julho de 2016. Elaboração própria.

* Data referente à promulgação do Decreto Nº 20.465, de outubro de 1931, que reforma a Lei Eloy Chaves, dando nova disposição ao funcionamento das CAPs.

Uma vez que essa limitada abrangência está no cerne do argumento de Santos, a respeito da “cidadania regulada”, cabe avaliação mais detalhada, quantitativa quando possível, sobre o efetivo alcance da política previdenciária da década de 1930. Destaca-se que não é tarefa trivial definir o nível de cobertura alcançado pela Previdência Social, neste período, considerando-se as limitações das estatísticas oficiais. Dados detalhados sobre o número de associados de cada uma das Caixas e IAPs estão disponíveis para vários anos, a partir de 1936, nos relatórios administrativos do MTIC¹³⁷ e do DNPS, localizados respectivamente nos arquivos da Biblioteca Nacional e nos acervos pessoais de Luiz Vergara, secretário particular de Getúlio Vargas, e Alexandre Marcondes Filho, Ministro do Trabalho¹³⁸. Por outro lado, informações sobre o número de trabalhadores brasileiros, por ramos e classes econômicas, só puderam ser identificadas no *Recenseamento Geral do Brasil*, de 1940, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE¹³⁹. Em todo caso, em que pesem as limitações de qualquer comparação de dados de pesquisas distintas, realizadas em anos diferentes, a análise dos relatórios de administração do MTIC e do DNPS, em conjunto com os dados do Censo Demográfico de 1940 nos permite chegar a conclusões aproximadas bastante reveladoras.

Na **Tabela 1**, é apresentado o número de associados ativos dos principais IAPs e das Caixas, nos anos de 1939 e 1945. Associados ativos são os trabalhadores em exercício de sua atividade profissional, inscritos nas instituições previdenciárias – estão excluídos desta classificação, portanto, os trabalhadores já em gozo dos benefícios, sejam eles aposentados ou inválidos. Como mostra a tabela, o IAPI era, de fato, o mais representativo dentre todos os contemplados pela política de Previdência Social, perfazendo 43,6% do total de participantes ativos do sistema, em 1939, e 55,4%, em 1945. Além de ser o grupo mais numeroso, era também o que mais crescia, com total de beneficiários praticamente dobrando, no período analisado na

¹³⁷ MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO – MTIC. Relatórios apresentados ao Senhor Presidente da República Dr. Getúlio Vargas pelo Ministro Agamennon Magalhães. Rio de Janeiro, 1936 e 1937. MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO – MTIC. Relatórios apresentados ao Senhor Presidente da República Dr. Getúlio Vargas pelo Ministro Waldemar Falcão. Rio de Janeiro, 1938. Documentos disponíveis em: <<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=800791&pesq>>. Acessado em: 16 de maio de 2018.

¹³⁸ CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC. Relatório apresentado ao Ministro do Trabalho Indústria e Comércio pelo Diretor Geral do Departamento Nacional de Previdência Social, Dr. Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira, relativo ao exercício de 1945. 061.1(81)(047)DNPS B823r 1945. Idem. Relatório da Diretoria Geral do Departamento Nacional da Previdência Social relativo ao ano de 1949. Manuscrito, sem paginação. LVC1949.12.00.

¹³⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Recenseamento Geral do Brasil – 1º de setembro de 1940: Série Nacional, Volume 2, Censo Demográfico – População e Habitação. Rio de Janeiro, Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1950. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/CD1940/Censo%20Demografico%201940_pt_XX_t1_RS.pdf> Acessado em: 10/11/2016.

tabela. Na sequência, os comerciários contavam com 30,8%, em 1939, e caíram a 19,5%, em 1945, perda relativa que reflete sobretudo o crescimento mais acelerado dos industriários, apesar de o IAPC ter perdido associados também em números absolutos, em função de transferências de trabalhadores de determinadas classes econômicas a outros institutos, nas variadas alterações legislativas do período. Os trabalhadores dos transportes e cargas, o terceiro instituto mais numeroso, viram sua participação subir de 5,4% para 8,3%, depois do IAPTEC agregar a seus quadros os estivadores, vindos do extinto Instituto de Aposentadorias e Pensões da Estiva – IAPE. Marítimos e bancários, institutos de menor expressividade, pouco oscilaram em participação no período, apesar do crescimento significativo dos bancários, em números absolutos, como resultado da incorporação de segmentos não contemplados pela legislação original, como os trabalhadores nas empresas de seguros. Os associados às CAPs, em exercício em empresas de prestação de serviços ao setor público, somavam 15,6% do total em 1939, e 12,7% em 1945. Tais dados revelam a permanente representatividade destas instituições, mais de dez anos depois da implantação do novo modelo dos IAPs. No total, o número de trabalhadores beneficiados pelo sistema saltou de 1,8 milhões em 1939, para mais de 2,7 milhões em 1945, contra pouco mais de 140 mil, em 1930¹⁴⁰, evidenciando o ritmo vertiginoso de expansão, experimentado ao longo de 15 anos¹⁴¹.

Apesar deste rápido crescimento, a comparação com os dados existentes sobre o conjunto da população trabalhadora brasileira, no período, atesta para a ainda limitada abrangência da Previdência Social. Para proceder a esta análise, reagrupamos as informações disponíveis no *Item 32 – Pessoas de 10 anos e mais, por sexo, segundo o ramo e a classe de atividade principal exercida*, do Censo Demográfico de 1940, de acordo com o detalhamento referente aos ramos e classes econômicas cujos trabalhadores estavam previstos como beneficiários nos decretos de criação das CAPs e IAPs, bem como nas revisões legais posteriores. A apresentação dos dados censitários por ramos e classes de atividade e a descrição detalhada, nas diversas legislações previdenciárias da década de 1930, dos estabelecimentos e atividades profissionais cujos trabalhadores seriam elegíveis para participação em cada Caixa e Instituto, possibilitaram este exercício comparativo e a construção das tabelas que seguem.

¹⁴⁰ CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC. Relatório da Diretoria Geral do Departamento Nacional da Previdência Social relativo ao ano de 1949. Manuscrito, sem paginação. LVc1949.12.00.

¹⁴¹ Os números referentes ao IPASE não constam da Tabela 1 por que não são contemplados pelos estudos do DNPS, uma vez que não estava subordinado a este órgão. Não conseguimos obter informações detalhadas sobre o número de beneficiários do IPASE, para o período analisado. Esta é uma das razões pelas quais os trabalhadores da Administração Pública não foram contemplados neste estudo.

Tabela 1: Número de associados ativos e participação no total, por instituição, em 1939 e 1945.

	1939	%	1945	%
IAPI	800.885	43,6	1.530.000	55,4
IAPC	566.019	30,8	539.546	19,5
IAPTEC	100.000	5,4	230.000	8,3
IAPE*	21.528	1,2	-	-
IAPM	40.550	2,2	65.371	2,4
IAPB	21.484	1,2	47.252	1,7
CAPs	286.450	15,6	350.653	12,7
TOTAL	1.836.916	100,0	2.762.822	100,0

Fonte: CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC. Relatório apresentado ao Ministro do Trabalho Indústria e Comércio pelo Diretor Geral do Departamento Nacional de Previdência Social, Dr. Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira, relativo ao exercício de 1945. 061.1(81)(047)DNPS B823r 1945. p. 9 e 10. Elaboração Própria.

* Incorporado ao IAPTEC, em 1945.

A **Tabela 2** apresenta o número de pessoas com mais de 10 anos, por ramo ou classe econômica, conforme descrição da legislação previdenciária, no ano de realização do recenseamento, e sua participação no total dos trabalhadores. Além das pessoas agrupadas nas categorias previstas como “beneficiários potenciais” das CAPs e IAPs, foram destacados os casos que poderiam ser contemplados por mais de uma instituição, os que não estavam previstos por nenhuma e os trabalhadores da Administração Pública, que tinham esquema próprio.

Antes de prosseguirmos, algumas ponderações quanto à metodologia utilizada neste exercício comparativo devem ser apresentadas. Como mencionado, foram empregados, para a elaboração da **Tabela 2**, os dados constantes no *Item 32*, do Censo de 1940, que apresenta o total de pessoas com 10 anos e mais, segundo o ramo e a classe da atividade principal exercida. Na estrutura da classificação censitária deste item, as pessoas estão distribuídas em doze ramos de atividade, subdivididos em classes. Os doze ramos são: 1. Agricultura, pecuária, silvicultura; 2. Indústrias extrativas; 3. Indústrias de transformação; 4. Comércio de mercadorias; 5. Comércio de imóveis e valores mobiliários, crédito, seguros e capitalização; 6. Transportes e comunicações; 7. Administração pública, justiça e ensino público; 8. Defesa nacional, segurança pública; 9. Profissões liberais, culto, ensino particular, administração privada; 10. Serviços, atividades sociais; 11. Atividades domésticas, atividades escolares; e 12. Condições

inativas, atividades não compreendidas nos demais ramos, condições ou atividades mal definidas ou não declaradas. No interior destes doze ramos, a classificação censitária registra 133 classes de atividades.

Tabela 2: Número de pessoas com mais de 10 anos e participação no total de trabalhadores, por ramo ou classe econômica, conforme previsão da legislação previdenciária, em 1940.

Categoria profissional	Número	%
Comerciários (IAPC)	1.676.299	6,2
Industriários (IAPÍ)	1.473.162	5,5
Trabalhadores nos Serviços de Utilidade Pública (CAPs)	238.437	0,9
Trabalhadores em Transportes e Cargas (IAPTEC)	171.800	0,6
Marítimos (IAPM)	143.589	0,5
Bancários (IAPB)	28.759	0,1
Potencialmente contemplados por mais de uma instituição	270.947	1,0
Trabalhadores da Administração Pública	458.124	1,7
Não contemplados pela Previdência Social	19.441.313	72,3
Mal definidos e não declarados	2.981.447	11,1
TOTAL	26.883.877	100,0

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Recenseamento Geral do Brasil – 1º de setembro de 1940: Série Nacional, Vol. 2, Censo Demográfico – População e Habitação. Rio de Janeiro, 1950 no *Item 32 – Pessoas de 10 anos e mais, por sexo, segundo o ramo e a classe de atividade principal exercida*, conforme distribuição das classes e ramos de atividade prevista pela legislação previdenciária. Elaboração Própria a partir do reagrupamento dos dados anteriormente mencionados.

Em primeiro lugar, é preciso considerar que os dados do *Item 32* se referem ao total de pessoas com mais de 10 anos, que exerciam variados tipos de atividade, não necessariamente inscritas no universo daquilo que usualmente se considera como trabalho respondido. É o caso, por exemplo, de estudantes, aposentados e inválidos. Como nos interessa particularmente compreender a participação dos beneficiários da Previdência Social, no conjunto da população trabalhadora brasileira, estas classes foram suprimidas da contabilização geral. Assim, não constam do total: “atividades escolares discentes”, “pensionistas, aposentados, jubilados e reformados”, “inválidos”, “inativos por defeitos físicos”, “alienados”, “presos (em cumprimento de pena ou aguardando julgamento)”, “inativos por desocupação”, “capitalistas e proprietários”,

“outras condições inativas não compreendidas nas classes precedentes”, que juntas totalizam mais de 2 milhões pessoas.

A classe das atividades escolares discentes é a mais numerosa, dentre as suprimidas, com 1,9 milhões de pessoas. Pensionistas, aposentados, jubilados e reformados, assim como inválidos, já estão afastados do mundo do trabalho, seja em função de doença ou de envelhecimento, e podem, inclusive, contemplar casos de associados a alguma das instituições de Previdência Social, já em gozo de seus benefícios e, portanto, inativos. Presos e desocupados (isto é, desempregados), que somam mais de 49 mil pessoas, podem ou não estar contemplados na Previdência Social, a depender de relação de trabalho pregressa. Contudo, esta forma de classificação não permite estabelecer a qual instituto poderiam estar vinculados, de forma que estão em posição ambígua e foram, portanto, suprimidos do total. Situação semelhante ao caso dos desocupados, que será discutido em maior detalhamento adiante. Com a exclusão destas classes, o total de mais de 29 milhões de pessoas com mais de 10 anos de idade, registrado no Censo de 1940, foi reduzido na **Tabela 2** a pouco menos de 27 milhões, correspondentes ao que consideramos, em nossa classificação, como o conjunto dos trabalhadores brasileiros, excluindo situações inativas, ambíguas ou incompatíveis com o que caberia ser chamado efetivamente de “trabalho”.

Em segundo lugar, deve-se destacar que a metodologia do Censo de 1940 distinguia, no que importa às atividades profissionais exercidas pelos recenseados, quatro tipos distintos de “posição na ocupação”, a saber *i.* empregados, *ii.* empregadores, *iii.* trabalhando por conta própria, *iv.* membros da família, *v.* de outra posição ou de posição não declarada; e *vi.* de posição não discriminada. A **Tabela 2** não distingue entre estas situações porque o nível de desagregação das comparações apresentadas pelo Censo permite sabermos o número de pessoas por posição na ocupação em cada ramo de atividade, mas não em cada classe, informação que seria fundamental para a nossa análise, uma vez que a fragmentação institucional da Previdência Social brasileira chegava a distinguir os trabalhadores a este ponto. De todo modo, os dados por posição na ocupação serão utilizados, ainda que apenas aproximativamente, quando discutirmos a situação dos trabalhadores domésticos e o nível de cobertura previdenciária.

Em terceiro lugar, como já mencionamos, a fragmentação institucional da Previdência Social implicava coexistência de modelos de incorporação muito distintos, com graus de desagregação variados. No caso das CAPs, por exemplo, cada instituição congregava os

trabalhadores de uma mesma empresa, mas a legislação estabelecia os setores em que tais empresas atuavam. Para efeito da classificação censitária, isto significava a incorporação dos trabalhadores de variadas classes de atividade, dentro de diferentes ramos, mas não de um ramo específico. Por exemplo, nem todos os trabalhadores registrados no recenseamento no ramo dos “Transportes e comunicações” estavam contemplados pela legislação das CAPs. A classe dos “Transportes marítimos, fluviais e lacustres”, que compunha este ramo, estava incorporada ao IAPM. Já no caso dos IAPs, o modelo pretendia-se mais abrangente, mas ainda assim, para efeitos da classificação censitária, os trabalhadores incorporados a cada um dos Institutos podiam corresponder a: *i.* mais de uma classe de um mesmo ramo; *ii.* variadas classes de ramos distintos; *iii.* todas as classes de um ramo específico; e *iv.* todas as classes de um ramo específico, acrescidas de variadas classes de outros ramos. Isto é, tomando como referencial a estrutura de classificação do Censo de 1940, havia também distintos graus de fragmentação entre os próprios IAPs.

Diante disto, o exercício de correspondência realizado para a elaboração da **Tabela 2** implicou graus distintos de dificuldade. Em determinados casos, como os industriários, é bastante óbvia a correlação entre os ramos e classes previstos no decreto de criação do IAPI, e aqueles constantes no detalhamento do Censo Demográfico de 1940. Mais do que isso, o Decreto-Lei Nº 627, de 1938, em seu artigo 9º, é exaustivo quanto aos estabelecimentos industriais cujos empregados deveriam ser considerados como associados obrigatórios do instituto. Citemos apenas três, dentre os vinte incisos deste artigo:

Art. 9º São associados obrigatórios do instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários:

Os empregados que, sob qualquer forma de remuneração, prestem serviços aos estabelecimentos industriais, tais como:

I, na indústria da madeira (beneficiamento, serraria, carpintaria, fabricação de artefactos de vime, junco e cortiça, tanoarias e fabricação de barricas, preparação de pastas de celulose e congêneres)”

[...]

IV, na indústria química (fabricação de produtos químicos, fósforos, pólvora e explosivos, tintas, vernizes, esmaltes e corantes, extração e refinação de óleos vegetais e animais e atividades subsidiárias, fabricação de álcool industrial e outros solventes orgânicos, destilação de carvões, petróleos e derivados e congêneres);

[...]

XIV, na indústria gráfica (produção de livro, litografia, zincografia, fotogravura, encadernação, oficinas gráficas de jornais e revistas e congêneres);

É tarefa relativamente simples associar os incisos deste dispositivo legal, às classes econômicas constantes no recenseamento. Assim, os trabalhadores contabilizados dentro de “Indústrias de transformação de matérias-primas de origem vegetal”, correspondem àqueles previstos no inciso I, do Decreto-Lei Nº 627; os registrados em “Indústrias químicas e farmacêuticas”, devem ser os mesmos previstos no IV inciso; e aqueles das “Indústrias editoriais e gráficas”, correspondem aos do inciso XIV.

Porém, em diversos casos, uma mesma classe econômica, na definição censitária, poderia ser contemplada por mais de uma instituição previdenciária. Os trabalhadores contabilizados no Censo em atividades de “Extração e beneficiamento de minérios metálicos e não metálicos”, por exemplo, poderiam ser classificados no IAPTEC, como “empregados em serviços de mineração e perfuração de poços [...]”, de acordo com o artigo 7º do mesmo decreto; ou ainda numa Caixa de Aposentadorias e Pensões, conforme estabelecia o artigo 1º, do Decreto Nº 22.096, de 1932. A solução para impasses desta natureza, longe de simplificar, tornava ainda mais complexa a organização da Previdência Social - e, como consequência, nosso esforço comparativo. No caso dos trabalhadores em extração e beneficiamento de minérios, especificamente, o Decreto-Lei Nº 627 não se sobrepunha à legislação referente às CAPs. Ou seja, os trabalhadores desta classe que já estivessem, porventura, contemplados por uma Caixa, não seriam incorporados ao IAPTEC. Como as Caixas eram criadas por empresa, e não por ramo ou classe econômica, havia casos de trabalhadores na mineração já pertencentes a uma CAP e outros ainda não contemplados. Os primeiros permaneceriam na Caixa de origem, e os demais seriam incorporados ao instituto. No que nos interessa, para efeitos metodológicos, trata-se de uma classe econômica censitária que, em seu conjunto, poderia ser relacionada a duas instituições de Previdência Social distintas. Num primeiro momento, optamos por contabilizar definições controversas, como essa, em rubrica própria - "Potencialmente contemplados por mais de uma instituição".

Assim, foram consideradas como beneficiários potenciais de cada Caixa ou Instituto, pessoas registradas, no Censo de 1940, nos ramos e/ou classes que correspondem à descrição da legislação previdenciária do período. Por exemplo, o que chamamos de “comerciários” são as pessoas registradas em parte das classes que compõem os ramos “Comércio de mercadorias”, “Comércio de imóveis e valores mobiliários, crédito, seguros e capitalização”, “Defesa nacional, segurança pública”, “Serviços, atividades sociais” e “Profissões liberais, culto, ensino particular, administração privada”. Os bancários, por sua vez, são as pessoas contabilizadas em parte das classes que compõem o ramo “Comércio de imóveis e valores

mobiliários, crédito, seguros e capitalização”. Não cabe aqui a descrição exaustiva deste exercício, mas a correspondência completa entre os ramos e classes de atividade do recenseamento e os beneficiários previstos pela legislação previdenciária está detalhada no Anexo II, ao final deste trabalho.

Feitas estas ressalvas, o exercício realizado é bastante sugestivo do limitado alcance da Previdência Social, nas suas primeiras décadas de existência. Conforme evidencia a **Tabela 2**, em que pesem quaisquer considerações de natureza metodológica, é seguro afirmar que, ao final do período analisado neste estudo, a legislação previdenciária se propunha a atender, indisputadamente, apenas 16,6% do conjunto da população trabalhadora brasileira – isto é, a soma de comerciários (6,2%), industriários (5,5%), trabalhadores em serviços de utilidade pública (0,9%), transportes e cargas (0,6%), marítimos (0,5%), bancários (0,1%), classes e ramos que poderiam ser contempladas em mais de uma instituição previdenciária (1,0%), e trabalhadores na administração pública (1,7%). Ao mesmo tempo, deixava de fora, no mínimo, nada menos do que 72,3% dos trabalhadores, notando-se ainda o caso de 11,1% sobre os quais pouco se pode afirmar com segurança – a categoria “mal definidos e não declarados”. Se considerarmos que estes números se referem aos “beneficiários potenciais” – isto é, contemplados pela legislação – e que estes não necessariamente se tornavam beneficiários efetivos da Previdência Social, teremos que a participação daqueles realmente associados a alguma das CAPs ou IAPs, no conjunto da classe trabalhadora, era ainda mais reduzida do que sugere a tabela. De fato, os 1,8 milhões de associados ativos registrados no relatório do MTIC de 1939 correspondiam a pouco mais de 6,8% do número total de 26,8 milhões de trabalhadores, registrados no Censo de 1940, percentual bastante inferior aos 16,6% pretensamente atendidos pela legislação, aspecto sugestivo da baixa efetividade da política previdenciária. Para explorar os mecanismos de inclusão e exclusão, no âmbito da Previdência Social varguista, é preciso, portanto, investigar dois fatores: primeiro, os ramos e classes de atividade que sequer estavam contempladas na legislação previdenciária do período; e segundo, a efetividade da política de Previdência Social, isto é, sua capacidade de incorporar, de fato, todos os trabalhadores que se propunha a atender.

3.3 A Previdência vista por fora: trabalhadores rurais e domésticos

Começemos por aqueles que estavam excluídos porque não eram contemplados sequer pela legislação previdenciária. Na **Tabela 3**, estão agrupados os ramos e classes de atividade do Censo Demográfico de 1940 que não encontram correspondência imediata em nenhuma das CAPs ou IAPs, e que também não podem ser considerados como inativos. Dito de outro modo, são os trabalhadores brasileiros excluídos do universo da Previdência Social, pela ausência de medidas do regime varguista que tratassem de sua incorporação. Ao todo, somam mais de 22 milhões de pessoas, correspondendo a 83,4% do contingente estimado para a classe trabalhadora brasileira, no período. Número muito significativo, que restava sem acesso aos benefícios e serviços previdenciários, fundamentalmente concentrado no ramo “Agricultura, pecuária e silvicultura”, isto é, trabalhadores rurais; e nas classes das “Atividades domésticas”, remuneradas e não remuneradas. Conjuntamente, estes dois grupos somavam mais de 19 milhões de pessoas, representando 71,9% do total da população trabalhadora brasileira e 83,5% daqueles que permaneceram excluídos da política previdenciária, nas décadas de sua formação.

No que importa à rubrica “Mal definidos e não declarados”, que foi composta a partir dos ramos de atividades “não especificadas” do Censo Demográfico de 1940 (ver Anexo II), é difícil estabelecer, com segurança, sua posição em relação à Previdência Social. Ainda que parte deles pudesse, eventualmente, estar incorporada a alguma das instituições previdenciárias, a opção por classificá-los no rol dos “excluídos” se deve à provável correspondência entre os sujeitos contabilizados nestas classes e ramos e os “pobres urbanos” de Brodwyn Fischer¹⁴², cujas atividades profissionais eram, conforme análise da própria autora, esporádicas, mal definidas, não declaradas – em suma, de difícil classificação censitária e previdenciária. Se esta correspondência for verdadeira, devemos tomar o trabalho de Fischer como importante fonte para compreender as condições de exclusão, pela política de Previdência Social do regime varguista, de um conjunto expressivo de pessoas. Afinal, os quase três milhões classificados em situações de trabalho mal definidas ou não declaradas somam contingente nada desprezível.

¹⁴² A autora discute, inclusive, o limitado alcance dos dados censitários de 1940 para a caracterização dos “pobres urbanos” cariocas, que são o objeto de seu estudo. Cf. FISCHER, B. *A Poverty of rights: Citizenship and Inequality in Twentieth-Century Rio de Janeiro*. Stanford, Stanford University Press, 2008. p. 117 a 119.

Tabela 3: Trabalhadores não contemplados pela Previdência Social, por ramo e classe de atividades, em 1940.

Classes e ramos de atividade	Número	%
Agricultura, pecuária e silvicultura	9.427.536	42,0
Atividades domésticas, não remuneradas, no domicílio	9.303.495	41,5
Atividades domésticas remuneradas	611.127	2,7
Indústrias extrativas – exploração florestal e caça	99.155	0,4
Mal definidos e não declarados	2.981.447	13,3
TOTAL	22.422.760	100,0

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Recenseamento Geral do Brasil – 1º de setembro de 1940: Série Nacional, Vol. 2, Censo Demográfico – População e Habitação. Rio de Janeiro, 1950, no *Item 32 – Pessoas de 10 anos e mais, por sexo, segundo o ramo e a classe de atividade principal*. Elaboração Própria.

Ainda assim, os dados da **Tabela 3** são inequívocos quanto ao sentido principal da exclusão, no âmbito da legislação previdenciária, até a década de 1940. Apesar de também afetar trabalhadores em situações instáveis, ambíguas e marginais, o fator preponderante de exclusão era o ramo ou classe ocupacional a que pertenciam, ou seja, sua condição enquanto trabalhadores rurais e domésticos. E como explicar a exclusão de ramos e classes tão expressivas? Como discutido anteriormente, fatores como a questão social, a combatividade dos movimentos de trabalhadores e as estratégias da política de cooptação do regime são, usualmente, mobilizados para explorar os movimentos de inclusão dos trabalhadores de ramos beneficiados pelo universo da Previdência Social. Reversamente, têm também servido para elucidar as razões para a exclusão das que ficaram de fora. De certo modo, as dificuldades de organização e combatividade de trabalhadores rurais e domésticos, somadas ao veto da elite rural e de famílias abastadas e de classe média, apresentam-se como explicação para o atraso na conquista de seu espaço na política previdenciária brasileira. Incapazes de pressionar Estado e elite, teriam ficado de fora do cálculo político de cooptação do regime e, conseqüentemente, das medidas previdenciárias criadas com esta finalidade.

Se há muito de verdadeiro nesta dinâmica, é forçoso reconhecer que ela não abarca a totalidade das razões que podem ser aventadas para explicar sua ausência na legislação previdenciária da década de 1930. Mais do que isso, as exclusões de trabalhadores rurais e domésticos não podem ser explicadas a partir dos mesmos argumentos. No caso específico dos trabalhadores rurais, a tecnocracia previdenciária não deixava de demonstrar preocupação, elaborando argumentos variados, nos relatórios especializados, sobre os desafios para sua

incorporação, e citando constantemente a questão do “progresso social do meio rural”, ou da “modernização da proteção social no campo”. Diferentemente dos domésticos, em relação aos quais não foi possível encontrar citação de qualquer natureza, em nenhum dos documentos referentes à política previdenciária, nos arquivos consultados para esta pesquisa. De todo modo, em ambos os casos, é preciso qualificar e ir além de explicações centradas no veto de elites, sobretudo agrárias, nos interesses de cooptação política do regime, ou na ausência de mobilização por parte dos trabalhadores.

Trabalhadores rurais

Entre as muitas dificuldades elencadas pelas lideranças burocráticas e políticas do MTIC para a incorporação dos trabalhadores do campo na legislação previdenciária, destacam-se aspectos de natureza técnica e social, referentes à singularidade da previdência rural, que não devem ser desprezados enquanto fatores explicativos. Em primeiro lugar, considerando-se entraves tidos como “técnicos”, ou referentes a problemas de “gestão” da máquina previdenciária, o argumento da dispersão e desorganização das populações rurais foi frequentemente apresentado como obstáculo para a organização institucional da Previdência Social no campo. O relatório do MTIC referente ao ano de 1936¹⁴³, por exemplo, contabiliza apenas 14 sindicatos de empregados no meio rural, contra 86 associações de empregadores. Se esta diferença é testemunha da influência da elite rural brasileira, enquanto fator sempre lembrado nas discussões sobre o atraso na implementação de políticas sociais no campo, é também verdade que a estrutura previdenciária pensada para o Brasil da década de 1930 estava, como vimos, fortemente associada aos sindicatos, tanto pela participação que se esperava de lideranças sindicais de trabalhadores na administração da máquina institucional das CAPs e IAPs, quanto pela própria gestão de determinados benefícios, sobretudo os de assistência médica. Evidentemente, nada impediria que se pensasse numa estrutura diferenciada para os trabalhadores rurais. Todavia, naquele momento inicial, a ausência de sindicatos apresentava-se às autoridades do ministério como importante obstáculo à organização da Previdência Social para os trabalhadores do campo, nos mesmos marcos dos institutos existentes para os trabalhadores do meio urbano.

¹⁴³ MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO – MTIC. Exposição que acompanha o Relatório apresentado ao Senhor Presidente da República Doutor Getúlio Vargas pelo Ministro Agamennon Magalhães. Rio de Janeiro, 1936, p.25 Disponível em: <<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=800791&pesq>>. Acessado em: 16 de maio de 2018.

Ao obstáculo da desorganização se somava o desafio da dispersão das populações rurais, que também não deve ser desprezado, quando se pensa na implantação de políticas previdenciárias. A constituição de redes de atendimento para todos os beneficiários da Previdência Social foi, desde o princípio, importante desafio para o MTIC, sempre reportado em seus relatórios ao presidente da República e lembrado, já no trabalho de Tixier, como razão central para a fusão das instituições existentes em organismos maiores, capazes de atuar com maior capilaridade. Este aspecto não era apenas uma preocupação dos quadros técnicos da Previdência Social, mas uma demanda frequente dos próprios beneficiários, que não hesitavam em escrever às autoridades¹⁴⁴ - inclusive ao próprio Getúlio Vargas - demandando a abertura de "Caixas" em suas cidades, para evitar a necessidade de locomoção a centros distantes para o atendimento da Previdência Social, num período em que tanto as rotinas burocráticas de cadastramento, quanto a própria concessão de benefícios, como o pagamento das aposentadorias e pensões, se fazia presencialmente, no escritório regional mais próximo do respectivo Instituto.

Mas além dos desafios de ordem administrativa, sem dúvida maiores em ramos cujos trabalhadores se encontravam mais dispersos, os relatórios referentes à Previdência Social mostram-se particularmente atentos a questões de ordem econômica, no que importa tanto às implicações na concorrência internacional dos produtos agrícolas brasileiros, quanto aos efeitos da implementação da previdência rural sobre a rentabilidade dos negócios dos proprietários de terra. Em primeiro lugar, as autoridades ressaltavam o desafio do “*dumping social*”, decorrente das diferenças nos diversos sistemas previdenciários existentes (ou inexistentes), no contexto mundial, evidenciando que comparações internacionais podiam servir para fazer avançar as políticas previdenciárias, ou para atrasá-las:

Por várias razões econômicas e sociais, tornam-se no Brasil cada vez mais fortes as tendências no sentido de incluir o assalariado rural no âmbito do seguro social, a fim de reestabelecer o equilíbrio entre a proteção social garantida à população urbana e rural. [...] Ora, as dificuldades que encontraremos quando os produtos da nossa lavoura enfrentarem no mercado mundial a competição dos artigos da agricultura tropical africana, com o seu custo de produção reduzido, devido à ausência ou precariedade das providências sociais, podem criar obstáculos intransponíveis para esta ampliação da nossa Previdência e Assistência Sociais¹⁴⁵.

¹⁴⁴ ARQUIVO NACIONAL Processo nº 20.454, de 1938, BR RJANRIO 35, série 17.10, Lata 125. *Idem*. Processo nº 5397, de 1939, BR RJANRIO 35, série 17.10, Lata 202.

¹⁴⁵ CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC. Relatório da Diretoria Geral do Departamento Nacional da Previdência Social relativo ao ano de 1949. Manuscrito, sem paginação. LVc1949.12.00.

Isto é, se as comparações internacionais eram utilizadas, por um lado, para balizar a abrangência e o escopo da Previdência Social brasileira, tendo como referência os “melhores” exemplos estrangeiros, segundo modelos institucionais variados, também podiam servir como argumento para traçar os limites desta mesma abrangência. O Brasil, afinal, era ainda um país “economicamente mais atrasado” e, portanto, concorrente de produtos agrícolas de regiões onde a proteção social inexistia. O custo adicional de garantir direitos previdenciários aos trabalhadores rurais impactaria negativamente, segundo esta visão, na inserção econômica internacional do país e inviabilizaria, efetivamente, sua extensão para o campo. Para além do simples veto das elites agrárias, os técnicos da Previdência Social eram capazes de produzir argumentos de economia política internacional para justificar as restrições do sistema previdenciário no campo.

Em segundo lugar, os relatórios do MTIC evidenciavam preocupação com a solubilidade financeira dos empreendimentos rurais, ou nos termos empregados pela documentação, com a necessidade de levar ao agricultor "o numerário preciso ao granjeio de suas terras". A questão levantada faz referência às condições específicas do ciclo de negócios no campo, altamente sazonal e dependente de inversões de recursos elevadas, no período de preparo das plantações. Diante destas condições particulares, a "desorganização do crédito agrícola", acusada pelo relatório do MTIC e fundamental para estabilizar financeiramente os fazendeiros, era também apresentada como um dos empecilhos para a extensão da Previdência Social aos trabalhadores do campo, uma vez que as contribuições previdenciárias patronais representariam um peso adicional à situação financeira já debilitada dos produtores rurais.

Esta ressalva apontava para caminhos ainda mais interessantes. Se a política previdenciária do regime encontrava no acesso aos trabalhadores do campo um problema de difícil contorno, paradoxalmente era tida pelo MTIC como solução para a própria desorganização econômica do meio rural, por meio do estímulo a iniciativas de crédito agrícola. A proposta defendida pelas autoridades do ministério tinha como objetivo transformar os fundos das CAPs e IAPs já existentes, amealhados a partir das contribuições previdenciárias de patrões e empregados do setor urbano, em recursos a serem utilizados, por intermédio do Banco do Brasil, para o oferecimento de linhas de crédito para o setor rural, "a juros baixos e com prazos adequados ao ciclo vegetal". Dito de outro modo, se a temática da Previdência Social representava um problema, do ponto de vista de sua extensão aos trabalhadores do campo, era também apresentada como solução contra a escassez de recursos para as atividades agrícolas. Na retórica do MTIC, a própria origem agrária das riquezas da cidade justificava esta merecida transferência

de recursos do moderno setor urbano para iniciativas que buscassem a "valorização do homem do campo", como promessa de modernização do meio rural e de melhores condições de vida, no futuro:

Sendo o Brasil um país de condições acentuadamente agro-pecuárias, é nas reservas do seguro social, resultante das atividades urbanas, que as populações rurais irão encontrar os maiores subsídios para o crédito agrícola. Foi a agricultura, pela necessidade de escoar e vender os seus produtos e de consumir outros, que criou o transporte, o comércio e as indústrias nacionais. Receberá agora o homem do campo os benefícios das riquezas urbanas, que desabrocharam à sombra do seu trabalho anônimo e distante¹⁴⁶.

A confusão, possivelmente deliberada, entre os proprietários de terra, que se beneficiariam efetivamente do crédito agrícola, e o genérico “homem do campo”, que dificilmente teria acesso a estes recursos e, ainda por cima, permaneceria desassistido de Previdência Social, tem o intuito de deixar a impressão de que os esperados benefícios da iniciativa de reverter os recursos previdenciários para esta finalidade seriam, de algum modo, socializados. Atentos às possíveis objeções que a ideia enfrentaria, os elaboradores do relatório novamente se apressaram em apresentar casos internacionais em que medidas de natureza semelhante foram tomadas, com ênfase na experiência chilena de aplicação das reservas previdenciárias. Além disso, o relatório insistia, dentro do mesmo capítulo, no estímulo ao cooperativismo produtivo agrícola, com longas discussões sobre as vantagens do associativismo e sua posição estratégica no melhoramento das condições de vida no meio rural. A questão da gestão dos fundos previdenciários será elaborada em maior detalhe nas próximas seções, mas o vínculo que se estabelece entre a Previdência Social e a modernização do campo, via crédito agrícola, ao mesmo tempo em que se justificava a exclusão dos trabalhadores rurais, é elemento muito representativo das relações entre o urbano e o rural no imaginário das lideranças varguistas, possivelmente influenciadas e pressionadas pelos empregadores rurais.. .

De todo modo, este aspecto contribui ainda para evidenciar outro ponto fundamental, quanto às razões da exclusão de trabalhadores rurais da política previdenciária. A retórica empregada nos documentos ministeriais é bastante clara quanto à oposição entre a modernidade urbana e o atraso do meio rural, enquanto a análise dos ramos e classes contemplados deixa claro que as CAPs e os IAPs foram abarcando progressivamente os trabalhadores do Brasil que

¹⁴⁶ MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO – MTIC. Relatórios apresentados ao Senhor Presidente da República Dr. Getúlio Vargas pelo Ministro Waldemar Falcão. Rio de Janeiro, 1938. p. 29 et. seq. Disponíveis em: <<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=800791&pesq=>>. Acessado em: 16 de maio de 2018.

o regime entendia como moderno. A associação usualmente estabelecida entre o surgimento das instituições previdenciárias e os fenômenos da urbanização e da industrialização e o papel modernizante que tinha a cumprir é evidente em todos os relatórios disponíveis sobre a Previdência Social brasileira, nas décadas de 1930 e 1940, mas é no esboço manuscrito do relatório de administração do DNPS de 1949, que consolidava estudos e dados sobre as instituições previdenciárias brasileiras, que a questão surge com maior clareza:

O processo de industrialização das áreas econômicas menos desenvolvidas do mundo vem sendo acompanhado por toda parte das providências, cada vez mais ativas e dinâmicas, da política social previdenciária. Com efeito, a política industrial está sempre criando ou agravando problemas sociais de imensa relevância e complexidade, capazes de afetar o funcionamento normal e harmonioso da economia nacional, visto como não oferece contrapartida social, isto é, apresenta-se sem medidas simultâneas e espontâneas de proteção, amplas e eficazes, às quais os poderes públicos têm de recorrer para mitigar as consequências sociais do impacto do industrialismo¹⁴⁷.

Ou seja, no entendimento da alta burocracia da Previdência Social brasileira, as instituições previdenciárias se justificavam na medida em que serviam para responder a problemas decorrentes do processo de industrialização, cujos desdobramentos podiam ser prejudiciais ao “funcionamento harmonioso da economia nacional” e que não se resolveriam espontaneamente. Se tinham como função “mitigar as consequências sociais do impacto do industrialismo” e estavam inscritas no âmbito do Brasil moderno, industrial e urbano, caberia a elas responder pelos problemas da parcela arcaica e agrária do país? Afinal, as duras condições de vida do “homem do campo” não era fruto da “modernização”, da “política industrial”, e, neste sentido, não precisava de “contrapartida social”, ou seja, não tinha de ser corrigida por meio da intervenção do Estado. Segundo a visão que transparece na documentação do MTIC, não só eram problemas de ordem distinta, como também “o trabalho no campo não [oferecia] condições que [possibilitassem] um sistema de garantias sociais”. Tratava-se de desafio diferente daquele enfrentado pelos trabalhadores urbanos. E, exatamente por isso, não podia ser equacionado com o emprego das mesmas soluções.

Mas que condições eram essas e de que peculiaridades falam os relatórios do MTIC? A documentação é vaga a este respeito, mas torna-se mais clara à luz das experiências de outros países. Como exploramos anteriormente, o esquema previdenciário estabelecido em torno do modelo original das CAPs, e aperfeiçoado a partir da criação dos IAPs, fora construído

¹⁴⁷ CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC. Relatório da Diretoria Geral do Departamento Nacional da Previdência Social relativo ao ano de 1949. Manuscrito, sem paginação. LVc1949.12.00.

sob forte influência de regimes de Previdência Social de inspiração bismarckiana, dependentes de um tipo específico de relação de trabalho, essencialmente caracterizado pelo “emprego” e pelo assalariamento. Uma vez que as contribuições dos empregados eram calculadas e pagas a partir dos salários recebidos, para que fosse possível garantir o fluxo de recursos necessários à estabilidade atuarial das instituições previdenciárias, era preciso que sua remuneração fosse monetizada e recorrente. Salários pagos em espécie ou por meio de benefícios concedidos diretamente pelo empregador, que não fossem passíveis de computação como parte da remuneração monetária, assim como atividades realizadas sazonalmente, em pequenos empreendimentos familiares e/ou para consumo próprio, requereriam modelo de Previdência Social com esquema de financiamento diferente do previsto para as CAPs e IAPs. Mas até que ponto a regularidade e o pleno assalariamento eram a norma nas relações de trabalho no campo, no Brasil da década de 1930?

Trabalhadores domésticos

A situação dos domésticos é ainda mais obscura, seja pela ausência de estudos dedicados a estes trabalhadores, na historiografia brasileira concernente ao século XX, seja pelo silêncio guardado em relação a eles, na própria documentação analisada. Estas lacunas são especialmente significativas, quando se considera que o número de pessoas contabilizadas em "Atividades Domésticas" no Censo de 1940 era extremamente elevado, como aponta a **Tabela 3**, somando 9,9 milhões no total.

Sem dúvida, a magnitude impressiona, mas deve-se analisá-la com cuidado, percebendo nuances importantes na classificação proposta pelo IBGE. Há, na nomenclatura do recenseamento, variadas classes de trabalho doméstico, dentro do mesmo ramo “Atividades domésticas, atividades escolares”, que consolidamos em dois grandes grupos. O primeiro deles corresponde à classe “Atividades domésticas, não remuneradas, no domicílio familiar” e totalizava 9,3 milhões de pessoas, a esmagadora maioria. O segundo grupo, que chamamos de “Atividades domésticas remuneradas”, foi composto a partir das classes censitárias ligadas ao serviço doméstico que não estavam contempladas por nenhuma instituição previdenciária, a saber: “Serviço doméstico remunerado”, “Serviços de portaria e elevadores”, “Serviços domiciliares de jardinagem e afins” e “Outras atividades domésticas remuneradas”. Ao todo, o número de pessoas registradas nestas classes chegava a pouco mais de 600 mil.

Os critérios de classificação do recenseamento não são claros e não localizamos, nas notas anexas à publicação original da pesquisa, referências à metodologia utilizada. Ainda assim, algumas considerações e hipóteses interpretativas podem ser apresentadas, a partir dos dados disponíveis. O primeiro desafio é a própria caracterização do que se entende por “atividade doméstica”, distinguindo no interior deste grupo os casos em que o trabalho era realizado por familiares de diversos graus de parentesco (pais, cônjuges, filhos etc.), daqueles cujo trabalho atendia a outras famílias. Como mencionado anteriormente, o *Item 32* do Censo de 1940 considera todas as pessoas com dez anos de idade ou mais, e não apenas aquelas que possuíam ou estavam em busca de um trabalho, de modo que estas duas formas de “atividades domésticas”, essencialmente distintas, talvez se confundam nos dados apresentados pelo IBGE.

A princípio, parece evidente que o grupo “Atividades domésticas, não remuneradas, no domicílio familiar” registre apenas as pessoas dedicadas ao trabalho para suas próprias famílias, no cuidado da casa, das crianças e dos idosos – o que vulgarmente conhecemos como “donas de casa” –, leitura que tornaria a impressionante magnitude de 9,3 milhões de pessoas mais plausível, em se tratando de uma classe “não remunerada”. Do ponto de vista da Previdência Social, as pessoas classificadas neste grupo estariam à margem do universo do trabalho, tal como compreendido pela legislação do período. Ainda que estivessem registradas na própria classificação censitária sob a nomenclatura de “atividade doméstica”, talvez de natureza não diferente daquela realizada por trabalhadores domésticos que recebiam remuneração, tratar-se-ia de um tipo de trabalho exercido em âmbito privado, no próprio “domicílio familiar”, portanto não mediado por relações mercantis.

Pensado deste modo, o serviço doméstico que preponderava na sociedade brasileira do período, estaria fora do limite de incorporação da política previdenciária do regime, centrada no universo das relações trabalho, aspecto que remeteria o problema de sua exclusão a um campo muito mais abrangente, relativo a temáticas como relações de gênero e dinâmicas familiares, que fogem ao objetivo imediato deste estudo, mas que mereceriam aprofundamento por parte da historiografia¹⁴⁸. O que se sabe, com segurança, a partir dos dados do recenseamento

¹⁴⁸ Se a temática do gênero tem sido amplamente discutida e desenvolvida em trabalhos recentes, parece haver uma importante lacuna no que importa à história das famílias, especialmente das famílias de trabalhadores, no período compreendido por este estudo. Dadas as muitas interconexões entre as questões de gênero, família e seguridade social, a historiografia se beneficiaria muito de trabalhos que avançassem nesta abordagem. Cf. FRACCARO, G. Os direitos das mulheres – organização social e legislação trabalhista no entreguerras brasileiro (1917-1937). 2016. Tese em História (Instituto de Filosofia e Ciências Humanas), Universidade Estadual de Campinas, Campinas. TODD, S. *The people: The Rise and Fall of the Working Class (1910 – 2010)* London. Jonh Murray, 2014. *Idem. Young women, work, and Family in England, 1918 – 1950*. Oxford, Oxford University

brasileiro de 1940, é que o número de mulheres nestas atividades domésticas era muito superior ao de homens, sendo que do total de 9,3 milhões de pessoas registradas neste grupo, 9,2 milhões eram mulheres, participação de 99%¹⁴⁹. A dinâmica de regulação da cidadania, neste caso, mereceria investigações aprofundadas, que tomassem como elemento central da análise as questões de gênero.

Mas os desafios analíticos quanto à natureza do “trabalho doméstico”, não param por aí. A circunscrição da classe “Atividades domésticas, não remuneradas, no domicílio familiar” às pessoas dedicadas ao trabalho para suas próprias famílias, isto é, às “donas de casa”, limitaria o universo dos trabalhadores domésticos em serviço para outras famílias ao grupo das “Atividades domésticas remuneradas”, que somava pouco mais de 600 mil indivíduos, ou 2,3% do total dos trabalhadores brasileiros. Esta participação seria surpreendentemente reduzida, se comparada tanto a casos internacionais contemporâneos, quanto aos dados referentes ao Brasil do século XXI. No Reino Unido, por exemplo, o *Census of England and Wales* de 1921 contabilizava mais de 1,3 milhões de trabalhadores domésticos¹⁵⁰, o dobro do que se registraria no Brasil, vinte anos depois, para populações de magnitudes semelhantes – 37,8 milhões no Reino Unido de 1921, e 41,2 milhões no Brasil de 1940. Da mesma forma, no Brasil atual, os dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio Contínua – PNAD Contínua, também do IBGE, apontam para uma participação de 5,9% dos empregados domésticos no total das pessoas ocupadas, na média do ano de 2017¹⁵¹. Ou seja, a menos que o Brasil fosse um caso à parte, nas primeiras décadas do século XX, e que o emprego doméstico tenha mais do que dobrado em participação, nos últimos 80 anos, os dados do Censo de 1940 devem ser avaliados com muita cautela.

Conforme discutido anteriormente, o recenseamento apresenta o número de pessoas por ramos de atividade, segundo a posição na ocupação, dado que pode ser bastante útil para esclarecer este ponto e nos ajudar a separar essas duas situações distintas. Afinal, recuperando

Press, 2005. FONSECA, C. “Ser mulher, mãe e pobre” In: PRIORE, M. D. História das mulheres no Brasil. São Paulo, Contexto, 2015.

¹⁴⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Recenseamento Geral do Brasil – 1º de setembro de 1940: Série Nacional, Volume 2, Censo Demográfico – População e Habitação. Rio de Janeiro, Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1950 na Tabela 29 - Pessoas de 10 anos ou mais, por sexo e grupo de idades segundo o ramo da atividade principal exercida e a posição na ocupação. p.32.

¹⁵⁰ TODD, S. *The people: The Rise and Fall of the Working Class* (1910 – 2010) London. Jonh Murray, 2014.

¹⁵¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar Contínua – PNAD Contínua dez de 2017. Disponível em: < <https://sidra.ibge.gov.br/home/pnadct/brasil>>. Acesso em: 01/06/2018.

os tipos de posição constantes na metodologia do IBGE¹⁵², é de se imaginar que o primeiro caso – daquelas pessoas cuja atividade é o serviço doméstico, mas que a exercem no âmbito de suas próprias famílias – seria registrado sob a posição “Membros da família”. Entretanto, curiosamente, apenas para o ramo “Atividades domésticas”, o Censo adotava uma classificação diferente dos demais, limitada a dois tipos de posição na ocupação: *i.* empregados; e *ii.* de posição não discriminada. Não chega a ser surpreendente que o número de pessoas registradas em “não discriminada” correspondesse a 95,4% do total do ramo das atividades domésticas, inviabilizando qualquer análise mais detalhada sobre sua situação.

Assim, torna-se sugestiva a interpretação de que a classe das “Atividades domésticas, não remuneradas, no domicílio familiar” contabilizasse também casos de pessoas que trabalhavam para outras famílias, possivelmente sem perceber remuneração, em esquemas que passaram ao largo da capacidade de conceptualização e diagnóstico dos recenseadores. Mas quantos casos e referentes a que formas de relação de trabalho? E o que isto implica, do ponto de vista da discussão sobre a regulação do acesso aos benefícios previdenciários? Dito de outro modo: como tipificar e identificar, rigorosamente, o trabalho doméstico e sua dimensão, de maneira a que se possa perceber seu impacto sobre a exclusão deste enorme contingente de pessoas do universo da Previdência Social? Ao problema das relações familiares de gênero, apontado anteriormente, se somaria a difícil questão do lugar das mulheres no mundo do trabalho. A resposta a estes questionamentos encontra limitações tanto na indisponibilidade dos dados do censo, quanto no silêncio das fontes e na pouca atenção recebida pelo tema no debate historiográfico brasileiro.

3.4 A Previdência vista por dentro: desafios de cobertura e instabilidade da legislação

¹⁵² Ver página 94, acima.

Para além das exclusões de trabalhadores de ramos e classes econômicas inteiras, como no caso dos rurais e domésticos, a análise da dinâmica de “regulação da cidadania” não pode desconsiderar formas de exclusão no interior dos grupos contemplados pela legislação previdenciária. Afinal, seria um equívoco imaginar que o jogo entre exclusão e incorporação se limitasse ao critério de pertencimento a determinados ramos ou classes profissionais. Como procuramos argumentar, o problema da regulação da cidadania ultrapassava, em muitos aspectos, a questão de sua organização institucional segundo profissões.

Na **Tabela 4** são apresentados o número mínimo e máximo de beneficiários potenciais das CAPs e IAPs, calculados a partir dos dados do Censo de 1940, bem como seus beneficiários efetivos, conforme registro do relatório do MTIC para o ano de 1939. A apresentação dos beneficiários potenciais em número mínimo e máximo reflete, como explicado anteriormente, a própria instabilidade da legislação previdenciária, que podia associar trabalhadores de um mesmo ramo ou classe a mais de uma instituição de Previdência Social diferente. Na **Tabela 2**, estes casos ambíguos foram registrados em rubrica própria – “Potencialmente contemplados por mais de uma instituição”, mas para o exercício que se pretende realizar aqui, é preciso distribuí-los entre as instituições de que poderiam fazer parte.

Assim, na contabilização do número mínimo de beneficiários potenciais, foram consideradas apenas as pessoas em ramos e classes inequivocamente associadas àquela determinada instituição previdenciária. Para o número máximo de beneficiários potenciais, foram contabilizados também todos os casos ambíguos, referentes àquela instituição específica. Dividindo-se o número de beneficiários efetivos pelo número mínimo de beneficiários potenciais, chega-se ao nível máximo de cobertura que pode ser atribuída àquela instituição, isto é, ao cenário em que a política previdenciária teria sido mais efetiva na real incorporação dos trabalhadores que pretendia atender. Usando o número máximo de beneficiários potenciais no denominador, chega-se ao nível mínimo de cobertura, ou seja, ao cenário em que a efetividade da legislação teria sido menor, com maior proporção de trabalhadores que já tinham direito, deixados de fora. Note-se que ambos os casos são apenas abstrações, construídas a partir do detalhamento (limitado) dos dados do recenseamento e da descrição constante na legislação previdenciária do período. Efetivamente, o nível de cobertura para os trabalhadores legalmente incorporados ao universo da Previdência Social se situava entre os valores mínimo e máximo da **Tabela 4**, sem que se possa precisar exatamente em que ponto.

Tabela 4: Mínimo e máximo de potenciais beneficiários (em 1940), beneficiários efetivos (em 1939) e cobertura previdenciária, por instituição

	Número mínimo de beneficiários potenciais	Número máximo de beneficiários potenciais	Número de beneficiários efetivos	Cobertura mínima ¹ (%)	Cobertura máxima ² (%)
IAPÍ	1.473.162	1.577.801	800.885	50,8	54,4
IAPC	1.676.299	1.723.074	566.019	32,8	33,8
IAPTEC	145.292	310.441	100.000	32,2	68,8
IAPÉ	26.508	60.486	21.528	35,6	81,2
IAPM	89.498	177.547	40.550	22,8	45,3
IAPB	28.759	45.023	21.484	47,7	74,7
CAPs	238.437	402.143	286.450	71,2	120,1

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Recenseamento Geral do Brasil – 1º de setembro de 1940: Série Nacional, Vol. 2, Censo Demográfico – População e Habitação. Rio de Janeiro, 1950 e do MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO – MTIC. Relatório apresentado ao Senhor Presidente da República Dr. Getúlio Vargas pelo Ministro Waldemar Falcão. Rio de Janeiro, 1939. Elaboração Própria

¹ Razão entre o número de beneficiários efetivos e o número máximo de beneficiários potenciais.

² Razão entre o número de beneficiários efetivos e o número mínimo de beneficiários potenciais.

Em linhas gerais, comerciários e marítimos apresentavam os níveis mais baixos de cobertura, nos pontos mínimos e máximos, oscilando entre 32,8% e 33,8%, no caso dos primeiros, e 22,8% e 45,3%, no caso dos segundos. Os industriários, por sua vez, encontravam-se em patamar mais elevado de cobertura, com algo entre 50,8% e 54,4% dos beneficiários potenciais efetivamente inscritos no IAPI. Estivadores e trabalhadores em transportes e cargas, que seriam inclusive reunidos numa única instituição, em 1945, registravam coberturas tão baixas quanto a do IAPC, nos respectivos pontos mínimos (35,6% e 32,3%), mas muito superiores à do IAPI, nos pontos máximos (81,2% e 68,8%). Os bancários e os trabalhadores em serviços de utilidade pública (beneficiários das CAPs), por outro lado, apresentavam valores elevados tanto na cobertura mínima, quanto na máxima, ainda que com grande amplitude entre os dois pontos¹⁵³.

¹⁵³ Os níveis de cobertura, de modo geral, parecem baixos, sobretudo para trabalhadores em ramos de atividade mais organizados, como os industriários. Cabe lembrar, contudo, que estamos tratando de institucionalidades ainda em processo de implantação, que não tinham sequer uma década de existência e enfrentavam, na maior parte, o enorme desafio de atender trabalhadores espalhados por todo o território nacional. De fato, se tomarmos os dados de beneficiários efetivos do IAPI para o ano de 1945 e mantivermos constante o número de beneficiários potenciais, referente aos dados do Censo de 1940, chegaremos ao nível de cobertura mínimo de 96,9%, ou seja, a incorporação quase completa dos trabalhadores do ramo industrial. Estaríamos tratando de uma política que ganhava abrangência, em ritmo acelerado, no caso dos trabalhadores da indústria. Mas isso implica assumir que o número de trabalhadores na indústria de transformação tenha crescido apenas vegetativamente no período. De modo geral, seria esclarecedor comparar os níveis de cobertura entre 1939 e 1945, momento de amadurecimento da estrutura institucional previdenciária montada ao longo da década de 1930, para todos os

Os dados da **Tabela 4** evidenciam dois aspectos que devem ser mais bem explorados, para que se possa compreender os sentidos do nível de cobertura previdenciária ou, melhor dizendo, a dinâmica de inclusão/exclusão própria a trabalhadores de ramos e classes de atividade que estavam contempladas pela legislação. Em primeiro lugar, deve-se procurar compreender as possíveis razões para as diferentes magnitudes de cobertura previdenciária, a depender do instituto: o que distingue comerciários de industriários, a ponto do IAPI ser tão mais efetivo na real incorporação de seus potenciais beneficiários do que o IAPC? Em segundo lugar, é preciso entender a amplitude da diferença entre os níveis mínimo e máximo da cobertura previdenciária, para cada um dos institutos, aspecto que reflete a maior ou menor estabilidade da própria legislação: quais motivos levam à existência de tantos casos ambíguos em categorias como os bancários, os trabalhadores dos transportes ou dos serviços de utilidade pública? O que torna, nestes casos, tão mais complexa a tarefa de definir os beneficiários potenciais do IAPB, do IAPTEC ou das CAPs?

Magnitude da cobertura previdenciária

A diferença na magnitude dos patamares de cobertura para cada uma das instituições previdenciárias é aspecto revelador de que o acesso à Previdência Social se configurava de maneira desigual, entre trabalhadores de ramos e classes profissionais igualmente contemplados pela legislação. Isto é, nem todos aqueles que gozavam, nominalmente, do direito aos benefícios previstos logravam obtê-los, dificuldade que se mostrava maior para trabalhadores de determinados grupos. As razões para esta diferença certamente mereceriam a atenção de estudiosos dedicados à história social do trabalho, especialmente aqueles que se debruçam sobre grupos particulares de trabalhadores, o que não é o objetivo desta pesquisa. Mas a título de aproximação, o próprio recenseamento de 1940 oferece elementos para avançar conclusões preliminares sobre as distintas dinâmicas de incorporação efetiva ao universo previdenciário, que merecem discussão.

A **Tabela 5** apresenta os principais ramos profissionais identificados pela pesquisa do IBGE, conforme a participação das cinco diferentes “posições na ocupação”, de acordo com os critérios já apresentados anteriormente. Percebe-se, pela leitura da tabela, que 77,0% dos

grupos de trabalhadores, mas a indisponibilidade de dados censitários para a década de 1940, não recomenda esta extrapolação.

trabalhadores nas indústrias de transformação eram “empregados”, número semelhante aos trabalhadores “empregados” no comércio de valores, crédito etc. (79,7%) e nos transportes e comunicações (82,3%). Diferentemente, os trabalhadores no comércio de mercadorias e nos serviços e atividades sociais que registravam posição na ocupação como “empregados” não ultrapassavam os 50%, concentrando-se nas outras classificações, sobretudo em “conta própria”.

Tabela 5: Participação dos trabalhadores por posição na ocupação, no total dos trabalhadores por ramo de atividades, 1940.

Ramo de atividades	Posição na ocupação (em %)				
	Empregados	Empregadores	Conta própria	Membros família	Outra posição
Indústrias de transformação	77,0	2,2	17,9	2,2	0,8
Comércio de Mercadorias	49,1	7,2	40,9	2,4	0,4
Comércio de valores, crédito	79,7	2,0	17,8	0,1	0,3
Transportes e comunicações	82,3	0,7	15,8	0,9	0,4
Serviços, atividades sociais	34,2	2,0	58,3	1,8	3,7

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Recenseamento Geral do Brasil – 1º de setembro de 1940: Série Nacional, Vol. 2, Censo Demográfico – População e Habitação. Rio de Janeiro, 1950, na Tabela 29 – Pessoas de 10 anos ou mais, por sexo e grupos de idades, segundo ramo da atividade ocupacional exercida e posição na ocupação. Elaboração Própria.

O que cabe destacar, cotejando-se os dados das **Tabelas 4 e 5**, é a maior concentração de trabalhadores registrados na posição “empregados”, nos ramos correspondentes aos institutos com nível de cobertura previdenciária mais elevado, ou seja, nas indústrias de transformação, onde estão os trabalhadores beneficiários do IAPI; no comércio de valores e crédito, ramo majoritariamente identificado com os bancários; e nos transportes e comunicações, que contemplava a maior parte dos trabalhadores potencialmente beneficiários das CAPs. Por outro lado, comércio de mercadorias e serviços e atividades sociais, cujos trabalhadores eram atendidos pela legislação referente ao IAPC, são os ramos em que há maior participação relativa da posição “conta própria”. Infelizmente, os dados do recenseamento não são suficientemente detalhados para permitir que saibamos a posição na ocupação por classes de atividade, o que ajudaria a identificar mais claramente as diferenças entre os grupos associados a cada uma das instituições previdenciárias. Assim, pouco pode ser dito sobre a “posição na ocupação” dos

beneficiários potenciais do IAPTEC, do IAPE e do IAPM, que distribuíam-se em diversas classes, entre os ramos de comércio de mercadorias, transportes e comunicações e indústrias extrativas.

Do ponto de vista da regulação da cidadania, pode-se dizer que esta correspondência é sugestiva dos significados menos evidentes da circunscrição da legislação previdenciária ao universo do trabalho. Para a bibliografia especializada, marcada pelo influente estudo de Wanderley Guilherme dos Santos, a Previdência Social, tal como foi concebida, limitava o exercício da cidadania aos “trabalhadores” de determinados “grupos ocupacionais”, que eram definidos pelo Estado, por meio de instrumentos legais¹⁵⁴. Ou seja, o mecanismo básico de regulação da cidadania, segundo esta abordagem, partiria do reconhecimento de determinadas “ocupações” pela legislação trabalhista, que passariam então a gozar de direitos previdenciários. Este aspecto, como vimos, responde em parte pela exclusão de contingente muito representativo de trabalhadores, notadamente os rurais e domésticos, ainda que outros elementos precisem ser mobilizados para explicar o fenômeno.

Entretanto, os dados apresentados sobre a cobertura previdenciária, e sua correlação com a “posição na ocupação”, evidenciam que a associação entre cidadania e trabalho não apenas limitava os direitos previdenciários aos trabalhadores de determinadas “ocupações”, reconhecidas em lei, como também arrastava para o interior da Previdência Social toda a complexidade do mercado e das relações trabalhistas. A origem bismarckiana da legislação previdenciária brasileira, tripartite por excelência e, portanto, organizada em torno das contribuições de empregados, empregadores e do Estado, implicava para sua plena operacionalização a existência do emprego e do assalariamento, excluindo por omissão aqueles que trabalhavam para si próprios ou em âmbito familiar. De fato, os decretos são claros a respeito de quem eram os sujeitos aos quais se destinava a política previdenciária – “empregados” nos estabelecimentos industriais, comerciais, bancários, portuários etc.

¹⁵⁴ SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979. p. 75. Outros autores que reafirmam a centralidade da associação entre cidadania e trabalho são Cohn e Araújo. Cf. COHN, A. “A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania”. In: MOTA, C. G. (org). *Viagem Incompleta: A experiência Brasileira (1500-2000). A Grande Transformação*. São Paulo, Editora SENAC São Paulo, 2000.; D’ARAÚJO, M. C. “Estado, classe trabalhadora e políticas sociais”. In: FERREIRA, J. DELGADO, L. A. N. (org.) *O Brasil Republicano: O tempo do Nacional-Estatismo*. Volume 2. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2013. p. 216-217.

No caso do IAPC, é verdade que a legislação se referia também à participação de donos de estabelecimentos comerciais que trabalhassem por conta própria, o que é inclusive revelador de que os idealizadores da legislação estavam cientes da singularidade deste grupo e, conseqüentemente, da necessidade de adaptações na legislação previdenciária que tinha por objetivo atendê-los. Mas a obrigatoriedade de contribuir com duas cotas – a parte dos empregadores e dos empregados – representava um peso que não era visto pelos beneficiários exatamente como um “direito”. Pelo contrário, não são raros os telegramas e cartas enviados por comerciários que trabalhavam por conta própria ao presidente da República e ao MTIC, reivindicando a suspensão dos pagamentos e a desobrigação de participar da Previdência Social. Em documento assinado por 16 comerciantes da cidade de Garibaldi¹⁵⁵, datado de 1937, acusa-se o fiscal Felipe Macedo de ameaçar os que se recusavam a pagar as cotas e multas de atrasados, aproveitando para pedir ao presidente Vargas que revisse o dispositivo que os obrigava a participar do IAPC. Caso parecido com o dos comerciantes de Pombal, na Paraíba¹⁵⁶, que reclamavam da seca, da pobreza do sertão, dos impostos já elevados e viam, por isso, a obrigatoriedade de contribuição como um problema a mais. Os comerciantes de Garibaldi foram, inclusive, bastante francos, dizendo ao presidente que duvidavam de que efetivamente se beneficiariam de algum dos serviços do instituto. Exemplos como este, evidenciam, em primeiro lugar, que aquilo que se apresenta usualmente como um direito, podia ser percebido pelos pretendidos beneficiários apenas como um fardo. Em segundo lugar, que fora das relações de trabalho tipicamente de “emprego”, o desenho institucional bismarckiano da Previdência Social mostrava-se inadequado e podia, até mesmo, gerar resistências.

Estamos, portanto, diante de um arranjo que tinha como característica fundamental não apenas ser pensado para atender os “trabalhadores”, aspecto amplamente analisado pela bibliografia especializada, conforme discutimos anteriormente. Também não se tratava, simplesmente, de atender trabalhadores de determinados “grupos ocupacionais”, como destaca Santos. Na verdade, era elemento essencial da Previdência Social ter sido concebida para atender especificamente aqueles trabalhadores inseridos em relações de trabalho caracterizadas pelo “emprego”, que eram maioria nos ramos de atividade urbanos, considerados modernos, mas não no conjunto da população trabalhadora brasileira. Isto é, a arquitetura institucional previdenciária do regime varguista, que não se afastara da inspiração bismarckiana da Lei Eloy Chaves, colidia com a própria conformação do mercado e das relações de trabalho, naquele

¹⁵⁵ ARQUIVO NACIONAL. Processo Nº 11.995, de 1937, BR RJANRIO 35, série 17.10, Lata 125.

¹⁵⁶ *Idem*. Processo Nº 18.177, de 1938, BR RJANRIO 35, série 17.10 Lata 125.

estágio. A plena incorporação dos trabalhadores ao universo da cidadania encontrava limite na expansão do modelo do emprego e do assalariamento, que ainda não eram plenamente difundidos entre as relações trabalhistas no Brasil. O aspecto central da regulação da cidadania não está, portanto, simplesmente na capacidade normativa, ou no desejo do Estado em reconhecer “grupos ocupacionais”, mas na própria dinâmica das relações de trabalho.

Em certo sentido, este aspecto contribui até mesmo para explicar as dificuldades de expansão da política previdenciária para o campo. Concluímos a sessão anterior questionando até que ponto a regularidade, o “emprego” e o pleno assalariamento eram a norma nas relações de trabalho no meio rural, no Brasil da década de 1930. Considerando-se os dados do Censo de 1940, fica evidente que não eram: dos 9,4 milhões de trabalhadores contabilizados no ramo “Agricultura, pecuária, silvicultura”, apenas 33,5% estão registrados sob a posição “empregados”, enquanto a maioria está em “conta própria” (35%) e parte expressiva em “membros da família” (28,2%)¹⁵⁷. Diante desta configuração, é evidente que a expansão da política previdenciária para o campo não poderia ser feita nos mesmos moldes existentes para os trabalhadores urbanos, o que era reconhecido pelas lideranças políticas e burocráticas do MTIC. É disso que se trata, afinal, a afirmação constante no relatório de 1937, de que “o trabalho do campo não [oferecia] condições que [possibilitassem] um sistema de garantias sociais”.

A concepção bismarckiana da política previdenciária do Brasil na década de 1930 limitava, portanto, as condições de sua própria expansão, uma vez que não se coadunava com o estágio em que se encontravam as relações de trabalho de amplos setores da economia brasileira. Pode-se argumentar que, neste caso, a concepção deveria mudar, de modo a adaptar a arquitetura institucional previdenciária para incorporar aqueles que ficavam de fora. Em que pese a justeza desta crítica, é importante lembrar que não era isso que se verificava na maior parte das experiências internacionais de Previdência Social. Como discutimos, durante as primeiras décadas do século XX, até o final da Segunda Guerra Mundial, o modelo estabelecido por Bismarck dominou os sistemas previdenciários da maioria dos países, ainda que com significativas diferenças, sendo que, em muitos casos, essas características limitaram o acesso de trabalhadores rurais – e domésticos – ao universo da Previdência Social.

¹⁵⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Recenseamento Geral do Brasil – 1º de setembro de 1940: Série Nacional, Vol. 2, Censo Demográfico – População e Habitação. Rio de Janeiro, 1950, na Tabela 29 – *Pessoas de 10 anos ou mais, por sexo e grupos de idades*, segundo ramo da atividade ocupacional exercida e posição na ocupação..

De fato, em todos os principais exemplos usualmente analisados pela bibliografia especializada, o que se verifica é a predominância de esquemas concebidos para atender primordialmente os trabalhadores industriais, regularmente empregados. Evidentemente, é o caso da Alemanha de Bismarck, até a República de Weimar; mas é também o que se via no Japão das primeiras décadas do século XX; na França, onde a exclusão dos trabalhadores rurais era justificada por sua suposta capacidade de sobrevivência com o apoio das famílias e das comunidades; nos Estados Unidos, cujo principal programa de seguridade social, o *Social Security Act* de 1935, explicitamente excluía trabalhadores rurais e domésticos; e mesmo na Rússia, onde os esforços governamentais de *welfare* se limitavam a uma pequena minoria de trabalhadores industriais e continuaram a excluir camponeses, mesmo depois da Revolução de 1917¹⁵⁸. Como sugere Asa Briggs:

No período crítico do entreguerras [...] as medidas de welfare eram demandadas e providas a conta gotas, com condições variadas de administração e regulação, ‘um apavorante complexo de critérios de elegibilidade e benefícios, de acordo com circunstâncias individuais, fronteiras locais, graus de necessidade e por aí em diante’¹⁵⁹.

Como já sugerimos, o fenômeno da “cidadania regulada” e seu efeito sobre a incorporação seletiva de grupos profissionais, no âmbito da Previdência Social, independia de organização institucional por categorias ou mesmo de estruturas corporativistas. Neste sentido, não há nada de excepcional na dinâmica previdenciária do regime varguista.

Amplitude e instabilidade da legislação

Enquanto a diferença nas magnitudes dos patamares de cobertura de cada uma das instituições é aspecto revelador do real acesso à política previdenciária por trabalhadores de

¹⁵⁸ Para análise comparativa das principais experiências internacionais, do final do século XIX até o início do século XX, Cf. THANE, P. *Foundations of the Welfare State*. Londres, Longman, 1996., p. 94 a 273.

Christopher Pierson também nota que o padrão de expansão dos regimes de proteção social, em geral, transitou de ocupações particulares para a universalidade. PIERSON, C. *Beyond the Welfare State? The new political economy of welfare*, Pensilvânia, The Pennsylvania State University Press, 1991. p. 115. Para o Social Security Act, Cf. UNITED STATES CONGRESS. Social Security Act. Title I, Sec. 210. Disponível em: <<https://www.ssa.gov/history/35act.html#TITLE%20II>>. Acessado em: 01/06/2018.

¹⁵⁹ BRIGGS, A. “The Welfare State in Historical Perspective”. In: *Welfare and the State: Critical Concepts in Political Science*. Vol. II. Welfare States and Societies in the making. Nova Iorque, Routledge, 2004. p. 26 et. seq.

ramos e/ou classes distintas, a amplitude entre os níveis de cobertura máximo e mínimo é medida importante da instabilidade da própria legislação. Afinal, a diferença entre os dois pontos é tanto maior, quanto maior for a quantidade de ramos e/ou classes em situação ambígua, potencialmente associadas àquele instituto específico. Tomemos o exemplo das Caixas: observando-se a **Tabela 4**, salta aos olhos o maior nível de cobertura alcançado pelos trabalhadores nos serviços de utilidade pública, incorporados à legislação que regulava as CAPs. No mínimo 71,2% das pessoas cujas classes profissionais estavam previstas como beneficiárias eram efetivamente atendidas por alguma Caixa, em 1939, patamar que não era atingido por nenhuma outra instituição. Na cobertura máxima, o cálculo realizado ultrapassa os 120%, evidenciando, inclusive, que o número mínimo de beneficiários potenciais foi muito subestimado pela metodologia utilizada, neste caso.

O que explica este resultado inusitado é a concorrência de outras instituições previdenciárias, cujas legislações passaram a incluir trabalhadores de classes tradicionalmente atendidas pelas CAPs. Isto é, como o advento dos IAPs foi, paulatinamente, incorporando trabalhadores de classes também atendidas pelas Caixas, a quantidade de registros ambíguos é muito maior neste grupo. Conforme notamos, estas situações dúbias não foram contabilizadas no cálculo do número mínimo de beneficiários potenciais, superestimando a cobertura máxima. De todo modo, o resultado superior a 100% indica que muitos dos trabalhadores registrados em CAPs, cuja atividade se dava em classes que passaram a ser contempladas por algum IAP, continuaram na sua Caixa de origem, uma vez que o número de beneficiários efetivos é relativamente alto, maior do que seria o número mínimo de beneficiários potenciais, caso considerássemos apenas as classes indisputadamente associadas às CAPs. É, por exemplo, a situação que mencionamos anteriormente, da classe de “Extração e beneficiamento de minérios metálicos e não metálicos”, incorporada ao IAPTEC em 1937, mas que contava com trabalhadores já atendidos por CAPs, que nelas permaneceram.

Para além dos aspectos metodológicos de elaboração da tabela, o caso dos trabalhadores em serviços de utilidade pública, originalmente contemplados pela legislação que reorganizou as CAPs, é indicativo dos desafios referentes à convivência entre os dois sistemas. A permanência do modelo da Lei Eloy Chaves, na prática, colocava trabalhadores de uma mesma classe de atividades em situações previdenciárias muito distintas. Em que pese o esforço “racionalizador” do regime para consolidar as diversas Caixas, o que somente seria concluído no período democrático, em 1953, a distância entre a cobertura mínima e máxima, apontada pela **Tabela 4**, evidencia as dificuldades inerentes ao processo de reorganização das estruturas

previdenciárias já em funcionamento. A criação dos IAPs, neste sentido, não substituiu as Caixas, nem resultou na criação de um regime paralelo, totalmente independente. Na verdade, os modelos se sobrepuseram e sua coexistência adicionou complexidade à Previdência Social.

Se a instabilidade da legislação referente às CAPs era a mais aguda, não se pode dizer que fosse exatamente uma exclusividade. A criação sucessiva de instituições previdenciárias, distintas quanto aos serviços e benefícios que prestava e fragmentadas quanto aos trabalhadores que atendia, seguiu produzindo pressões e distorções. Há casos, como os do IAPI e do IAPC, em que restava muito claro quais ramos e classes deveriam ser beneficiados. A curta distância entre as coberturas mínima e máxima, ou seja, o número relativamente reduzido de classes em situação ambígua associados a esses institutos, nos ajuda a perceber a estabilidade da legislação que os criou. Por outro lado, no IAPTEC, a cobertura máxima, de 68,8% era mais do que duas vezes superior à mínima, de 32,3%, diferença semelhante ao que se observa no IAPM, cuja cobertura mínima 22,8% era pouco menos da metade da máxima, de 45,3%. No IAPB, a diferença não chega a ser tão grande, ainda que a distância entre a mínima de 47,7% e a máxima de 74,7% também seja acentuada.

O que explica estes casos ambíguos e sua relevância? Diferentemente do que sugere Wanderley Guilherme dos Santos, o “reconhecimento” e a “definição” de “grupos ocupacionais” elegíveis para entrar no universo da cidadania, não eram uma tarefa trivial, tampouco dependia exclusivamente do Estado. O que se vê, na verdade, é uma grande instabilidade na definição dos ramos e classes de atividade, ou nos termos de Santos, dos “grupos ocupacionais”, a quem se garantia direito de acesso à Previdência Social. De modo semelhante, esta instabilidade é reveladora das disputas pelo pertencimento a diferentes grupos, isto é, do esforço de lideranças sindicais para influir sobre a definição da instituição previdenciária a que os trabalhadores que representavam deveriam se associar. Como discutido anteriormente, o corporativismo não pode ser pensado como um sistema estanque, em que grupos de trabalhadores se apresentam organizados por ramos de atividade pré-definidos e imutáveis. Ao contrário, estamos tratando de definições instáveis e de posições que se alteravam com frequência.

É evidente que estas características geravam enorme confusão entre os trabalhadores e os próprios burocratas encarregados da fiscalização previdenciária, afetando inclusive situações individuais. Na documentação do MTIC, há casos variados de reclamações desta natureza, encaminhados para consideração do ministro, via petições ao presidente Getúlio Vargas,

mas um caso singular merece destaque, a título de ilustração. Em 1940, os professores da Academia de Comércio e Ginásio Horácio Berlinck, de Jaú, enviaram telegrama ao Ministro do Trabalho, Waldemar Falcão, solicitando sua ajuda para obter o direito de parcelamento dos débitos atrasados que tinham junto ao IAPC¹⁶⁰. Nada de surpreendente ou incomum, não fosse a justificativa apresentada para o atraso: durante anos, haviam deixado de pagar suas parcelas não porque não quisessem, mas porque as informações prestadas pelos fiscalizadores do instituto assim recomendavam:

Estiveram aqui três funcionários do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciários. O primeiro, em 1936, que disse não precisarem os professores pagar nada ao Instituto. O segundo, em 1937, achou que, sendo os professores funcionários públicos e bancários, estavam isentos de contribuir, porquanto já o faziam para outras caixas beneficentes. O terceiro, dois anos após, em 1939, achou que seus colegas anteriores estavam enganados, que todos os professores precisavam contribuir, e fez o levantamento de toda a dívida, desde 1935.

Se a estrutura previdenciária confundia até mesmo aqueles que tinham a atribuição de fiscalizar seu cumprimento, é apenas razoável que confunda também os que enfrentam o desafio de destrinchar os mecanismos de sua elaboração. Neste sentido, para dar vida às disputas em torno da política de Previdência Social, há um enorme trabalho de sistematização a ser feito, cujas principais tarefas consistem em organizar o movimento da legislação previdenciária, associando-o à investigação acerca das demandas específicas dos trabalhadores de cada classe, bem como as resistências de seus empregadores. Este aspecto crucial foge aos objetivos imediatos da nossa pesquisa, mas a documentação encontrada nas pastas referentes à comunicação entre o Palácio do Catete e o MTIC, no arquivo da Secretaria Geral da Presidência da República¹⁶¹, são ricas em fragmentos reveladores dos muitos conflitos envolvendo a determinação dos “grupos ocupacionais” que seriam associados a cada um dos institutos. Não era incomum que trabalhadores e lideranças sindicais de classes alocadas numa instituição previdenciária considerada menos vantajosa, por qualquer motivo que fosse, reportassem a Getúlio Vargas sua reclamação e o pedido para que permanecessem no instituto de origem. Da mesma forma, a comunicação direta com o presidente podia ter como finalidade fazer pressão para que trabalhadores de classes deixadas de fora da Previdência Social fossem incluídos, e até mesmo para que trabalhadores incluídos fossem deixados de fora.

A edição do Decreto-Lei Nº 627, em agosto de 1938, que procurava justamente organizar contendas desta natureza, estabelecendo com o máximo possível de clareza a qual

¹⁶⁰ ARQUIVO NACIONAL. Processo nº19367, de 1941, BR RJANRIO 35, série 17.10. Lata 205.

¹⁶¹ Para discussão mais aprofundada sobre esta documentação ver Capítulo 5 adiante.

instituto pertenciam os trabalhadores de cada classe, produziu reações variadas de empregados e empregadores insatisfeitos com o que fora decidido. Parte dos petroleiros, transferidos do IAPC para o IAPTEC, por exemplo, prefeririam ter permanecido como “comerciários” e temiam que a mudança afetasse o benefício, já conquistado por muitos deles, de financiar a compra da casa própria junto ao instituto¹⁶². À época, o IAPC tinha estabelecido sua política de financiamentos habitacionais para associados e começava a abrir suas “carteiras prediais” nas principais cidades do país, enquanto no IAPTEC a medida era prevista, mas ainda carecia de regulamentação. Os empregados da indústria de laticínios Vigor tinham motivações semelhantes para solicitar sua permanência no IAPC, uma vez que a transferência para o IAPI implicaria perda do benefício de aposentadoria por velhice, não assegurado pelo instituto de destino. O entendimento dos trabalhadores da Vigor era claro: a mudança, que atendia meramente à racionalidade administrativa da Previdência Social, representava para os trabalhadores “prejuízo de direitos adquiridos”¹⁶³.

Pelo que sugere a documentação localizada, nenhum desses casos foi atendido. Diferentemente de duas demandas de inclusão de classes relevantes, em termos de número de beneficiários potenciais, que foram, em certo sentido, bem-sucedidas nos pleitos apresentados. A primeira delas é o caso dos motoristas de automóveis particulares¹⁶⁴, que se organizaram e pressionaram o MTIC, por meio da Presidência da República, para garantir o direito de se associarem à Previdência Social. A classe, que contava com pouco mais de 13 mil trabalhadores, estabeleceu uma “Comissão de Chaffeurs de Autos Particulares” para demandar sua incorporação na legislação social. O documento enviado a Vargas é bastante simples e não traz nenhuma informação relevante sobre os trabalhos da comissão, mas o encaminhamento que teve é sugestivo de que estavam em condições de exercer algum tipo de pressão.

Após ser recebido pelo presidente, em 29 de julho de 1938, o telegrama foi prontamente encaminhado ao MTIC com pedido de esclarecimentos. Na resposta, que demorou pouco mais de um mês, o chefe de gabinete do ministério notou que a classe não foi considerada como associada obrigatória do IAPTEC, pelo então recém editado Decreto-Lei Nº 627, pelo fato dos motoristas de carros particulares serem considerados empregados domésticos. A despeito disso, o ministério se comprometia a estudar o caso, “a fim de ver se é possível ampará-los pela legislação trabalhista”. A 7 de outubro de 1938, menos de duas semanas após a resposta do chefe de

¹⁶² ARQUIVO NACIONAL. Processo Nº 20.269, de 1938, BR RJANRIO 35, série 17.10. Lata 125.

¹⁶³ *Idem*. Processo Nº 23.188, de 1938, BR RJANRIO 35, série 17.10. Lata 125.

¹⁶⁴ *Idem*. Processo Nº 16.271, de 1938, BR RJANRIO 35, série 17.10. Lata 125.

gabinete, o Decreto-Lei Nº 775 incluía entre os associados do IAPTEC os motoristas de automóveis particulares, que se tornariam os únicos trabalhadores domésticos contemplados pela Previdência Social.

A segunda demanda é o famoso caso dos pescadores, que teve na jornada dos jangadeiros ao Rio de Janeiro¹⁶⁵ um relevante exemplo de pressão por incorporação à política previdenciária. A classe era composta por pouco menos de 89 mil trabalhadores, que não encontrava amparo em nenhuma das instituições previdenciárias. Com a publicação do Decreto-Lei Nº 627, em 1938, ficou estabelecido que “todos aqueles que [prestassem] serviços na indústria da pesca (pescadores e profissões conexas)” estariam incorporados ao IAPM, mas ao que tudo indica, a medida era pouco efetiva no atendimento de pescadores individuais, que atuavam por conta própria. Em 1941, a situação adversa destes trabalhadores motivou o *raid* de quatro jangadeiros cearenses ao Rio de Janeiro, com o intuito de apresentar a Vargas as reivindicações de sua comunidade. Dentre os pleitos, relativos às condições do trabalho na pesca, os jangadeiros solicitavam “o seu instituto de aposentadorias e pensões”. O caso ficou famoso, merecendo inclusive filme documentário de Orson Welles e ensaio fotográfico de Gautherot¹⁶⁶, de modo que Vargas atendeu ao pedido e editou o Decreto-Lei Nº 3.832, que tornava mais explícita a associação obrigatória dos “pescadores que trabalhem por conta própria, de parceria ou mediante parte, ou quinhão, em embarcações não enquadradas [nas classes anteriormente indicadas]”.

Com o atendimento da demanda e a nova redação dada ao texto, a situação parecia resolvida. Mas, na prática, a incorporação dos pescadores se defrontava com desafios em muitos aspectos semelhantes aos de trabalhadores “por conta própria” de outras classes, cuja posição no universo do trabalho não se enquadrava nas exigências do sistema previdenciário brasileiro, conforme discutido anteriormente. Ou seja, apesar da nova redação, a lei permaneceu letra morta, e os obstáculos à sua efetiva incorporação não foram vencidos, havendo até mesmo jangadeiros que se sentissem traídos, diante da obrigatoriedade de contribuição para obter acesso aos benefícios¹⁶⁷.

¹⁶⁵ ABREU, B. *Jangadeiros: uma corajosa jornada em busca de direitos no Estado Novo*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2012.

¹⁶⁶ Filme: *Quatro homens em uma Jangada* (1993) Orson Welles, Richard Wilson, Bill Krohn e Myron Meisel. GAUTHEROT, M. Fotografias. São Paulo, Instituto Moreira Salles, 2016.

¹⁶⁷ ABREU, B. *Jangadeiros: uma corajosa jornada em busca de direitos no Estado Novo*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2012. p. 266.

O exemplo emblemático do famoso *raid* contribuiu para eclipsar, de certa forma, demandas mais sensatas de outros grupos de pescadores. No que importa especificamente à Previdência Social, os jangadeiros do Ceará demandavam um direito que já era reconhecido pelo Decreto-Lei Nº 627, três anos anterior a sua viagem, mas desde 1938, a incorporação dos pescadores ao IAPM motivava reclamações. Para o Sindicato dos Pescadores do Rio de Janeiro, por exemplo, o ideal seria a inclusão da classe no IAPE, porque assim como os trabalhadores da estiva, os da pesca “não tinham empregador certo e salário variável diário”¹⁶⁸. Prevaleceu a permanência no IAPM e, por consequência, o obstáculo à efetiva incorporação. O caso evidencia, inclusive, que trabalhadores de uma mesma classe podiam divergir quanto ao “grupo ocupacional” de que deveriam fazer parte e quanto às estratégias mais adequadas de participação na Previdência Social.

Finalmente, é preciso compreender também as inusitadas situações em que os trabalhadores de determinada classe preferiam ficar fora da política previdenciária. O caso de maior repercussão, nesse sentido, foi o dos funcionários das Caixas Econômicas e do Banco do Brasil. Desde a criação do IAPB, estava em disputa o destino destes trabalhadores, na maioria já assistidos por esquemas protetivos próprios, que não desejavam ser incluídos no instituto. O Decreto-Lei Nº 627 punha um ponto final no impasse, impondo sua associação obrigatória, exceto no caso dos funcionários do Banco do Brasil, aos quais tinha sido facultada expressamente a opção de permanecer fora da Previdência Social, no próprio decreto de criação do IAPB. À publicação do decreto se seguiu uma verdadeira enxurrada de telegramas e cartas a Getúlio Vargas, de lideranças sindicais, trabalhadores individuais e mesmo de dirigentes e conselheiros da alta administração das Caixas, todas contrárias à incorporação destes trabalhadores ao instituto. A mudança, argumentavam, representaria uma piora considerável em relação à situação em que se encontravam, como beneficiários de esquemas particulares, que inclusive cobravam taxas inferiores às que teriam de ser pagas ao IAPB. João Lira Filho, gerente geral de uma das Caixas, remetente do mais detalhado telegrama enviado ao presidente, não deixava espaço para dúvidas: “[...] pedimos vossência não permitir que se sancione para proveito da classe bancária, uma medida que a nossa classe não pleiteia e não deseja”¹⁶⁹.

¹⁶⁸ ARQUIVO NACIONAL. Processo Nº 16.894, de 1939, BR RJANRIO 35, série 17.10. Lata 202.

¹⁶⁹ ARQUIVO NACIONAL. Processo Nº 18.179, de 1938, BR RJANRIO 35, série 17.10 na Lata 125. A partir da iniciativa de funcionários da Caixa Econômica do Rio de Janeiro, os primeiros a enviar carta ao Presidente Vargas pleiteando sua exclusão do IAPB, foram encaminhados vários telegramas, de funcionários e associações de trabalhadores de outras caixas. Sabemos da existência destas comunicações porque as que encontramos fazem referência ao movimento, aparentemente coordenado, de pressão para reverter a medida. Os que foram encontrados no fundo da Secretaria Geral da Presidência da República, no Arquivo Nacional são os seguintes:

Fragmentos exemplares que atestam para a necessidade de reconhecermos que a dinâmica de regulação da cidadania deve considerar não apenas o movimento daqueles que estavam fora e desejavam ser incorporados, como também o dos que já estavam dentro, mas queriam mudar de posição, ou ainda o daqueles que preferiam sair. O impasse dos petroleiros quanto a sua transferência para o IAPTEC, a inclusão dos pescadores no IAPM, as disputas a favor e contra a incorporação dos funcionários das Caixas Econômicas no IAPB e, sobretudo, a convivência entre o regime das CAPs e dos IAPs, são exemplos das ambiguidades inerentes à definição dos “grupos ocupacionais” que seriam beneficiados pela política previdenciária do regime varguista e, por consequência, da instabilidade da própria legislação.

Longe de ser algo estanque, claramente determinado, deliberado e imposto “de cima para baixo” pelo Estado, estamos diante de um sistema dinâmico, instável e, em larga medida, poroso às demandas de trabalhadores e empregadores de classes determinadas. Como resultado, nos defrontamos com um sistema de Previdência Social complexo e em constante evolução, construído e reconstruído a partir de dezenas de decretos¹⁷⁰, que não cessou de se transformar, desde a revisão do modelo das CAPs em 1931, até o fim do regime em 1945. A percepção de que a política previdenciária era mais um dos muitos campos em disputa, abertos à ambiguidade própria do regime liderado por Getúlio Vargas, é fundamental para recuperá-la como tema relevante na reflexão sobre as particularidades da experiência corporativista, bem como sobre a história da luta por direitos dos trabalhadores do Brasil.

CAPÍTULO 4 – BENEFÍCIOS E CONTRIBUIÇÕES

4.1 Benefícios: sobre direitos e privilégios

Quem se propuser a comparar o edifício “Getúlio Vargas”, construído pelo IAPB, na Praça São Salvador, região nobre do Rio de Janeiro, e o complexo de prédios residenciais

Processo N° 21.917, Processo N° 18.901, Processo N° 18.899, Processo N° 19.993, Processo N° 19.450, Processo N° 6993, todos do ano de 1938, localizados BR RJANRIO 35, série 17.10 na Lata 125.

¹⁷⁰ No levantamento realizado, foram contabilizados 95 instrumentos legais (Decretos, Leis, Decretos-Leis etc.) referentes à Previdência Social, entre 1930 e 1945. A lista completa está no Anexo I.

do IAPI, na Várzea do Carmo, bairro central de São Paulo, terá ideia clara da diferença entre os serviços e benefícios recebidos por trabalhadores nas indústrias e nas casas bancárias. A sofisticação do edifício dos bancários, construído com elementos *art déco*, em duas torres de quinze andares, com apartamentos de tamanho próximo a 100m², contrasta com a simplicidade funcionalista das dezenas de blocos de prédios baixos, em estilo indistinto, que abrigava apartamentos de pouco menos de 50m², na vila dos trabalhadores industriais da Várzea do Carmo. Os próprios bairros dizem muito sobre a convivência e as condições de sociabilidade urbana de trabalhadores em profissões diferentes. Enquanto a Praça São Salvador está no coração do Flamengo, bairro de classe média da zona sul carioca, próximo ao centro da cidade, a Várzea do Carmo é a primeira das zonas habitacionais em direção à zona leste paulistana, região de vilas operárias, de imigrantes e de enchentes.

Mas as distinções entre trabalhadores atendidos por diferentes institutos não se encerram na política habitacional. Ao contrário, apenas começam. O conteúdo efetivo de diferenças como essa que acabamos de narrar se reproduziam em outros benefícios e serviços prestados pelos IAPs, aspecto genericamente destacado pelas investigações sobre a história da Previdência Social brasileira, mas raramente analisado em detalhe e de maneira sistemática¹⁷¹. Avançar sobre essa discussão nos parece particularmente importante. Primeiro, porque ela diz respeito ao escopo da política previdenciária, isto é, aos riscos sociais que seriam tomados como objeto de intervenção do Estado. E, em segundo lugar, porque o detalhamento dos benefícios e serviços oferecidos por cada uma das instituições deve contribuir para uma melhor compreensão a respeito dos diversos significados que a Previdência Social podia adquirir, para os trabalhadores de diferentes ramos e classes de atividade contemplados pela legislação. Notamos, no capítulo anterior, que o sistema previdenciário não se propunha a incorporar a todos. Cabe agora perceber que atendia de maneira muito diferente aqueles que efetivamente incorporava.

¹⁷¹ Não encontramos na bibliografia nenhum autor que sistematizasse, de modo detalhado, os tipos de benefícios e serviços prestados pelos institutos. Hochman oferece o quadro comparativo mais substantivo, mas deixa de fora elementos importantes e pouco explora os significados destas diferenças. HOCHMAN, G. *De Inapiários a Cardeais na Previdência Social: A lógica da ação de uma elite burocrática*. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990. Outros trabalhos que trazem informações são COHN, A. *Previdência Social e Processo Político no Brasil*. São Paulo, Editora Moderna, 1980; MALLOY, J. *Política de Previdência Social no Brasil*, Rio de Janeiro, Edições Graal, 1986.; OLIVEIRA, J. A. A.; TEIXEIRA, S. M. F. *(Im)previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil*. Petrópolis, Vozes, 1986.; LOBO, V. M. *Fronteiras da Cidadania: sindicatos e (des)mercantilização do trabalho no Brasil*. Belo Horizonte, Argumentum, 2010; e DELGADO, I. G. *Previdência Social e mercado no Brasil: A Presença Empresarial na Trajetória da Política Social Brasileira*. São Paulo, Editora LTr São Paulo, 2001.

De fato, a variedade de modelos, no que importa aos benefícios e serviços prestados por cada uma das Caixas e Institutos, é indicativa de que não havia ainda clareza a respeito do escopo que a Previdência Social deveria ter. No entanto, os benefícios concedidos transcendiam em muito o que usualmente se entende por política previdenciária, incorporando amplo leque de iniciativas e auxílios diversos, mais assemelhado ao que hoje chamaríamos de “seguridade social”. Além de diferentes tipos de benefícios propriamente previdenciários, como aposentadorias por velhice, invalidez ou tempo de serviço, e pagamento de pensões e pecúlio aos familiares, parte dos institutos desenvolvia também programas de assistência médica, hospitalar, cirúrgica e farmacêutica; auxílios maternidade, natalidade, doença e para funeral; pensão aos familiares de associados presos; empréstimos de baixo custo, consignados em folha; construção de conjuntos habitacionais ou planos de financiamento da casa própria e fiança aos alugueis. Era no âmbito da legislação previdenciária que se estabeleciam também as regras de estabilidade no emprego e, em casos pontuais, os seguros de acidente de trabalho.

Nem todos esses benefícios eram oferecidos pela totalidade dos institutos e, evidentemente, as condições variavam muito, a depender da disponibilidade de recursos. O **Quadro 2** sistematiza essas diferenças, procurando manter-se fiel à terminologia utilizada nos decretos de regulamentação das instituições, editados ao longo da década de 1930. Por exemplo: enquanto o decreto de reformulação da Lei Eloy Chaves dispunha que as pensões e aposentadorias ordinárias e por invalidez eram benefícios “obrigatoriamente concedidos” pelas Caixas, o decreto de criação do IAPM estabelecia que seriam benefícios “assegurados”. Para o decreto de criação do IAPC, estes benefícios consistiam na própria “finalidade” do instituto, enquanto para o IAPI tratava-se de seu “objetivo principal”. Surpreende, na análise da legislação previdenciária brasileira do período, que apenas os decretos de criação e regulamentação do IAPB utilizassem o termo “direito” para tratar dos benefícios e serviços da Previdência Social.

Quadro 2: Serviços e benefícios obrigatórios e previstos, segundo a legislação de criação dos IAPs e de reforma das CAPs

		CAPs	IAPM	IAPC	IAPB	IAPI	IAPTEC
Aposentadoria ordinária /por velhice		Obrigatório	Assegurado	Finalidade	Direito assegurado	-	Concedido
Aposentadoria por invalidez		Obrigatório	Assegurado	Finalidade	Direito assegurado	Objetivo principal	Concedido
Pensão para os familiares		Obrigatório	Assegurado	Finalidade	Direito assegurado	Objetivo principal	Concedido
Pecúlio		-	-	Previsto	-	Secundário	Previsto
Assistência	Médica	Previsto, até 8% das receitas	Assegurado, até 8% das receitas	Finalidade	Direito assegurado	Secundário, com possibilidade de contribuição suplementar	Previsto, com possibilidade de contribuição suplementar
	Hospitalar						
	Cirúrgica	-	-				
	Farmacêutica	A preço de custo	A preço de custo	-	A preço de custo	-	-
Auxílio funeral		Adiantamento	Adiantamento	-	Adiantamento	Secundário	Concedido
Auxílio maternidade		-	-	Finalidade	Direito assegurado	Secundário	Previsto
Auxílio enfermidade		-	-	-	Direito assegurado	Objetivo principal	Previsto
Pensão aos dependentes de associados presos		-	Previsto	-	Direito assegurado	-	-
Fiança ao aluguel		-	-	-	Direito assegurado	-	-
Construção de casas para associados*		Previsto	Previsto	Previsto	Previsto	-	
Empréstimos para aquisição de casas*		-	-	Previsto	Direito assegurado	Previsto	Previsto
Empréstimos consignados em folha*		-	Previsto	Previsto	Direito assegurado	Previsto	Previsto
Estabilidade no emprego		Após 10 anos	Após 10 anos	Após 10 anos	Após 2 anos	-	-

Fonte:, Decreto de reforma da Lei Eloy Chaves e dos decretos de criação e regulamentação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (ver Anexo I), disponíveis em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>. Acessado entre abril e julho de 2016. Elaboração própria.

* Não eram considerados como benefícios pela legislação das CAPs ou dos IAPs, mas como formas de aplicação dos recursos (exceto no caso do IAPB).

O principal grupo de benefícios previdenciários concedidos por todos os institutos, ainda que segundo critérios diferentes, era o das aposentadorias e pensões. Havia dois tipos distintos de aposentadorias – as ordinárias (ou por velhice), que correspondiam aquelas recebidas após um tempo mínimo de contribuição e/ou uma idade mínima, e as por invalidez, concedidas aos trabalhadores que se tornassem incapacitados para exercer suas atividades profissionais, por motivos de saúde. As principais diferenças entre os institutos, no âmbito destes benefícios, emergem a partir da análise das regras específicas para contabilização do tempo e definição do valor das aposentadorias, tópico que será objeto de seção adiante, mas salta aos olhos o caso absolutamente atípico do IAPI, o maior de todos os IAPs, que não previa a concessão de aposentadoria ordinária, no seu regulamento original, garantindo a seus beneficiários apenas a aposentadoria por invalidez. Ou seja, a principal instituição previdenciária do período, fruto de detalhados estudos técnicos e considerada como o modelo a ser adotado por todas as demais, não tinha como finalidade a prestação do benefício mais imediatamente associado ao que se entende como Previdência Social.

No campo da assistência médica, a legislação tratava de quatro tipos distintos de serviços – médicos, hospitalares, cirúrgicos e farmacêuticos. As diferenças entre os institutos começavam a se agravar neste ponto, visto que somente no caso do IAPB, os quatro tipos eram tratados como direitos assegurados, enquanto apenas as assistências médica e hospitalar aparecem em todos os decretos. Há, neste aspecto, certa ambiguidade, pois a previsão de prestação destes serviços foi, eventualmente, acompanhada de restrições quanto ao percentual máximo de utilização das receitas. Nas CAPs e no IAPM, por exemplo, a legislação original já estabelecia o limite de 8% das receitas, para destinação com assistência médica. Para o IAPI e o IAPTEC, a realização destes serviços poderia, ainda, ficar condicionada à contribuição suplementar dos associados.

Os decretos de criação e regulamentação dos IAPs previam ainda quatro tipos de auxílios – funeral, maternidade, enfermidade e pensão aos dependentes de associados presos. O auxílio funeral era apenas um adiantamento de recursos para fazer frente às despesas com velório e enterro do associado falecido, que seria depois descontado, em pequenas prestações, das pensões pagas aos familiares. O auxílio maternidade surge na legislação previdenciária somente a partir de 1934, no contexto da criação do IAPC, mas por se tratar de matéria

constitucional, seria também incorporado às Caixas e aos Institutos criados anteriormente¹⁷². O auxílio enfermidade, recebido pelo associado adoentado, quando tivesse que se ausentar do trabalho por períodos mais longos, só foi contemplado a partir da criação do IAPB e não há registro de que tenha sido incluído no rol de benefícios das instituições previdenciárias criadas anteriormente. Por fim, a pensão aos dependentes de associados presos, já prevista no estabelecimento do IAPM, só foi novamente citada quando da criação do IAPB, sendo estes os únicos institutos a conceder este tipo de benefício.

A questão habitacional, central na política previdenciária do período e elemento bastante requisitado pelos associados das Caixas e Institutos, como veremos adiante, não era considerada pela legislação da Previdência Social exatamente como um benefício. Tanto a concessão de empréstimos para aquisição de imóveis, quanto a construção de moradias para os beneficiários, faziam parte da política de inversões das instituições previdenciárias, como alternativa ao depósito dos recursos em títulos do governo federal ou no Banco do Brasil. A Previdência Social operava nos marcos de um regime de capitalização, segundo o qual os rendimentos obtidos pelo associado, quando de sua aposentadoria, ou pelos familiares, caso viesse a falecer, eram função do montante de recursos depositados pelas três classes de contribuintes (trabalhadores, empregadores e Estado), acrescido de rendimento. As tabelas atuariais, que estão no cerne da política de concessão de aposentadorias e pensões e constituem o campo mais hermético do domínio técnico da burocracia previdenciária, ajustavam o valor dos benefícios ao montante depositado, aos juros obtidos com sua aplicação e ao tempo de sobrevivência esperado para o beneficiário. Encontrar aplicações seguras e rentáveis para os recursos da Previdência Social era, por isso mesmo, fundamental.

Por fim, também fazia parte dos decretos de criação das principais instituições previdenciárias o estabelecimento das regras de estabilidade no emprego, à exceção dos trabalhadores da indústria, para os quais não há menção a este dispositivo. Empregados do ramo de concessões públicas, marítimos e comerciários, segundo a legislação da Previdência Social,

¹⁷² A questão do auxílio maternidade está no bojo de uma discussão muito mais ampla - e acirrada -, envolvendo a luta por direitos das mulheres, sobretudo das mulheres trabalhadoras. Apesar da primeira menção legal ao assunto surgir já no Decreto Nº 21.417 de 1932, é apenas na Constituição de 1934 que se resolve o impasse em torno do seu financiamento, remetendo à Previdência Social a responsabilidade pelo pagamento dos auxílios e sua consequente inscrição dentro da lógica propriamente previdenciária do “seguro”. Com isso, a sustentação dos vencimentos das mulheres em gozo do direito à licença maternidade passou a ser operacionalizada pelos IAPs. Mais informações sobre o debate em torno da criação de leis de amparo à maternidade em FRACCARO, G. Os direitos das mulheres – organização social e legislação trabalhista no entreguerras brasileiro (1917-1937). 2016. Tese em História (Instituto de Filosofia e Ciências Humanas), Universidade Estadual de Campinas, Campinas., p. 115 et seq.

teriam estabilidade no emprego após 10 anos de trabalho na mesma empresa. Para os bancários, a situação era muito mais vantajosa, com direito à estabilidade após dois anos de serviço no mesmo banco. A incorporação deste dispositivo ao rol de benefícios e serviços previdenciários era, por um lado, bastante curiosa, já que destoava do modo de funcionamento da Previdência Social. Estritamente, não se tratava nem de um benefício pecuniário, como eram as aposentadorias, pensões e demais auxílios, nem de um serviço, como as assistências médica, hospitalar, cirúrgica e farmacêutica. A estabilidade no emprego era, nesse sentido, um direito mais assemelhado àqueles garantidos pela legislação trabalhista.

Como sugerimos, as diferenças entre os institutos colocam em questão o problema do escopo da política previdenciária, na década de 1930. Se cada instituição era capaz de definir campos de atuação qualitativa e quantitativamente tão distintos, a experiência dos beneficiários com a Previdência Social podia também variar enormemente. Gilberto Hochman¹⁷³ procura dar sentido a estas diferenças por meio da comparação entre o que seriam, de seu ponto de vista, as “extremidades” do sistema. De um lado, o IAPB, instituto criado em 1934, na esteira de uma greve dos trabalhadores da classe dos bancários, ou seja, sob forte pressão social. Do outro lado, o IAPI, estruturado como modelo de racionalidade administrativa e liderado por uma burocracia preparada para exercer seu domínio técnico sobre uma política que tinha como função incorporar os industriários, maior ramo profissional urbano, à cidadania social. De fato, a comparação entre os benefícios e serviços oferecidos pelo IAPB e pelo IAPI é bastante reveladora da convivência conflituosa de diferentes modelos de Previdência Social, que seriam colocados em rota de colisão, nas décadas seguintes¹⁷⁴.

¹⁷³ HOCHMAN, G. De Inapiários a Cardeais na Previdência Social: A lógica da ação de uma elite burocrática. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990. *Idem*. “Os cardiais da Previdência Social: Gênese e Consolidação de uma Elite Burocrática”. In: *Dados: Revista de Ciências Sociais*, vol. 35, nº 3, 1992. P. 371 – 401. *Idem*. “Políticas de Previdência Social no Brasil: Gênese, História e Possibilidades” In: DEBERT, G. G.; GOLDSTEIN, D. M. (orgs) *Políticas do corpo e curso da vida*. São Paulo, Editora Sulmaré, 2002. HOCHMAN, G.; FONSECA, C. M. O. “O que há de novo? Políticas de saúde pública e previdência, 1937-45”. In: PANDOLFI, D. (org). *Repensando o Estado Novo*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.

¹⁷⁴ Hochman entende que, a partir de 1936, a criação do IAPI e a consolidação de seu corpo técnico teriam estabilizado o “modelo” considerado ideal para a Previdência Social brasileira. Essa perspectiva soa estranha, se considerarmos o reconhecimento, pelo próprio autor, da combatividade dos bancários contra o modelo do IAPI, pelo menos até a publicação da Lei Orgânica de Previdência Social – LOPS, em 1960, que sacramentaria a unificação e uniformização dos IAPs, num sistema mais assemelhado ao que vigia para os industriários. Do ponto de vista deste estudo, as disputas em torno do escopo da política previdenciária não se resolveram com a conformação do “modelo” representado pelo IAPI, permanecendo vivas – e muito ativas – durante as décadas seguintes. HOCHMAN, G. De Inapiários a Cardeais na Previdência Social: A lógica da ação de uma elite burocrática. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990.

A despeito do cuidado de Hochman na comparação entre os dois institutos, a leitura do autor termina por reforçar concepções que parecem, à luz da História Social do Trabalho, particularmente problemáticas. A primeira delas é a oposição entre trabalhadores de ramos de atividade distintos, aquilo que James Malloy chamou de “fragmentação horizontal da classe trabalhadora”¹⁷⁵. Segundo esta visão, ao diferenciá-los por “grupos ocupacionais”, a organização corporativista da Previdência Social teria contribuído no sentido de cristalizar interesses particularistas em torno da política previdenciária, que teriam obstaculizado as tentativas subsequentes de unificação. Melhor posicionados no interior do sistema, bancários se recusariam a aderir a uma instituição unificada que representasse uma piora em relação aos benefícios e serviços a que tinham direito no IAPB. Hochman evita falar em “privilégios” e reconhece que, para os bancários, a unificação representava uma perda material de direitos, mas perde a oportunidade de discutir o que o IAPB poderia significar para o conjunto da classe trabalhadora, enquanto modelo de política previdenciária a ser perseguido. A ausência desta dimensão transforma a luta dos bancários numa defesa particularista da classe – ou seja, “corporativista” –, e não explora a possibilidade de que fosse uma disputa por um modelo mais vantajoso de Previdência Social para todos¹⁷⁶.

A segunda questão é a oposição, talvez excessivamente automática, entre um IAPI administrado pela “técnica” e um IAPB sujeito às influências da “política”, especialmente do sindicalismo. É verdade que o objeto principal do estudo de Hochman é a burocracia previdenciária surgida para administrar o IAPI, fruto do primeiro concurso público brasileiro, e que o trabalho se desenvolve no sentido de mostrar a consolidação de interesses particularistas dos próprios burocratas, cada vez mais atuantes no debate público sobre a política previdenciária. Mas o estrito controle exercido pela burocracia sobre o IAPI *vis-à-vis* o domínio dos sindicatos de bancários sobre o IAPB é o aspecto mobilizado pelo autor para explicar as diferenças fundamentais entre os institutos. Se o IAPI era muito restritivo em suas políticas, isso refletia a

¹⁷⁵ MALLOY, J. M. *Política de Previdência Social no Brasil*, Rio de Janeiro, Edições Graal, 1986.

¹⁷⁶ Esta visão é dominante na maioria dos trabalhos sobre a política previdenciária brasileira do período e, rigorosamente, surge em trabalhos anteriores ao de Hochman. Amélia Cohn, por exemplo, credits aos próprios trabalhadores as dificuldades enfrentadas para a unificação do sistema previdenciário, no período democrático. COHN, A. *Previdência Social e Processo Político no Brasil*. São Paulo, Editora Moderna, 1980. Mais recentemente, Adalberto Cardoso avançou no sentido de demonstrar que, ao contrário do que se supunha, a “cidadania regulada” podia funcionar, no campo simbólico, como elemento integrador de diversos segmentos dos trabalhadores brasileiros, uma vez que se constituía como promessa de incorporação universal à cidadania, por mais que, na realidade, reforçasse as desigualdades. cf. CARDOSO, A. “Uma utopia brasileira: Vargas e a construção do Estado de Bem-Estar numa sociedade estruturalmente desigual”. In: *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, nº4, 2010, p. 775-819.

“despolitização do processo”, ou seja, “as possibilidades de construir racionalmente” a instituição, atentando-se principalmente para a “relação entre receita e despesa”. Se o IAPB era muito permissivo na concessão dos benefícios, isso refletia sua “estreita vinculação com os sindicatos” e a “mística” de que o instituto “pertencia aos bancários e por eles [deveria] ser administrado”. Imagina-se, talvez, que o IAPI não fosse “da classe” e que o IAPB não atentasse para os aspectos técnicos da política previdenciária.

Ainda que seja inadequado refutar totalmente ambas as assertivas, a diferença no escopo dos institutos dedicados ao atendimento de diferentes grupos de trabalhadores deve refletir também outros elementos. Como sugerimos, as razões para a implantação de políticas previdenciárias são muitas, envolvendo, em maior ou menor medida, pressões sociais, interesses econômicos, impactos sobre o funcionamento do mercado de trabalho, além de deliberações de natureza técnica e racionalidade administrativa. Do mesmo modo, devem ser diversos os fatores que delimitaram o escopo da Previdência Social. Para avançar nesta discussão, é necessário explorar, mais detalhadamente, o conteúdo efetivo dos principais benefícios e serviços prestados, sem perder de vista que sua definição não era isolada de considerações sobre estratégias de financiamento, ou seja, sobre os arranjos de contribuição e aplicação de recursos. Considerando-se o amplo leque de atividades desempenhadas pelas instituições previdenciárias, esta discussão não pode exaurir a análise das temáticas que ajudam a identificar seu escopo, mas permitem ilustrar alguns dos elementos que ajudaram a conformá-lo.

Aposentadorias e pensões

Pensadas para equacionar os riscos do envelhecimento, da incapacidade física para o trabalho, da viuvez e da orfandade, as aposentadorias ordinárias e por invalidez e as pensões para familiares de segurados mortos constituíam o cerne da Previdência Social. Eram também os benefícios tecnicamente mais complexos, por tratarem de regras que envolviam tempo de contribuição, taxa de juros da capitalização dos fundos e expectativa de sobrevida daqueles que se aposentavam. Via de regra, os decretos de regulamentação dos IAPs estabeleciam critérios gerais para a concessão desses benefícios, transferindo para as normas internas das instituições a tarefa de especificá-los. A partir de estudos atuariais, elaborados e constantemente atualizados pelos técnicos da Previdência Social, seriam determinadas as variáveis de ajuste. Ou seja, ainda

que os decretos dispusessem sobre as regras gerais, havia espaço para arrumações internas, alterando o tempo de contribuição necessário, ou mesmo o valor dos benefícios.

De todo modo, os critérios gerais estabelecidos pelos decretos de regulamentação são suficientes para esclarecer o que os beneficiários podiam esperar, no mínimo e no máximo, da política previdenciária, bem como as principais diferenças entre cada um dos institutos. O **Quadro 3** apresenta as regras específicas para recebimento de aposentadoria ordinária, nos quatro institutos que trazem maior detalhamento em seus decretos originais. Como vimos, o IAPI não oferecia esse tipo de benefício, de modo que não consta do quadro, enquanto o IAP-TEC representava a fusão de diversas instituições com regras distintas, que seriam sistematizadas por uma comissão de unificação, em prazo máximo de três anos.

Em todos os casos destacados no quadro, havia previsão de idade mínima, que oscilava entre 50 anos nas CAPs e no IAPB e 60 anos no IAPC, assim como de tempo mínimo de serviço, geralmente de 30 anos. As CAPs e o IAPM estabeleciam, ainda, idade de aposentadoria compulsória para seus beneficiários, aos 65 anos. Curiosamente, os regulamentos diferenciavam tempo de serviço e de contribuição, exigindo para esse último apenas cinco anos. Neste momento inicial, essa distinção era fundamental porque permitia que trabalhadores mais velhos ingressassem numa Previdência Social recém-criada com chances reais de se aposentar – isto é, de se aposentar antes de morrer! Naturalmente, quanto menor o tempo de contribuição, menor seria o valor da aposentadoria recebida, mas ainda assim, aqueles que tinham mais de 50 anos, quando foram criadas as instituições previdenciárias, já poderiam contar com algum suporte na velhice.

As regras básicas de cálculo variavam entre fórmulas simples, que ponderavam as médias salariais pelo tempo de contribuição, e disposições muito mais complexas. Tanto o IAPM quanto o IAPC remetiam aos departamentos atuariais internos a atribuição de definir as tabelas que seriam aplicadas, com as ponderações sobre o valor médio dos salários de contribuição. Mas, em ambos os decretos, previa-se que o regramento deveria passar pelo crivo de autoridades superiores – e externas ao próprio instituto: o CNT, no caso do IAPC, e o ministro do Trabalho, no caso do IAPM.

Quadro 3: Critérios para concessão de aposentadorias ordinárias, segundo a legislação de criação dos IAPs e de reforma das CAPs

	Idade e tempo	Regra básica de cálculo	Valor da aposentadoria
CAPs	Idade e tempo de serviço mínimos: 50 anos, com 30 de serviço; OU 60 anos, com 20 de serviço; Contribuição mínima de 5 anos;	1/30 por ano de serviço, multiplicado pela média salarial dos últimos 3 anos;	Mínimo de 200\$000; Máximo de 3:000\$000;
IAPM	Idade mínima de 55 anos; Tempo de serviço mínimo: 30 anos; Contribuição mínima de 5 anos;	Média salarial dos últimos 3 anos de serviço;	Mínimo de 200\$000; Máximo de 2:000\$000;
IAPC	Idade mínima de 60 anos; Contribuição mínima de 5 anos;	A regra dependia da definição das tabelas atuariais do Instituto, validadas pelo CNT; Nunca menor do que 70% do valor médio dos últimos 36 salários;	Mínimo de 50\$000; Máximo de 1:400\$000
IAPB	Idade mínima de 50 anos; Tempo de serviço mínimo: 30 anos; Contribuição mínima de 5 anos;	Proporcional ao número contribuições, até o máximo de 360; Média dos vencimentos dos últimos 3 anos, multiplicada por razão (1/0,95) por ano, até o máximo de 60 anos de idade;	Não há valores mínimo ou máximo para aposentadoria ordinária;

Fonte: Decreto de reforma da Lei Eloy Chaves e dos decretos de criação e regulamentação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (ver Anexo I), disponíveis em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>. Acessado entre abril e julho de 2016. Elaboração própria.

A regra do IAPB, cuja complexidade não era questão interna ao instituto, mas constava do próprio decreto de regulamentação, aplicava fatores de ponderação, referentes ao número de contribuições e ao valor médio dos vencimentos, que reduziam significativamente os benefícios finais. A razão de (1/0,95) aplicada sobre a média dos salários dos três anos anteriores à aposentadoria implicava que o valor do benefício fosse equivalente a, no máximo, 57% dessa média. E isso apenas no caso em que o beneficiário tivesse contribuído durante 30 anos, porque se tivesse menos tempo de contribuição, seria reduzido proporcionalmente. O regulamento do IAPB previa também situações em que a concessão de novas aposentadorias ordinárias fosse suspensa, por decisão atuarial, aprovada pelo conselho do instituto. Diferentemente do mundo de privilégios normalmente associado aos bancários, o detalhamento das regras do IAPB demonstra a previsão de critérios severos de controle de gastos com a concessão de benefícios.

No caso das CAPs, do IAPM e do IAPC, os regulamentos indicam valores mínimos e máximos para as aposentadorias. Em todos eles, nota-se diferença muito significativa, com pisos tão baixos quanto 50\$000, no IAPC, e tetos tão elevados quanto 3:000\$000, nas CAPs. O mínimo previsto para o benefício dos comerciários evidencia quão restritiva era a política previdenciária. O valor de 50\$000 representava pouco mais de 20% do salário mínimo no Distrito Federal, no ano de 1940, situado em 240\$000. Os pisos de 200\$000 no IAPM e nas CAPs, apesar de bem mais generosos do que o do IAPC, também ficavam abaixo do salário mínimo.

Nos arquivos consultados, localizamos poucas reclamações de aposentados, na maior parte relativas ao valor reduzido de seus benefícios. Em parte, isso reflete o impacto limitado do caráter fortemente contencionista dos institutos previdenciários, porque ainda eram relativamente poucos os que se viam prejudicados. Por mais que o número de aposentados tenha registrado impressionante crescimento, de oito mil, em 1930, para 110 mil, em 1945, o total de associados em gozo dos benefícios era ainda muito reduzido, sobretudo se considerarmos que, nesses números, não estavam contabilizadas somente as aposentadorias ordinárias, mas também as por invalidez. O número de pensionistas, por exemplo, foi superior ao de aposentados durante todo o período, e ultrapassava 124 mil, ao final do Estado Novo, mas, ainda assim, o gasto com pensões era bem inferior ao com aposentadorias. Na verdade, eram menores até mesmo do que as despesas administrativas. Em 1945, o conjunto das instituições previdenciárias registrava

31,6% do total de suas despesas com aposentadorias ordinárias e por invalidez, apenas 12,8% com pensões, e impressionantes 25,0% com a própria administração das CAPs e IAPs¹⁷⁷.

Não é de surpreender, portanto, que a maior insatisfação com a Previdência Social fosse justamente das viúvas¹⁷⁸. As pensões para familiares funcionavam de acordo com regras ainda mais restritivas do que as aposentadorias, aplicando-se, em geral, fator redutor de 50% sobre o que receberia o trabalhador, caso se aposentasse no momento em que falecera. No regulamento das CAPs e do IAPB, notava-se que não poderiam ser inferiores a 100\$000, enquanto no IAPC, mantinha-se o mínimo de 50\$000 previsto para as aposentadorias ordinárias. Se o trabalhador não tivesse completado o tempo mínimo de contribuição de cinco anos, os familiares não teriam direito a pensão, mas poderiam reaver o valor depositado, corrigido com juros.

O valor dos benefícios era baixo, mas o ponto principal das reivindicações de familiares eram os critérios de elegibilidade para recebimento das pensões. Os regulamentos falavam em “dependência econômica exclusiva”, e detalhavam suas regras. Desde o decreto que reorganizou as CAPs, concedia-se pensão para esposa, marido inválido, filhos legítimos, naturais (reconhecidos ou não) e adotados, pai inválido, mãe viúva, irmãs solteiras, ou outro parente do sexo feminino de até terceiro grau, caso o falecido não tivesse herdeiros. A partir de 1933, com o decreto de criação do IAPM e os seguintes, os beneficiários elegíveis permaneciam os mesmos, mas acrescentavam-se previsões sobre aqueles que perdiam direito: a viúva que contraísse novo matrimônio, o filho válido com mais de 18 anos, as filhas ou irmãs que se casassem ou passassem a exercer profissão remunerada, após os 21 anos, e aquelas que levassem uma “vida desonesta”.

Estes dispositivos seguramente garantiam as autoridades vasta margem para impor critérios baseados em noções rígidas de família, como sugere Brodwyn Fischer. Há indícios de que a burocracia previdenciária efetivamente verificasse o cumprimento desses critérios e, na

¹⁷⁷ CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC. Relatório apresentado ao Ministro do Trabalho Indústria e Comércio pelo Diretor Geral do Departamento Nacional de Previdência Social, Dr. Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira, relativo ao exercício de 1945. 061.1(81)(047)DNPS B823r 1945.

¹⁷⁸ Cf. ARQUIVO NACIONAL. Processo 30965 de 1939. BR RJANRIO, série 17.10, Lata 202. *Idem*. Processo 19.914 de 1939. BR RJANRIO, série 17.10, Lata 202. *Idem*. Processo 21711 de 1939. BR RJANRIO, série 17.10, Lata 202. *Idem*. Processo 4.047 de 1939. BR RJANRIO, série 17.10, Lata 202. *Idem*. Processo 23928 de 1939. BR RJANRIO, série 17.10, Lata 202. *Idem*. Processo 21971 de 1941. BR RJANRIO, série 17.10, Lata 280. *Idem*. Processo 20490 de 1941. BR RJANRIO, série 17.10, Lata 205. *Idem*. Processo 19375 de 1939. BR RJANRIO, série 17.10, Lata 280.

incapacidade de comprovação, suspendesse os benefícios. Universina Marroni de Oliveira¹⁷⁹, viúva de um comerciário de Pelotas, recebeu solicitação para apresentar ao IAPC um atestado de “viuvez honesta e residência *fornecido pela polícia*”, confirmação de dois comerciários declarando “viver a viúva sob a dependência exclusiva do associado [seu marido falecido]” e comprovação de que “os beneficiários não [exerciam] profissão remunerada”. Os documentos foram demandados depois da viúva encaminhar ao instituto a certidão de óbito do marido, sua certidão de casamento, as certidões de nascimento dos cinco filhos e a carteira profissional. O próprio sindicato a que pertencia o marido, aparentemente indignado com a situação, encaminhou reclamação ao Presidente da República, argumentando contra os três pedidos:

Não seria a justiça humana competente para julgar a sua honradez, que seria, nesse caso, muitas vezes chafurdada na lama para granjear o sustento de seus filhinhos.

Irrisória se torna a segunda exigência, porque após tanto tempo é que se vai exigir a prova de que vive a peticionária na dependência econômica exclusiva do associado, quando depois da morte de seu esposo ela tem dependido de muitos, pois momentos houve em que dependeu até da caridade pública.

A terceira prova, de que não exerçam os beneficiários profissão remunerada, é também inconcebível ao bom senso, pois, se a mulher e filhos do associado fossem esperar pela concessão da pensão, já de há muito não existiriam porque teriam morrido a míngua.

Mas não houve jeito. Em resposta, o sindicato foi informado de que a exigência dos atestados era legal e estava de acordo com as deliberações do Conselho de Administração do IAPC. Até que fossem providenciados os documentos, a pensão de meros 56\$250 continuaria suspensa.

Assistência aos doentes e à maternidade

Os serviços associados à assistência médica, hospitalar e farmacêutica eram subsidiários às atividades principais da Previdência Social, o que quer dizer que não consistiam no objetivo central de seu funcionamento, sendo ofertados apenas mediante disponibilidade de recursos e, em algumas instituições, pagamento de taxas suplementares. A maior parte dos regulamentos editados a partir de 1931 especificava, inclusive, um percentual máximo, entre 8% e 12%, para despesas com benefícios desta natureza. De fato, em 1930, quando ainda vigia o modelo menos restritivo da Lei Eloy Chaves, os gastos previdenciários com serviços médicos atingiam 14,8% do total das despesas, participação que seria progressivamente reduzida até

¹⁷⁹ *Idem*. Processo 4.017 de 1939. BR RJANRIO, série 17.10, Lata 202.

1945, quando representariam apenas 5,9%. A “assistência médica” podia contemplar muitos serviços diferentes, havendo substantivas variações no atendimento, entre os principais institutos.

Além da disponibilização de médicos, remédios a custo reduzido e acesso a hospitais, que consistiam no cerne desses serviços, o risco do adoecimento também previa, em algumas instituições, a concessão de “auxílios-enfermidade”, benefício pecuniário pago ao trabalhador incapacitado para o trabalho por virtude de alguma moléstia. IAPB, IAPI e IAPTEC estavam entre os institutos que garantiam esse auxílio, mas seguiam regras bastante distintas. Para os bancários, o valor mensal do benefício seria equivalente à metade dos vencimentos, não ultrapassando 1:500\$000, pagos até o prazo máximo de um ano. No IAPI, o auxílio não era calculado em relação ao valor dos salários, mas sim das contribuições, consistindo em uma diária de 5% do total das contribuições pagas ao instituto, nos 12 meses precedentes ao afastamento. Como os beneficiários pagavam de 3% a 8% dos salários para o instituto, o auxílio-enfermidade oscilava entre 1,8% e 4,8% do salário mensal por dia de afastamento. Importa notar que o cálculo para concessão desses benefícios aos industriários poderia ser, na prática, mais generoso do que a regra que tratava dos bancários.

A estrutura de atendimento aos doentes contemplava serviços variados, podendo ser atendidos pela assistência médica os próprios associados, e também seus familiares, de acordo com regras de elegibilidade distintas¹⁸⁰. Previa-se, com graus diferentes de disponibilidade, atendimentos em consultas ambulatoriais, clínicas especializadas das principais modalidades, aplicação de injeções, fisioterapia, raios-X, laboratório de análises clínicas, farmácias (em algumas instituições), internação hospitalar nos casos cirúrgicos e de doença mental, tratamento sanatorial para tuberculose (no IAPB, apenas) e assistência domiciliar. Além disso, a partir de 1945, as instituições previdenciárias passaram a custear, conjuntamente, o Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência, o SAMDU¹⁸¹, que perdeu seu caráter

¹⁸⁰ Sabemos disso por informações gerais existentes nos relatórios do MTIC sobre a Previdência Social, mas os decretos de criação e regulamentação não entram nessas especificidades. Uma comparação mais detalhada exigiria pesquisa específica. Não localizamos na bibliografia nenhum autor que tratasse do assunto, ainda que todos reconheçam a existência de importantes diferenças entre a assistência médica prestada pelos institutos, por exemplo HOCHMAN, G.; FONSECA, C. M. O. “O que há de novo? Políticas de saúde pública e previdência, 1937-45”. In: PANDOLFI, D. (org). *Repensando o Estado Novo*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.

¹⁸¹ CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC. Relatório apresentado ao Ministro do Trabalho Indústria e Comércio pelo Diretor Geral do Departamento Nacional de Previdência Social, Dr. Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira, relativo ao exercício de 1945. 061.1(81)(047)DNPS B823r 1945. p. 40.

de atendimento domiciliar, ao longo do tempo, e é conhecido, atualmente, como SAMU, sem o “D”.

Abrangente em seus propósitos, a assistência médica podia se mostrar bastante limitada em sua capacidade de atendimento, operando com importante desigualdade de acesso, tanto no que importa aos diferentes “grupos ocupacionais”, quanto na distribuição regional. Por um lado, há fortes indicativos de que a qualidade dos serviços do IAPB fosse um importante diferencial¹⁸², aspecto que permanece vivo na memória dos beneficiários do instituto¹⁸³. Por outro lado, ao final de 1945, o IAPI não tinha sequer começado a organizar seus ambulatórios e hospitais, enquanto o IAPC só atendia os beneficiários do Distrito Federal e de São Paulo¹⁸⁴. Ainda assim, entre associados e seus familiares, o sistema se propunha a atender 3 milhões de pessoas e contava para isso, no conjunto, com 5,6 mil médicos, 547 casas de saúde, hospitais, laboratórios e ambulatórios, e pouco mais de 2 mil postos de atendimento. Na média, a Previdência Social tinha a sua disposição 1,8 médicos para cada mil beneficiários, indicador que seria considerado insuficiente em padrões atuais¹⁸⁵.

Além da assistência aos doentes, a Previdência Social ficara responsável pela operacionalização do auxílio à maternidade, direito estabelecido de forma totalmente independente da legislação previdenciária, antes mesmo da criação da maioria dos IAPs. Ao absorver esta responsabilidade, a estrutura fragmentada da Previdência Social tornou desigual o acesso ao benefício, por mães trabalhadoras de diferentes “grupos ocupacionais”. No IAPB, por exemplo, ficou estabelecido que o auxílio seria de metade do valor dos vencimentos, recebido por oito semanas – quatro antes e quatro depois do parto. Garantia-se também adicional de 20% para os trabalhadores homens que se tornassem pais, até o limite de 50\$000, pelo mesmo período. Entre

¹⁸² Hochman destaca a questão da assistência médica como elemento central na defesa que os bancários fariam de seu instituto, no contexto da unificação da Previdência Social. HOCHMAN. G. De Inapiários a Cardeais na Previdência Social: A lógica da ação de uma elite burocrática. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990.

¹⁸³ Em entrevista, Lia Albuquerque de Araújo Lima e Leo Albuquerque falaram sobre sua experiência como beneficiários do IAPB, ao longo das décadas de 1940 e 1950. Habitantes do edifício dos bancários na Praça São Salvador e em Niterói, ambos observaram a qualidade geral dos serviços prestados pelo instituto, mas destacaram que a questão da assistência à saúde era geralmente vista como o ponto alto da estrutura do IAPB. Em entrevista, ao autor em março de 2017. Rio de Janeiro, RJ.

¹⁸⁴ CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC. Relatório apresentado ao Ministro do Trabalho Indústria e Comércio pelo Diretor Geral do Departamento Nacional de Previdência Social, Dr. Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira, relativo ao exercício de 1945. 061.1(81)(047)DNPS B823r 1945. p. 40.

¹⁸⁵ A Organização Mundial da Saúde – OMS recomenda que sistemas de saúde disponibilizem 1 médico para cada mil habitantes. Para detalhes, ver: http://www.who.int/gho/health_workforce/physicians_density/en/. Cabe ressaltar que os médicos registrados no relatório não trabalhavam exclusivamente para a Previdência Social.

os comerciários, as disposições eram semelhantes, mas o benefício concedido às mães não poderia exceder 75\$000 por semana, valor que representava pouco mais de 300\$000 por mês, bem superior ao piso recebido pelos aposentados do instituto, mas muito inferior ao teto.

Outros tipos de assistência eram previstos, a depender da instituição. O auxílio-funeral era contemplado por todas e consistia, basicamente, em uma forma de empréstimo, com valores entre 150\$000 e 300\$000, para pagamento de despesas com velório e enterro, que seria descontado das pensões recebidas pelos familiares, a prestações. No IAPB e no IAPM, o regulamento dispunha também sobre auxílios para as famílias de associados presos, em esquema bastante semelhante ao das pensões, uma modalidade de benefício inusitada, se considerarmos os valores de trabalho, família e pátria professados pelo regime.

O atendimento aos doentes, à maternidade e outros auxílios pontuais são, provavelmente, o campo em que mais se acentuavam as distinções entre as instituições da Previdência Social e se agudizavam as dificuldades de penetração regional. Se a concessão de aposentadorias e pensões nas cidades do interior representava um desafio, a prestação de serviços médicos era um problema ainda mais complicado. Na verdade, há quem argumente que o regime de Vargas nunca pretendeu fortalecer a assistência aos doentes pelas CAPs e IAPs, preferindo deslocar a pauta para o Ministério de Educação e Saúde Pública – MESP e para os próprios sindicatos. Enquanto o MESP atenderia às questões das epidemias e da saúde coletiva, sobretudo com as populações do interior, os sindicatos prestariam os serviços de assistência médica para os trabalhadores urbanos¹⁸⁶. O fortalecimento do atendimento aos doentes, concentrado principalmente no IAPB, refletiria, desse modo, a estreita relação entre o sindicato dos bancários e a gestão do instituto, bem como sua capacidade de mobilizar a estrutura previdenciária a favor da categoria¹⁸⁷.

¹⁸⁶ FONSECA, C. M. O. *Saúde no Governo Vargas (1930-1945)* dualidade institucional de um bem público. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2007.

¹⁸⁷ OLIVEIRA, A. L. “IAPB e Sindicato: Duas estruturas interligadas”. In: *Revista de Sociologia e Política*, nº 13, 1999. p. 141 a 151.

Habitação

A questão habitacional surgiu, no âmbito da política previdenciária, não propriamente como um benefício, mas como alternativa para a aplicação dos recursos da Previdência Social. Mencionamos, anteriormente, que o regime das CAPs e dos IAPs era de capitalização, isto é, cada associado depositava contribuições mensais em seus institutos, que eram acumuladas e rentabilizadas para que estivessem disponíveis quando fosse necessário o pagamento de algum benefício. Constituíam-se, assim, reservas não desprezíveis de recursos, que precisavam encontrar aplicações rentáveis. Como veremos na seção seguinte, a inversão em projetos habitacionais e empréstimos era parte da estratégia da administração dos institutos para rentabilizar os fundos que controlavam, concorrendo com a aplicação em títulos públicos, e servindo como ponto central da disputa entre o Estado, os trabalhadores e a classe empresarial pela utilização dos recursos.

Havia quatro modalidades diferentes de investimentos em “atividades imobiliárias”. Na primeira modalidade, os institutos optavam pela construção de unidades residenciais para seus associados, que pagavam um valor pré-determinado, a prestações, pela propriedade do imóvel. É o caso do edifício Getúlio Vargas, do IAPB, na Praça São Salvador, e dos conjuntos habitacionais da Várzea do Carmo e da Vila da Penha, construídos pelo IAPI. A segunda modalidade era o estabelecimento das “carteiras prediais”, empréstimos oferecidos aos associados para compra de imóveis e, em situações pontuais, construção de casas em terrenos já adquiridos. Do mesmo modo, os valores eram devolvidos a prestações, com acréscimo de juros. Na terceira modalidade, os empréstimos podiam ser realizados para indivíduos que não estavam associados ao instituto comprarem suas habitações e, a quarta modalidade, era a compra de imóveis pelo próprio instituto, para finalidades administrativas ou para obter rendimentos de aluguel.

Não localizamos, nos relatórios, nenhuma sistematização das taxas de juros cobradas¹⁸⁸, mas sabemos que os Ferroviários da CAP da São Paulo Railway reclamaram a Vargas, em 1940, contra a cobrança excessiva de juros de 8% ao ano nos empréstimos habitacionais a seus associados, quando as demais instituições praticavam taxa de 6%. Em resposta, o CNT

¹⁸⁸ Ainda assim, é consensual que as taxas relativamente reduzidas e a alta inflação, não corrigida acabou subsidiando os imóveis financiados pela Previdência Social, fazendo com que as dívidas dos mutuários evaporassem. Lamentavelmente, isso contribuiu para que o patrimônio das instituições previdenciárias virasse pó. ABREU, M. P. “O processo econômico”. In: SCHWARCZ, L.(dir) M. História do Brasil: 1808 – 2010. vol. 4. GOMES, A. C. (coor). *Olhando para dentro* 1930 – 1964. Rio de Janeiro. Editora Objetiva, 2013.

não apenas recusou a demanda, como esclareceu os meandros de uma conexão relevante: assim como as tabelas atuariais regulavam os valores das aposentadorias e pensões, também influíam sobre as taxas de juros cobradas dos empréstimos para atividades imobiliárias, evidenciando que, diante da necessidade ou do desejo de fortalecer as reservas, a Previdência Social tinha instrumentos para atuar nas duas pontas. A majoração da taxa cobrada aos associados da CAP da São Paulo Railway respondia às dificuldades financeiras que enfrentava.

A modalidade de construção de unidades residenciais abre frentes investigativas particularmente interessantes para a História Social. Em primeiro lugar, é evidente que a construção e inauguração de conjuntos habitacionais representava instrumento poderoso de propaganda política. Não era incomum que o presidente comparecesse pessoalmente às inaugurações, aproveitando a oportunidade para discursar aos trabalhadores da categoria beneficiada. De que se tenha notícia segura, Getúlio esteve na solenidade de abertura do complexo habitacional do IAPI de Porto Alegre¹⁸⁹, bem como na inauguração da Vila Waldemar Falcão, no Rio de Janeiro, construída para os associados do IAPTEC¹⁹⁰. A construção de complexos habitacionais e a política de investimentos em carteiras prediais representavam, como veremos melhor adiante, o ponto focal do interesse dos beneficiários da Previdência Social e, por isso mesmo, a melhor oportunidade de explorar politicamente as “ações do governo”, para angariar apoio entre a classe dos trabalhadores.

Em segundo lugar, ainda que não tenha surgido propriamente como uma “política habitacional”¹⁹¹, a construção de unidades residenciais para os trabalhadores parece ter adquirido características de um projeto bastante abrangente de intervenção social do Estado, com desdobramentos sobre a sociabilidade e os modos de viver das famílias trabalhadoras brasileiras. Na documentação analisada, o financiamento a atividades imobiliárias enquanto política de inversão previdenciária vai dando espaço a preocupações com a construção de “vilas higiênicas confortáveis”, ou com o oferecimento de alternativas a formas de moradia consideradas pouco civilizadas. Agamenon Magalhães, por exemplo, declarou verdadeira guerra aos mocambos, fazendo amplo uso dos recursos da Previdência Social para financiar as casas populares que os

¹⁸⁹ CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC. Getúlio Vargas e outros por ocasião da inauguração do conjunto habitacional do IAPI, em Porto Alegre (RS), 4 fotografias. GVfoto163.

¹⁹⁰ ARQUIVO NACIONAL. Processo 1.208 de 1938, BR RJANRIO, série 17.10. Lata 125.

¹⁹¹ Nabil Bonduki discute o alargamento do papel do Estado na questão habitacional, a partir da revolução de 1930, mas sobretudo com o advento do Estado Novo. Para o autor, encontra-se nesse período a gênese da política habitacional brasileira, nucleada pelo papel dos IAPs. BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil*. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo, Estação Liberdade, 2017.

substituiriam¹⁹². Sua posição como ex-ministro do Trabalho e interventor de Pernambuco certamente facilitou a aproximação.

Mas a qualidade das construções e, nesse sentido, dos modos de habitar, podia variar muito, como sinalizamos logo na abertura dessa seção. Se os edifícios dos bancários são, até hoje, moradias confortáveis para a classe média carioca, não se pode dizer o mesmo da Vila Waldemar Falcão, conforme atesta a troca acalorada de correspondência entre a administração do IAPTEC e Raphael Paixão, um arquiteto militante indignado com o custo e o péssimo nível do projeto. Conforme se descobre pela leitura das cartas e relatórios anexados, as casas construídas para os trabalhadores dos transportes e cargas tinham cinco cômodos, todos abrindo para sala, inclusive a cozinha e o banheiro. Segundo Paixão, a construção feria os ideais de higiene e de privacidade da vida íntima do casal, uma vez que as paredes não iam até o teto e não havia forro. Como resposta, os técnicos do IAPTEC argumentavam que era possível colocar cortinas separado cozinha, banheiro e sala, e alegando que a falta de forro era “unicamente uma questão econômica em função do baixo padrão de vida de muitos dos associados [do] Instituto, não constituindo um defeito”. A resposta é surpreendente, diante dos objetivos de oferecer moradias “higiênicas” aos trabalhadores, assim como é significativo que não ocorresse ao burocrata que a Previdência Social pudesse ter como finalidade elevar o padrão de vida de seus beneficiários¹⁹³.

Finalmente, se a construção de unidades residenciais tinha a finalidade de garantir aos associados um modo de vida mais “higiénico” e condizente com os padrões morais de uma forma de habitar que garantia a “privacidade da habitação noturna ‘como solução de um problema social’”, é preciso também considerar que os trabalhadores, beneficiários da Previdência Social e moradores dos conjuntos residenciais tinham ideias próprias sobre os “problemas sociais” e seu próprio “modo de viver”. A convivência nas vilas podia fortalecer laços comunitários com potencialidades políticas significativas, como sugere Wilma Mangabeira, em estudo sobre o conjunto habitacional do IAPI no Realengo, que ficou conhecido como “Pequena Moscou”, pela presença de habitantes filiados ao Partido Comunista Brasileiro – PCB, e também pela militância de esquerda em prol da habitação popular¹⁹⁴.

¹⁹² CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC. Documentos relativos à situação dos mocambos e alagados do Recife, incluindo cartas, ofícios, telegramas, Decretos-Leis, relatórios, etc. AGM.c1938.09.17.

¹⁹³ ARQUIVO NACIONAL. Processo 1.208 de 1938, BR RJANRIO, série 17.10. Lata 125.

¹⁹⁴ MANGABEIRA, W. “Memories of ‘Litter Moscow’ (1943 – 64): Study of a Public Housing Experiment for Industrial Workers in Rio de Janeiro, Brazil”. *Social History*. Vol. 17, nº 2, may., 1992. P. 271 – 287.

Figura 1: Edifício Getúlio Vargas, IAPB. Praça São Salvador, Rio de Janeiro, década de 1950.



Figura 2: Complexo residencial do IAPI. Várzea do Carmo, São Paulo, década de 1940.



Figura 3: Conjunto Residencial da Penha, IAPI. Vila da Penha, Rio de Janeiro, década de 1940.



De todo modo, a construção de conjuntos habitacionais não parece ter atingido parcela representativa dos trabalhadores beneficiados. No total, desde a criação da primeira Caixa, até 1945, a Previdência Social construíra em torno de 16 mil unidades residenciais para seus associados, sendo 5 mil realizados pelo sistema das CAPs e 11 mil pelos IAPs. Assim como no caso da assistência médica, a distribuição ponderada das unidades construídas favorecia os bancários¹⁹⁵, mas o percentual de associados que conseguiam ter acesso a uma casa construída pela Previdência Social era muito baixo em todos os institutos, menor do que 2,0%, conforme evidência a **Tabela 6**. Ou seja, pelo menos até 1945, em perspectiva exclusivamente quantitativa, os conjuntos habitacionais dos IAPs não eram ações significativas de política habitacional.

Tabela 6: Total de unidades residenciais construídas e valor das carteiras prediais, por número de beneficiários, em 1945.

		Unidades Residenciais		Carteira Predial (Cr\$)	
	Beneficiários	Total	% Beneficiários com unidades	Valor total	Valor por Beneficiário
CAPs	350.653	5.019	1,4%	172.163.355	490,98
IAPM	65.371	404	0,6%	20.533.799	314,11
IAPC	539.546	1.124	0,2%	109.427.664	202,81
IAPB	47.252	949	2,0%	58.582.711	1.239,79
IAPI	1.530.000	7.505	0,5%	212.979.852	139,20
IAPTEC	230.000	1.294	0,6%	40.169.660	174,65
Total	2.762.822	16.295	0,6%	613.857.041	222,18

Fonte: CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC. Relatório da Diretoria Geral do Departamento Nacional da Previdência Social relativo ao ano de 1949. Manuscrito, sem paginação. LVc1949.12.00. Elaboração Própria.

O mesmo pode ser dito acerca das carteiras prediais. À primeira vista, a modalidade parecia apresentar valores expressivos, na casa dos milhões de cruzeiros, mas se comparados ao patrimônio total da Previdência Social, as inversões de Cr\$ 613 milhões de cruzeiros¹⁹⁶,

¹⁹⁵ Seguindo Marta Farah, Nabil Bonduki também observa as melhores condições obtidas pelos bancários. Os autores utilizam dados de fontes diferentes, mas chegam a números semelhantes. Cf. FARAH, M. F. Estado e Habitação no Brasil: O caso dos Institutos da Previdência. Revista Espaço et Debates. Nº16, ano V, 1985. p. 73 a 82. BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil*: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo, Estação Liberdade, 2017.

¹⁹⁶ Dados detalhados referentes à habitação só estão disponíveis em relatório de 1945, quando o Brasil já tinha adotado o Cruzeiro como moeda. Destoa, portanto, dos demais dados utilizados, que estão em mil-réis.

acumuladas até 1945, em financiamentos imobiliários *para os próprios segurados*, representava pouco mais de 9% dos investimentos totais. Considerando-se a distribuição por instituto, novamente é possível verificar que os bancários conseguiam capturar parte maior dos recursos, proporcionalmente, registrando valor da carteira total por beneficiário de Cr\$ 1.239, quase três vezes superior ao do segundo grupo melhor posicionado, os associados das CAPs, com Cr\$ 490. Ainda assim, o valor era extremamente baixo, para todos os grupos, demonstrando que as carteiras prediais não tinham condições de atender quantidade significativa de associados em nenhuma das duas modalidades.

Discutiremos na seção seguinte as disputas em torno dos recursos previdenciários, mas o que se vê, desde logo, é a dificuldade encontrada por trabalhadores para defender uma política de investimentos que os beneficiasse. Justamente, a terceira modalidade, dos empréstimos a não associados, era a que abocanhava o grosso dos recursos previdenciários invertidos em financiamento imobiliário, com um valor total de Cr\$ 810 milhões, ou 12% do patrimônio total da Previdência Social. IAPI, IAPC e IAPTEC eram os principais responsáveis pelos recursos disponibilizados nessa modalidade, todos eles registrando investimentos muito maiores com empréstimos a não associados do que com o financiamento da habitação de seus beneficiários. No IAPB e no IAPM, a situação era oposta, uma vez que não havia nenhum empréstimo que não fosse para os próprios bancários e marítimos, ou para a compra de imóveis para a administração do instituto, a quarta modalidade de investimento em habitação supra indicada.

Ainda que as melhores condições obtidas pelos bancários, no âmbito das inversões para empreendimentos habitacionais, sejam evidentes, parece inadequado considerá-las como “privilégios” decorrentes do jogo de cooptação de lideranças políticas paternalistas. A situação vantajosa dos associados do IAPB talvez possa ser explicada de modo diferente, a partir de uma história de resistência da categoria contra a apropriação de recursos acumulados, em grande medida, pelos próprios trabalhadores. A dívida dos irmãos Guinle com o IAPTEC, que em 1953 superava os Cr\$ 100 milhões, e a recusa em quitá-la, por parte dos “ricos negociantes”, como foram chamados pelo procurador responsável pelo processo¹⁹⁷, é sugestiva do assédio vivido pela administração previdenciária, e de que a “pressão social” não vinha apenas dos trabalhadores. Nesse sentido, a porosidade do IAPB às lideranças sindicais e à influência da categoria, diferente de constituir a “politização” do instituto, seu afastamento dos melhores

¹⁹⁷ ARQUIVO NACIONAL. Processo referente ao empréstimo não quitado dos irmãos Guinle junto ao IAPTEC, 1953. ANBSB, Fundo do Ministério do Trabalho, Função Previdenciária, Assunto Empréstimos Imobiliários, Caixa 323.

preceitos de gestão técnica dos fundos previdenciárias, podia representar a defesa dos recursos para que fossem orientados, efetivamente, para o cumprimento dos objetivos pactuados na Previdência Social, aspecto que se tornará mais claro adiante, quando tratarmos do problema das contribuições e da aplicação dos recursos.

Emprego e desemprego: a regra da estabilidade

Uma última questão relevante, antes de seguirmos com os desafios do financiamento da política previdenciária, diz respeito à regra da estabilidade e ao problema do desemprego. De modo geral, todos os benefícios e serviços oferecidos pelas instituições previdenciárias brasileiras, nas primeiras décadas de seu funcionamento, encontravam eco em outras experiências internacionais. A similitude no escopo da Previdência Social não chega a ser surpreendente, quando levamos em consideração o recorrente intercâmbio entre lideranças políticas e burocracias da área no Brasil e suas contrapartes estrangeiras, como mostramos nos primeiros capítulos. Em um aspecto, no entanto, a política previdenciária parece ter produzido uma verdadeira jabuticaba. Não encontramos, em nenhum dos casos estudados, dispositivo semelhante ao da estabilidade no emprego, pelo menos em associação ao debate sobre a Previdência Social¹⁹⁸. Em certo sentido, a questão remete à enorme preocupação com a questão do desemprego, nas experiências internacionais do período, traduzida na elaboração de variadas estratégias de compensação contra o risco da perda do trabalho. Soluções diversas para problemas análogos?

O assunto importa porque o seguro-desemprego é entendido por muitos como a componente central do desenvolvimento de políticas de intervenção estatal no campo social, sobretudo na Europa¹⁹⁹. Com efeito, diante das repetidas crises vivenciadas pelos países europeus, na década de 1920, e de seu agravamento, a partir da recessão instaurada no desenrolar

¹⁹⁸ É também interessante notar a ausência dos seguros de acidente de trabalho nas análises sobre a Previdência Social brasileira. Nas mais relevantes experiências internacionais, este seguro esteve no centro do debate sobre a necessidade de políticas de proteção aos trabalhadores, articulando-se ao enfrentamento dos riscos da velhice, do adoecimento e do desemprego. No Brasil, o benefício estabelecido em 1919 teve vida e dinâmica própria, permanecendo sob o controle da iniciativa privada até 1966, apesar da insistência de lideranças sindicais e de gestores dos institutos previdenciários para sua estatização e pelo controle de seus vultuosos fundos. Para o papel dos seguros de acidente de trabalho, em experiências internacionais selecionadas, Cf. PIERSON, C. *Beyond the Welfare State? The new political economy of welfare*, Pensilvânia, The Pennsylvania State University Press, 1991.

¹⁹⁹ PIERSON, C. *Beyond the Welfare State? The new political economy of welfare*, Pensilvânia, The Pennsylvania State University Press, 1991.

de 1929, a principal fonte de incerteza da classe trabalhadora tornara-se justamente essa. Mas o problema atormentava as lideranças políticas dos países industrializados, havia algum tempo, e encontrava obstáculo na própria tipificação dos “desempregados”. No Reino Unido, por exemplo, a questão era enfrentada desde 1906, quando foi estabelecido um comitê para pensar estratégias de combate ao pauperismo causado pela falta de trabalho, no âmbito das discussões sobre a extinção das *Poor Laws*.

William Beveridge, que liderava a iniciativa, esclarecia o que estava em jogo, ao distinguir entre o “desemprego temporário” de trabalhadores qualificados, e o “desemprego permanente” de trabalhadores com qualificação inexistente ou limitada²⁰⁰. Para os primeiros, não haveria dificuldades em estabelecer uma política compulsória de seguro, em moldes parecidos com o das aposentadorias. Mas o receio, quanto aos segundos, era de que a frequência com que ficavam desempregados demandasse contribuições irrealisticamente elevadas para financiar o benefício. No Reino Unido das primeiras décadas do século XX, os cronicamente desempregados ainda eram assistidos pelas *Poor Laws*, e parte do problema consistia justamente em organizar uma alternativa de seguro, contributiva e autofinanciada, que viabilizasse a extinção da centenária lei de assistência aos pobres.

No Brasil não havia *Poor Laws* e também não se pensava em seguro-desemprego. No âmbito da legislação previdenciária, o dispositivo que, de certa forma, lidava com questão comparável era a garantia de estabilidade àqueles que cumprissem tempo mínimo de vínculo com o mesmo empregador²⁰¹. A regra valia para trabalhadores associados às CAPs, marítimos e comerciários, caso chegassem a 10 anos de serviço, e a bancários que trabalhassem por dois anos na mesma empresa. Industriários e trabalhadores em transportes e cargas não tinham assegurado nenhum benefício semelhante. Trata-se de exemplo em que a liderança sindical dos bancários parece, de fato, ter conquistado um direito diferenciado para a categoria que representava, uma vez que a estabilidade após dois anos de vínculo fora uma das importantes vitórias da greve de 1934²⁰².

²⁰⁰ THANE, P. *Foundations of the Welfare State*. Londres, Longman, 1996, p. 84 a 139.

²⁰¹ Nota-se a Lei Nº 62 de 1935, que previa o pagamento de indenização, calculado sobre o valor do último salário percebido, nos casos de dispensa sem justa causa, apenas para trabalhadores da indústria e do comércio, em contratos que não fossem temporários. Não temos notícia sobre a aplicação efetiva desta legislação. De qualquer forma, como era custeado integralmente pelos patrões, não se pode dizer que o dispositivo funcionasse propriamente como um “seguro-desemprego”, mas como uma indenização.

²⁰² OLIVEIRA, A. L. “IAPB e Sindicato: Duas estruturas interligadas”. In: *Revista de Sociologia e Política*, nº 13, 1999, p. 141 a 151.

Mas por que essa regra, ao invés de um seguro-desemprego? Por que impedir a demissão, e não proteger os desempregados? Sob certos aspectos, a estabilidade representava uma decidida intervenção do poder público no mercado de trabalho, visto que interditava um mecanismo básico de seu funcionamento, isto é, a alternativa de “descontratação”, em momentos economicamente oportunos. É de se esperar que fosse controversa e difícil de colocar em prática. Sob outros aspectos, a medida contornava o desafio apresentado por Beveridge, ou seja, a definição de quem seriam os “desempregados” que se beneficiariam da proteção do Estado.

De fato, o estabelecimento de uma política de “seguro-desemprego” implicaria na caracterização do fenômeno. Entretanto, assim como tratamos da fragilidade da noção de “emprego”, quando pensamos nos desafios para a expansão do sistema de Previdência Social, no Brasil da década de 1930, é de se imaginar que o reverso, a tipificação do “desemprego”, fosse igualmente problemática. Não se trata, obviamente, de argumentar que não existisse a figura do desempregado, reconhecida pelo próprio recenseamento de 1940, que contabilizava mais de 37,6 mil pessoas nessa circunstância. Mas é preciso pensar quão diluída ela poderia estar em situações de trabalho esporádicas, mal definidas e instáveis.

No Reino Unido, o problema foi resolvido, num primeiro momento, com a concessão seletiva do benefício, ou seja, incorporando ao sistema apenas os trabalhadores dos setores mais qualificados, que estavam sujeitos a fortes oscilações cíclicas da economia: indústria naval, engenharia e construção civil. Somente após a Primeira Guerra Mundial é que Beveridge conseguiu expandir a cobertura do seguro-desemprego, que passou a atingir 25% da força de trabalho, e continuou excluindo trabalhadores rurais e domésticos. Para a Previdência Social brasileira, cujos benefícios eram todos concedidos de forma seletiva, para trabalhadores de setores específicos, a alternativa de circunscrever a medida apenas aos grupos que poderiam contribuir com o financiamento do seguro não seria impensável.

Mas há duas diferenças importantes, que podem ajudar a explicar a ausência do “seguro-desemprego” entre as medidas previdenciárias do regime varguista. Primeiro, é interessante notar que, para Beveridge, a proteção aos desempregados fazia parte de uma política de longo prazo, mais abrangente, de reestruturação do mercado de trabalho, estando associada à redução da informalidade. A percepção era a de que o seguro daria àqueles que perdiam o emprego a possibilidade de procurar recolocação em suas áreas de qualificação, sem a necessidade de migrar imediatamente para trabalhos esporádicos e instáveis, em busca de

sobrevivência, ou sem cair nas políticas locais de assistência, que os estigmatizaria como "pobres". Em segundo lugar, a existência prévia das *Poor Laws*, custosas e polêmicas, servia de estímulo para a elaboração de alternativas autofinanciadas de "seguro" e foi, no limite, aspecto decisivo para o estabelecimento do *Unemployment Insurance Act* de 1920²⁰³, ajudando a vencer eventuais resistências do Tesouro britânico. Quer dizer, ao mesmo tempo em que diluía a centralidade das *Poor Laws*, o seguro-desemprego ajudava a transformar "pobres" sem trabalho fixo em "trabalhadores" sem emprego.

A comparação com o caso inglês sugere que a inexistência do seguro-desemprego deve ser pensada como uma relevante característica da Previdência Social brasileira, em suas primeiras décadas, revelando a importância de tratar das políticas que foram adotadas, comparativamente àquelas que não foram. Em reflexão contrafactual, é razoável supor que a ausência de medidas protetivas destinadas aos pobres tenha contribuído no sentido de desestimular a busca por alternativas autofinanciadas de suporte aos trabalhadores pauperizados pela perda do emprego. Da mesma forma, não deixa de ser interessante aventar a hipótese de que a inexistência do seguro-desemprego tenha dificultado a estabilização do mercado de trabalho, que talvez pudesse contribuir para a consolidação de relações propriamente de emprego e reduzir a presença de vínculos esporádicos e instáveis. Em todo caso, é surpreendente que a alternativa adotada contra o problema do desemprego tenha tomado por objeto aqueles que estavam empregados, interditando a possibilidade de que fossem demitidos e reservando a eles o que talvez fosse a melhor porção do mercado, ao mesmo tempo em que mantinha os demais desassistidos contra o risco da perda de trabalho.

Não se pretende argumentar que as disposições sobre estabilidade tenham sido pensadas em substituição ao seguro-desemprego. Mas a comparação não deixa de ser interessante, especialmente quando se percebe que a "legislação social mais avançada do mundo" simplesmente desconsiderava o problema que mais atormentava as lideranças políticas dos países industrializados.

²⁰³ THANE, P. *Foundations of the Welfare State*. Londres, Longman, 1996. p. 138.

4.2 Contribuições: a quem pertence a Previdência Social?

A questão do escopo da política previdenciária, bem como das diferenças entre os serviços e benefícios disponíveis para trabalhadores atendidos por distintas instituições, não pode ser compreendida sem que se discuta o financiamento da Previdência Social e as variadas implicações de sua natureza contributiva. Por um lado, como vimos no capítulo anterior, a cobrança aos professores de Jaú, a recusa dos trabalhadores das Caixas Econômicas em serem incorporados ao IAPB, bem como a sensação de “traição” experimentada pelos jangadeiros cearenses, são exemplos reveladores do desconforto que podia decorrer deste aspecto contributivo. Por outro lado, conforme questionamos na última seção, a insistência dos bancários pelo financiamento à moradia, para os próprios associados, diz muito sobre os sentidos da disputa pela utilização dos recursos previdenciários. Conjuntamente, estes dois aspectos insinuam um questionamento central: a quem pertencia Previdência Social? Isto é, quem eram seus principais financiadores e quem decidia sobre a melhor maneira para utilizar seus recursos?

No que importa ao primeiro aspecto, é importante lembrar que, a incorporação à Previdência Social significava, ao mesmo tempo, a garantia de acesso aos benefícios e serviços determinados na legislação e a obrigatoriedade de contribuição. Notamos, anteriormente, a importância desta característica essencial dos modelos previdenciários baseados na experiência bismarckiana. Como vimos, ela está no cerne das próprias limitações de expansão da Previdência Social, dificultando a incorporação efetiva de trabalhadores de classes e ramos de atividade e em posições ocupacionais que não permitissem a regularidade das contribuições, a um nível que garantisse a estabilidade financeira dos institutos previdenciários. A sagacidade de Bismarck, que tornou a proteção contra riscos sociais responsabilidade compartilhada do Estado, dos empregadores e dos próprios trabalhadores, resultou no sucesso de um modelo limitado pela própria dinâmica do mercado e das relações de trabalho, já que não seria franqueado acesso àqueles que não pudessem pagar. Antes de serem beneficiários, portanto, os trabalhadores contemplados pela Previdência Social deveriam se tornar contribuintes.

Quadro 4: Regras de contribuição às CAPs e aos IAPs por empregados ativos, aposentados, empregadores e Estado, conforme decretos de criação e regulamentos originais

	Empregados ativos	Aposentados	Empregadores	Estado (Quota da Previdência)
CAPs	3% a 6% da remuneração, dependendo da relação entre receitas e despesas das caixas	Não contribuem	1,5% da renda bruta anual, nunca inferior à contribuição dos associados ativos	Não inferior à contribuição das empresas, com recursos oriundos de taxas cobradas sobre os serviços prestados
IAPM	3% da remuneração, nunca superior à 2:000\$ mensais	Não contribuem	1,5% da renda bruta anual, nunca inferior à contribuição dos associados ativos	Taxa de 2% sobre o valor dos serviços prestados pelas empresas do setor, cobrado do público
IAPC	3% a 5% dos salários, ordenados ou pró-labore	Não contribuem	Igual à contribuição dos empregados ativos	Imposto do sêlo, cobrado sobre transações comerciais.
IAPB	- 4%, para vencimentos até 500\$ - 5%, de 500\$ a 1:000\$ - 6%, de 1:000\$ a 1:500\$ - 7%, de 1:500\$ ao teto de 5:000\$	Não contribuem	9% do vencimento dos empregados, até o máximo de 5:000\$	Taxa de 2% sobre juros dos depósitos
IAPI	3% a 8% da remuneração, a depender da relação entre receitas e despesas do Instituto, com avaliação técnica quin-quenal	Igual à contribuição dos empregados ativos	Igual à contribuição dos empregados ativos	Taxa de 2% sobre artigos importados, exceto combustível e trigo
IAPTEC	3% a 8% sobre o salário, qualquer que seja a forma de remuneração, até o limite de 2:000\$	Não contribuem	Igual à contribuição dos empregados ativos	- Taxa de \$000,2 por quilo de qualquer utilidade recolhida ou depositada em armazéns - Taxa de \$090, por litro de carburante entregue ao consumo

Fonte: Decreto de reforma da Lei Eloy Chaves e dos decretos de criação e regulamentação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (ver Anexo I), disponíveis em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>. Acessado entre abril e julho de 2016. Elaboração própria.

O **Quadro 4** sintetiza as regras de contribuição das principais instituições previdenciárias brasileiras, para as três classes de contribuintes previstas na legislação. Para os trabalhadores, havia ainda a diferenciação entre associados ativos, dos quais sempre se esperava que contribuíssem, e dos aposentados, que apenas continuavam a contribuir no caso do IAPI. Os pagamentos de trabalhadores a seus institutos se davam por meio do desconto de parte de sua remuneração, variando entre a taxa mínima de 3% e a máxima de 8%, a depender da saúde financeira das Caixas e Institutos, conforme estudos atuariais. Nos institutos dos Marítimos, Trabalhadores em Transportes e Cargas e Bancários havia disposição de valor máximo da remuneração mensal utilizada na base de cálculo da contribuição - de 2:000\$, para os dois primeiros institutos, e de 5:000\$ para o último. O IAPB apresentava ainda escalonamento progressivo das alíquotas, segundo o valor da remuneração recebida pelo associado. Ou seja, aqueles que ganhavam menos pagavam proporcionalmente menos do que os que tinham remuneração mais elevada. Apenas para efeito de comparação, a alíquota máxima de 8%, sobre o valor máximo de 2:000\$, segundo a regra do IAPTEC, representava contribuição mensal de 160\$, equivalente a 2/3 do salário mínimo no Rio de Janeiro, no ano em que foi criado²⁰⁴.

Para trabalhadores cujos salários já eram baixos, o percentual abocanhado pela Previdência Social podia ser significativo e, francamente, impraticável. Amaro, Manuel, Artur, João e José, caboteiros em Maceió, apelaram ao presidente Vargas, em 1939, protestando contra a cobrança realizada pelo escritório regional do IAPM, em Alagoas, de 3,4 contos de réis (3:400\$000), em função de contribuições atrasadas ao instituto. Os signatários alegavam ser “homens verdadeiramente pobres”, trabalhadores na cabotagem que, muitas vezes, não ganhavam o “numerário” suficiente nem mesmo para manter suas “enormes famílias”. Para que se possa dimensionar o significado da dívida, se vendessem seus botes, mal conseguiriam um conto (1:000\$000) por cada embarcação. Na impossibilidade de contribuir, acumularam uma multa impagável, e perderam o direito aos benefícios, enquanto não regularizassem a situação²⁰⁵.

Mesmo no caso dos poucos contribuintes facultativos da Previdência Social, a pressão draconiana pelo recebimento das prestações também podia se fazer sentir, ainda que por

²⁰⁴ O estabelecimento de valor máximo da remuneração utilizada como base no cálculo das contribuições tornou-se, progressivamente, um problema para a gestão atuarial das instituições previdenciárias, já que a inflação elevada diminuía gradativamente o valor real do montante de recursos depositados na Previdência Social. De todo modo, a principal contrapartida deste problema foi a redução do valor real dos benefícios concedidos. O ponto foi objeto de longa análise em praticamente todos os relatórios do DNPS utilizados neste estudo.

²⁰⁵ ARQUIVO NACIONAL. Processo 3.128 de 1939, BR RJANRIO 35, série 17.10. Lata 202.

outros meios. Abílio da Silva e Luiz Saturnino Santos, donos de estabelecimento comercial em Salvador e, nesta capacidade, contribuintes facultativos do IAPC, pagaram suas mensalidades ao instituto durante 50 meses. Devido às dificuldades financeiras de sua firma, suspenderam suas próprias contribuições, mantendo apenas as de seus funcionários. Meses depois, decidiram retomá-las, mas foram impedidos pelo instituto, que cancelara seus registros, sem a devolução do valor que já tinham depositado, conforme determinava a legislação específica para os contribuintes facultativos. Nestas situações, a falta com os pagamentos era crime tão grave que não podia ser redimido sequer mediante juro sobre os atrasados. Os comerciantes pediam a revisão da medida, esperando ver “reabilitados os [seus] direitos, nobremente adquiridos por força daquelas contribuições”²⁰⁶.

A devolução de pagamentos já realizados não era, aliás, prática corrente nas instituições previdenciárias brasileiras, fator que, considerando-se a instabilidade da legislação e a mobilidade dos trabalhadores entre situações de trabalho distintas, podia se configurar num grave problema. Ana Carmelina Pereira, esposa de um ex-funcionário da Estrada de Ferro Central do Brasil e, portanto, contribuinte da respectiva Caixa durante os anos em que lá trabalhou, reclamava da dificuldade de obter devolução dos valores depositados pelo marido. Afastado da ferrovia, após 24 anos de trabalho e cinco de contribuição, terminou sua carreira na justiça eleitoral, onde não obteve direito à aposentadoria, por ter ingressado com idade superior à mínima requerida pelo IPASE, o instituto responsável pelos servidores públicos. No limbo entre duas institucionalidades conflitantes, marido e esposa terminaram sem vencimentos, e ao tentarem reaver o valor depositado na CAP da Estrada de Ferro Central do Brasil, foram informados que o procedimento não tinha previsão legal. O caso de Ana Carmelina é testemunho do que dissemos há pouco. Seu marido fora contribuinte, sem nunca ter sido beneficiário.

No que importa aos empregadores, a contribuição foi pensada, a princípio, como função de sua renda bruta anual, ficando estabelecido desde logo que nunca poderia ser inferior à dos trabalhadores. O dispositivo que reforçava a obrigatoriedade de que as contribuições patronais nunca fossem menores do que a dos associados ativos evidenciava, por outro lado, que poderiam ser maiores. No decreto de criação do IAPB, este ponto tornou-se ainda mais evidente, com definição de alíquota de 9% sobre a remuneração de cada um dos trabalhadores das casas bancárias, superior em 2 pontos percentuais à taxa aplicada à faixa mais alta cobrada dos

²⁰⁶ ARQUIVO NACIONAL. Processo 3.795 de 1940, BR RJANRIO 35, série 17.10. Lata 205.

associados ativos. O caso do IAPB causou polêmica. Criado dias antes promulgação da Constituição de 1934, o Instituto só foi regulamentado meses depois da nova carta magna entrar em vigor, o que tornava inconstitucional, na visão de alguns técnicos, a deliberação de cobrar mais de empregadores do que dos trabalhadores. Na exposição de motivos apresentada a Vargas por Agamenon Magalhães, a contenda ainda transparece:

À minoria dos membros da comissão elaboradora [parecia] que essa contribuição deveria ser alterada, atendendo ao que dispõe a letra h do § 1º do art. 121 da Constituição Federal, que prescreve a igualdade de contribuições de empregadores e empregados na formação de institutos destinados atender às exigências do seguro social.

Nessa particular, afigura-se nos acertada a redação do projeto, de vez que o preceito constitucional em causa é puramente normativo e, como tal, para sua observância e aplicação, faz-se mister que o Poder Legislativo lhe dê forma concreta, vigorando até então a legislação anterior, entre a qual se compreende o decreto n. 24.615, objeto da presente regulamentação²⁰⁷.

Permaneceu a deliberação anterior e, durante as décadas seguintes, donos de casas bancárias pagaram contribuições mais elevadas do que seus empregados. Não há notícia de que tenham reclamado. O que se sabe, é que estavam interessados na gestão dos fundos da Previdência Social, aplicados em títulos do Tesouro ou depositados no Banco do Brasil²⁰⁸.

A relação entre os empresários e a Previdência Social é matéria à parte. Para Ignacio Godinho Delgado, autor de detalhado estudo sobre o tema, o envolvimento marcante da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP na comissão que elaborou o projeto do IAPI marca uma nova fase do empresariado industrial brasileiro, menos resistente às leis sociais, como teriam sido na Primeira República, e mais interessados em influir sobre o processo de construção das instituições previdenciárias, garantindo para si assentos na gestão do IAPI e a aplicação de parte de seus recursos sob a forma de empréstimos à indústria, em movimento similar ao dos donos de casas bancárias, que também desejavam o controle sobre os fundos. Quanto a suas contribuições, no contexto em que foi estabelecido o instituto, não viam dificuldade em repassá-las para os consumidores dos produtos que manufaturavam²⁰⁹.

²⁰⁷ Exposição de motivos, Decreto Nº. 54, de 1934.

²⁰⁸ CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC. Correspondência sobre a proposta do Banco Industrial S.A. para incrementar suas relações com os institutos de aposentadorias e pensões dos industriários, bancários e marítimo, bem como do Instituto de Resseguros do Brasil, 1945. AMFc1945.09.18.

²⁰⁹ DELGADO, I. G. *Previdência Social e mercado no Brasil: A Presença Empresarial na Trajetória da Política Social Brasileira*. São Paulo, Editora LTr São Paulo, 2001., p. 101 a 108.

Para a contribuição referente à parte do Estado, foram estabelecidas diversas taxas sobre os produtos e serviços prestados pelas empresas dos ramos de atividade correspondentes a cada uma das Caixas e Institutos. Conhecidas, posteriormente, como "Quotas da Previdência", estas taxas representavam, normalmente, 2% do valor dos serviços e produtos do setor e eram "cobradas do público", ou seja, dos usuários e consumidores. Como lembra Sônia Fleury, as quotas da previdência estão na origem da moderna base tributária brasileira, concentrada até então em impostos sobre transações comerciais com o estrangeiro e, por não serem depositadas automaticamente nas contas dos respectivos institutos previdenciários, acabaram por constituir importante dívida do Estado para com a Previdência Social. Na verdade, nesta relação, as Caixas e Institutos foram usualmente a parte credora, não somente porque deixavam de receber os recursos a que tinham direito, como porque seus recursos eram utilizados pelo Estado para outras finalidades²¹⁰. Este aspecto reflete argumento importante de Theda Skocpol, dentre as muitas justificativas enumeradas para a criação dos modernos sistemas de seguridade social. Segundo a autora, as políticas de *welfare* configuraram-se, nas nações latino-americanas, como parte explícita das estratégias estatais de promoção do desenvolvimento econômico de países situados em posições dependentes no mundo capitalista, de modo que as taxas da seguridade social deveriam ser utilizadas para financiar investimentos estatais²¹¹.

Para que se possa ter uma ideia do significado econômico destas contribuições, nota-se que as receitas do conjunto das instituições previdenciárias, para o ano de 1939²¹², quando o IAPI ainda estava iniciando suas atividades, chegaram a 558,3 mil contos de réis, valor significativo, se pensarmos que a renda tributária total da União, que excluía a Previdência Social, foi de 3,7 milhões de contos de réis, neste mesmo ano. Como as receitas vinham superando largamente as despesas, desde 1923, uma vez que a maior parte dos contribuintes ainda estava na ativa, o sistema previdenciário como um todo acumulava patrimônio de 1,3 milhões

²¹⁰ Para o não pagamento dos recursos referentes à parte do Estado para as CAPs e IAPs, Cf FLEURY, S. OLIVEIRA, J. A. A. *(Im)previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil*. Petrópolis, Vozes, 1986. Além disso, diversos decretos orçamentários dispõem sobre a destinação das quotas previdenciárias. No relatório do DNPS para o exercício de 1949, há levantamento sistemático das dívidas do Estado que somavam Cr\$ 3,5 bilhões. CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC. Relatório da Diretoria Geral do Departamento Nacional da Previdência Social relativo ao ano de 1949. Manuscrito, sem paginação. LVc1949.12.00

²¹¹ SKOCPOL, T.; AMENTA, E. "States and Social Policies". In: *Annual Review of Sociology*. Vol 12, 1986. p. 145.

²¹² Os dados a seguir podem ser encontrados no Boletim do MTIC para o ano de 1939. MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO – MTIC. Exposição que acompanha o Relatório apresentado ao Senhor Presidente da República Doutor Getúlio Vargas pelo Ministro Waldemar Falcão. Rio de Janeiro, 1939. Disponível em: <<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=800791&pesq>>. Acessado em: 16 de maio de 2018.

de contos de réis²¹³, majoritariamente aplicados em títulos públicos ou depositados no Banco do Brasil, ainda que parte já fosse aplicada em atividades imobiliárias, como discutido. Esta soma significativa, que cresceria muito nos anos seguintes, sobretudo depois que o IAPI estivesse em pleno funcionamento, seria objeto de inúmeras disputas.

Vimos, anteriormente, que Agamenon Magalhães dava especial atenção ao “problema” da aplicação dos fundos previdenciários e entendia que a melhor alternativa seria a criação de carteiras de crédito agrícola, para que o campo pudesse acompanhar o processo de modernização vivido pelos centros urbanos. Não era, no entanto, o único projeto na mesa, nem o que seria perseguido com maior afinco. Outros casos conhecidos são a criação da carteira de investimentos industriais do Banco do Brasil, que atendia à demanda dos empresários industriais, mencionada anteriormente, em grande medida viabilizada pela aplicação dos recursos do sistema de Previdência Social, e a expansão da Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, na década de 1940, financiada em parte com recursos previdenciários, em atenção a decreto presidencial que obrigava os institutos a comprarem quotas da companhia²¹⁴.

Mas lideranças políticas, burocratas e associações de empresários não eram os únicos com ideias para a aplicação dos fundos previdenciários. Os empréstimos para associações patronais e a construção de edifícios públicos “suntuosos” etc. incomodavam a muitos dos contribuintes trabalhadores, que preferiam, por exemplo, ver seus recursos aplicados para finalidades como “empréstimos para construção de prédios residenciais”, que beneficiariam diretamente os associados²¹⁵. E havia os que encontravam aplicações ainda mais solidárias, como os habitantes de Limoeiro, cidade do estado de Pernambuco marcada pelas “agruras da falta absoluta de água”, que demandavam acesso aos recursos do IAPC para a construção de um sistema de abastecimento²¹⁶.

²¹³ Assim como a elevada inflação corroeu o valor das contribuições e dos benefícios, impactou negativamente o valor real do patrimônio da Previdência Social, ao longo das décadas seguintes. Este problema agravou a necessidade de definir estratégias para a aplicação dos recursos. Paiva Abreu destaca o impacto da inflação sobre a corrosão do patrimônio da Previdência Social. ABREU, M. P. “O processo econômico”. In: SCHWARCZ, L.(dir) M. História do Brasil: 1808 – 2010. Vol. 4. GOMES, A. C. (coor). *Olhando para dentro 1930 – 1964*. Rio de Janeiro. Editora Objetiva, 2013. p. 200.

²¹⁴ Para a CSN, ver Decreto-Lei 6.601, de 1944.

²¹⁵ A pressão dos trabalhadores associados aos IAPs pela utilização dos recursos previdenciários para financiar imóveis era, como veremos adiante, muito forte. Por ora, destaca-se o seguinte pleito, escrito em forma de denúncia contra os maus usos dos fundos da Previdência Social: ARQUIVO NACIONAL. Processo 27.655 de 1939, BR RJANRIO 35, série 17.10. Lata 202.

²¹⁶ ARQUIVO NACIONAL. Processo 1.592 de 1939. BR RJANRIO 35, série 17.10. Lata 202.

Como se vê, o elemento central dos conflitos, em torno da Previdência Social, não era necessariamente a definição dos critérios de contribuição, mas também a utilização dos recursos. Empregadores queriam empréstimos para seus negócios, trabalhadores preferiam benefícios mais vantajosos e que os fundos fossem aplicados em financiamentos para os associados, enquanto o Estado evitava como podia repassar a sua parte, mas nem por isso deixava de recolher a “Quota da Previdência”.

CAPÍTULO 5 – A PREVIDÊNCIA SOCIAL E SEUS SUJEITOS

5.1 A Previdência Social “de baixo para cima”

Era fevereiro de 1943 quando Odilon Guimarães, advogado no Departamento Administrativo do Estado de São Paulo, tomou a decisão de escrever a seu antigo chefe. A longa missiva²¹⁷, enviada ao Rio de Janeiro ainda no princípio do mês, não tardou em chegar ao gabinete de Alexandre Marcondes Filho, então titular do MTIC e interino da pasta da Justiça, sendo providenciados, com presteza, os encaminhamentos cabíveis e uma resposta ao remete. Ao que parece, entre o envio da carta e sua tramitação burocrática, tudo fora resolvido em pouco mais de vinte dias.

Odilon escrevia em nome de seu pai, antigo funcionário da Companhia Paulista de Estradas de Ferro, onde atuara como "humilde telegrafista" durante décadas, antes de chegar a chefe de Seção. Diante da revisão da Lei Eloy Chaves, em 1931, resolveu entrar com seu pedido de aposentadoria, temendo que a alteração afetasse os benefícios garantidos por sua Caixa. Como ainda não havia completado os necessários 35 anos de serviço, que dariam a ele direito à integralidade destes benefícios, o valor de sua aposentadoria era de apenas 1,9 contos (1:900\$000) mensais, insuficiente para sustentar a esposa e as três filhas solteiras que ainda viviam consigo. Por mais de doze anos, isto não fora problema, porque continuou trabalhando para a companhia, com salário de quatro contos (4:000\$000). Mas agora, completados mais de 40 anos de serviço, com idade avançada e saúde debilitada, precisava se aposentar definitivamente.

A narrativa de Odilon sobre a vida profissional e os dilemas da velhice de seu pai é, ainda hoje, bastante familiar. Aposentadorias percebidas pelos beneficiários como miseráveis, depois de longos anos de trabalho, marcam a tônica da relação entre Estado e sociedade no âmbito da questão previdenciária há décadas, enquanto assuntos que dizem respeito aos aspectos mais elementares da vida cotidiana são usualmente tratados com o distanciamento típico

²¹⁷ CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC. Carta de Odilon Guimarães sugerindo alterações na legislação social à Alexandre Marcondes Filho, 1943. AMF43.02.03.

das opiniões técnicas. Desde a primeira legislação dedicada ao tema, a sociedade brasileira parece ter sempre vivido na iminência de algum tipo de “reforma da Previdência”. No entanto, ontem e hoje, mesmo entre aqueles que defendem a consolidação e a ampliação dos direitos sociais, é raro encontrar preocupação mais sistemática com os impactos das grandes reformas pretendidas, ou mesmo das pequenas alterações legais, sobre a vida de seus beneficiários.

A acusação usual dos eternos “reformadores” remete à concepção de que os direitos sociais no Brasil se originaram e consolidaram em torno de relações paternalistas e que, portanto, ao invés de seguirem as recomendações adequadas dos estudos técnicos daqueles que partilham uma visão modernizante do Estado, ficaram enredados no jogo de interesses de lideranças políticas, em busca de apoio popular. Esta visão parte, ao menos, de duas suposições básicas. A primeira delas entende a emergência dos direitos sociais como parte da estratégia de cooptação de lideranças paternalistas, que teriam trocado a concessão de benefícios pontuais por adesão política. A segunda, associada à primeira, é a ideia de que os direitos sociais no Brasil foram outorgados a partir do Estado, tendo havido reduzida influência da classe trabalhadora sobre sua origem e consolidação. Em ambos os casos, os trabalhadores assumem papel secundário sobre o destino de políticas que são de seu maior interesse.

Mais do que isso, a alegação de que os benefícios recebidos por um Estado benfeitor fossem instrumentos no jogo de relações paternalistas contribuiu, em larga medida, para borrar a linha tênue que separa direitos de privilégios. Não chega a surpreender, portanto, que no debate sobre a história da Previdência Social, haja tanta dificuldade em encontrar solução definitiva para o uso destes termos, com todas as implicações que decorrem de seus distintos significados. Wanderley Guilherme dos Santos, por exemplo, associa a política previdenciária à temática da cidadania, mas usualmente evita o termo direitos. James Malloy e Gilberto Hochman preferem a tecnicidade da palavra “benefícios”, ainda que não se esquivem de falar em privilégios, quando tratam das categorias melhor posicionadas no interior do sistema. Já Brodwyn Fischer tem como aspecto central de seu trabalho a questão da “pobreza de direitos”, mas chama de privilégios os benefícios previdenciários que talvez assumisse como “direitos”, se fossem universais.

Para começar a desfazer este nó, é preciso explorar as várias nuances do debate sobre a noção de paternalismo e sobre a chamada “ideologia da outorga”. Notamos nas seções anteriores, ainda que tangencialmente, alguns elementos referentes a ambas as temáticas, sobretudo para tratar do papel instrumental, atribuído a elas, para a incorporação seletiva de

grupos específicos de trabalhadores à Previdência Social. Vimos que, para parte dos autores, a associação entre corporativismo e paternalismo teria dado a tônica da dinâmica de inclusão e exclusão no âmbito da política previdenciária. Discordamos desta leitura, procurando mostrar outras forças em jogo. Cabe, agora, refletir sobre seu significado para aqueles que foram incorporados, bem como seus desdobramentos para as concepções contemporâneas – e atuais – a respeito dos termos “benefícios”, “direitos” e “privilégios”.

Afinal, estamos diante de direitos legitimamente adquiridos pela classe trabalhadora, de privilégios recebidos em troca de adesão política, ou de algo diferente destas duas coisas? Até que ponto podemos chamar os benefícios previdenciários de “direitos”, considerando suas peculiaridades, seu caráter compulsório e seu aspecto contributivo? E, ainda, em que momento tais benefícios deixariam de ser direitos para se tornarem privilégios? O debate acerca do paternalismo e da “ideologia da outorga” é vasto, mas algumas contribuições singulares merecem destaque, por tratarem especificamente de sua relação com a Previdência Social.

Amélia Cohn, em *A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania*, capítulo da Coletânea *Viagem Incompleta: A Experiência Brasileira (1500-2000)*²¹⁸, argumenta que a criação dos IAPs teria representado a outorga de direitos sociais às classes assalariadas, numa tentativa do regime varguista de substituir o movimento operário, por meio de uma política paternalista²¹⁹. A autora aborda a temática da história do sistema previdenciário, defendendo a ideia de que a questão social no Brasil foi sempre tratada de forma paternalista e fortemente centralizada no Estado, compreendido como o “grande agente modernizador da sociedade”²²⁰. Por consequência, Cohn entende que seu enfrentamento esteve sempre associado ao ideário de modernidade das elites políticas, que teriam regulado e legitimado a expansão dos direitos sociais conforme seus próprios interesses, “preservando assim ‘por antecipação’ a ordem social vigente”²²¹. Consolidado “a partir de cima”, o sistema de proteção social brasileiro estaria marcado por traço paternalista e conservador, operando de modo a reproduzir as desigualdades e manter seus beneficiários em posição de dependência. A dissimulação do princípio da “igualdade perante a lei” pela “política do favor, do compadrio, do favoritismo”²²², isto é, o

²¹⁸ COHN, A. “A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania”. In: MOTA, C. G. (org). *Viagem Incompleta: A experiência Brasileira (1500-2000)*. A Grande Transformação. São Paulo, Editora SENAC São Paulo, 2000.

²¹⁹ *Ibidem*. p. 19.

²²⁰ *Ibidem*. p. 390 e 391.

²²¹ *Ibidem*. p. 392.

²²² *Ibidem*. p. 392.

traço paternalista do tratamento dado à questão social, teria significativo impacto sobre as relações políticas no Brasil, haja vista:

[...] a característica de as políticas sociais comandadas pelo Estado reproduzirem a subalternidade dos segmentos mais pobres da população, reforçando assim seu auto-reconhecimento como sujeitos dependentes dos favores personalizados do Estado ou individuais de membros das elites políticas [...]²²³.

Sônia Fleury, autora de *Estados sem Cidadãos*²²⁴, a segunda contribuição que julgamos importante destacar, argumenta em sentido semelhante, ao considerar que a cooptação seletiva dos trabalhadores pelas instituições de Previdência Social, constituídas “a partir de cima”, teria garantido relativa autonomia ao Estado, agente principal do processo de “modernização autoritária”, ao mesmo tempo em que contribuía para o enfraquecimento dos trabalhadores, por meio da fragmentação de sua identidade de classe. Como resultado, a política previdenciária não apenas teria impedido a formação de uma “classe trabalhadora nacional”, como teria atrelado sua identidade ao Estado, elemento central ao pacto de dominação estabelecido por Vargas. Partindo da tese de Wanderley Guilherme dos Santos, Fleury avalia que a incorporação controlada de grupos específicos de trabalhadores ao mundo da cidadania, via Previdência Social, com o intuito de cooptar exclusivamente aqueles mais combativos e com maior poder de barganha, teria transformado o que deveriam ser benefícios universais em privilégios de facções.

Além das consequências sobre a conformação da classe trabalhadora, este processo não teria ocorrido sem impactos significativos para a própria conformação do Estado. James Malloy observa que sua substancial expansão, em termos de tamanho, papel funcional e poder regulador²²⁵, aliada a sua capacidade de cooptar seletivamente grupos de trabalhadores e minorar os conflitos sociais, resultou, a princípio, em aumento do poder autônomo do Estado²²⁶, cuja tecnocracia se constituiu em verdadeira elite administrativa, com papel destacado na definição dos conceitos e princípios da Previdência Social, usualmente em consonância com as principais tendências internacionais. No entanto, os desdobramentos do sistema que se construía levaram

²²³ COHN, A. “A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania”. In: MOTA, C. G. (org). *Viagem Incompleta: A experiência Brasileira (1500-2000)*. A Grande Transformação. São Paulo, Editora SENAC São Paulo, 2000. p. 390.

²²⁴ FLEURY, S. *Estado sem cidadãos: Seguridade Social na América Latina* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994. 252p. ISBN 978-85-7541-242-8. Available from SciELO Books. Paginação irregular. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acessado em: 01/06/201

²²⁵ MALLOY, J. M. *Política de Previdência Social no Brasil*, Rio de Janeiro, Edições Graal, 1986. p. 88.

²²⁶ *Ibidem*, p. 69.

a consequências imprevistas: ao mesmo tempo em que a política previdenciária contribuía para cooptar a classe trabalhadora, abria espaço para que determinados grupos controlassem partes do Estado, promovendo o acirramento das hostilidades entre a tecnocracia emergente e os segmentos clientelísticos que se mantinham em torno do regime, sindicatos inclusive²²⁷. Ao final do Estado Novo, a magnitude dos recursos - econômicos e políticos - dos IAPs já se tornara evidente e levava a importantes impasses, diante de qualquer tentativa de modificação institucional:

Se, por um lado, o debate sobre reforma, então e mais tarde, era colocado em termos de racionalismo, eficiência e igualdade, por outro o resultado real tornava-se cada vez mais uma questão: quem vai controlar o poder político inerente ao sistema de Previdência Social e usá-lo para que fins?²²⁸

Como vimos, a tensão entre a necessidade de cooptação seletiva da classe trabalhadora e os riscos inerentes à criação de instituições previdenciária pensadas para acomodar interesses conflitantes se materializava, segundo Gilberto Hochman, nas muitas diferenças entre o IAPB e o IAPI, que poderiam ser consideradas as “extremidades” do sistema. O primeiro mostrava-se poroso às demandas de uma classe que, mesmo cooptada, permanecia combativa, organizando-se para oferecer benefícios e serviços vantajosos. Já o segundo, que não enfrentava pressões semelhantes, conseguia se estruturar segundo as considerações técnicas das lideranças burocráticas do MTIC. De fato, como vimos, a comparação entre os benefícios e serviços oferecidos pelo IAPB e pelo IAPI é bastante reveladora da convivência, frequentemente conflitiva, de diferentes esquemas previdenciários. É também argumento usualmente utilizado para que se considere os bancários como a parte privilegiada de um sistema muito mais restritivo para os demais grupos de trabalhadores.

Em resumo, a expansão do sistema previdenciário ocorrida por meio da outorga seletiva de benefícios pelo Estado, no bojo de relações paternalistas, teria como consequência dupla problemática. Por um lado, contribuiria para a cooptação e consequente “domesticação” da classe trabalhadora, antecipando-se seletivamente a suas potenciais demandas e inibindo sua

²²⁷Este ponto é também explorado por Amélia Cohn, em *Previdência Social e Processo Político no Brasil*. Sônia Fleury, em trabalho escrito com Jaime Olivera, considera que, neste período, o Estado era rigorosamente controlado, conseguindo evitar pressões de trabalhadores e, inclusive, imprimindo política fortemente contencionista. Cf. COHN, A. *Previdência Social e Processo Político no Brasil*. São Paulo, Editora Moderna, 1980. e FLEURY, S. ARAÚJO, J. *(Im)previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil*. Petrópolis, Vozes, 1986.

²²⁸ MALLOY, J. M. *Política de Previdência Social no Brasil*, Rio de Janeiro, Edições Graal, 1986. p. 88.

capacidade organizativa e reivindicatória. Por outro lado, para que pudessem controlar os trabalhadores, seria preciso que as instituições previdenciárias se organizassem de modo a acomodar interesses conflitantes, atuando na esteira das ambiguidades políticas típicas das relações paternalistas, isto é, avaliando cuidadosamente os pontos em que – e os grupos aos quais – era forçoso conceder e ampliar benefícios, de modo a garantir adesão e mobilização, e os pontos que deveriam ser restringidos e controlados.

Tal ambiguidade teria contribuído no sentido de transformar benefícios em privilégio de poucos, produzindo instituições deformadas diante dos princípios que advogavam e ineficientes quanto ao uso dos recursos que possuíam. Ou seja, na forma como foi organizada, a Previdência Social se mostraria incompatível com os preceitos elementares de um Estado moderno, racional e economicamente eficiente, uma vez que o que os interesses cristalizados em torno dela se tornariam obstáculo a tentativas futuras de reforma. Se o paternalismo afetaria a conformação da classe trabalhadora, também atuaria no sentido de deformar o Estado.

Em diversos aspectos, esta leitura particular acerca das relações entre Estado e trabalhadores tem sofrido críticas relevantes²²⁹, originadas principalmente no campo da História Social, que trazem consigo uma nova terminologia, ancorada em conceitos como cidadania, direitos e justiça, e que procuram centrar suas análises na perspectiva dos sujeitos históricos, tomados enquanto agentes capazes de influir no processo político de modo organizado e combativo, lançando mão de concepções, estratégias de atuação e formas de luta próprias. A este respeito, importa menos explorar detalhadamente todas as implicações do debate recente, do que destacar os mais relevantes desdobramentos das várias críticas que recebeu para a discussão que se pretende fazer adiante.

Primeiramente, Ângela de Castro Gomes, em *A invenção do trabalhismo*, tese publicada originalmente em 1988, propõe nova interpretação para o que chama de "ideologia da

²²⁹ Por um lado, o debate ganhou novo fôlego a partir de trabalhos que procuraram identificar o período como sendo marcado pela questão do trabalhismo, em análises centradas na emergência de uma nova cultura política. Entre os trabalhos que adotam esta perspectiva, destacamos GOMES, A. C. *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005. e FERREIRA, J. (org.) *O populismo e sua história* debate e crítica. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2010. Por outro lado, partindo de inspiração mais especificamente thompsoniana e do ponto de vista da história social do trabalho, destacamos, entre outros: FORTES, A. (et al). *Na luta por direitos: estudos recentes de História Social do Trabalho*. Campinas, Editora da Unicamp, 1999. Duas coletâneas procuram sistematizar os principais pontos do debate recente sobre o populismo, com importantes implicações para o debate sobre paternalismo - FERREIRA, J. (org.) *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2010. e NEGRO, A. L. (ed). *CADERNOS AEL: Populismo e Trabalho*. Campinas, Unicamp/IFCH/AEL, v.11, n.20/21, 2004.

outorga", sustentando que, a despeito do papel protetor e intervencionista do Estado, seria preciso reconhecer os trabalhadores não como sujeitos passivos, mas como agentes capazes de reelaborar os direitos concedidos, deles se apropriando na defesa de seus próprios interesses. Recorrendo a Marcel Mauss e a Marshall Sahlins para propor esta nova interpretação, a autora argumenta que entre a classe trabalhadora e o Estado havia um pacto, isto é, "uma troca orientada por uma lógica que combinava os ganhos materiais com os ganhos simbólicos da reciprocidade"²³⁰.

Ainda que relativize a força explicativa da lógica material na construção deste pacto, reforçando o papel das trocas simbólicas como "instrumento integrador", a interpretação de Gomes não deixa de compreender o Estado como garantidor dos benefícios que estão na origem do pacto estabelecido com os trabalhadores. Apropriando-se metaforicamente de Sahlins, a autora identifica uma "generosidade calculada", que "assegura todo um fluxo de bens materiais de cima para baixo, conotando não apenas uma relação de *status*, mas produzindo uma obrigação de lealdade na comunidade"²³¹. Especificamente no que importa à emergência dos direitos sociais, Gomes sugere, em trabalho posterior, que a lógica da "cultura política do 'direito como dádiva'"²³², como antecipação da demanda dos trabalhadores, se tornou elemento central do tipo de pacto estabelecido entre estes e o Estado no Brasil, o que não implicaria, todavia, entender sua posição como simplesmente passiva, tendo em vista a capacidade dos trabalhadores de se apropriarem e reelaborarem o discurso político da cidadania e dos direitos, utilizando-o na defesa de seus próprios interesses. Para Gomes:

Nessa dinâmica complexa, em que as ideias circulam e se transformam, há tanto crença e adesão ao modelo de pacto, quanto um cálculo que visa a defesa de interesses individuais e coletivos, quer eles assumam uma face mais material (a dos benefícios), quer uma face mais simbólica (a de ser reconhecido como interlocutor pelo Estado e pelo empresariado, por exemplo)²³³.

Isto é, mesmo reconhecendo o papel central do Estado na concessão de direitos, dentro da chave da outorga, Gomes afasta a noção de cooptação, problematizando as disputas sobre a construção do pacto entre Estado e trabalhadores. Além disso, ainda que os direitos sociais envolvessem cálculos econômicos, em torno das vantagens percebidas por seus beneficiários, o cerne da disputa transcenderia as questões puramente materiais, situando-se

²³⁰ GOMES, A. C. *A invenção do Trabalhismo*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2007. p.180.

²³¹ *Ibidem*. p. 182.

²³² GOMES, A. C. *Cidadania e Direitos do Trabalho*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2002. p. 44 e 45

²³³ *Ibidem*. p. 44 e 45

decididamente no campo simbólico, da luta em defesa "de um projeto de 'boa' sociedade"²³⁴. Desta perspectiva, que prioriza a dimensão simbólica da relação entre trabalhadores e Estado, emerge a centralidade dos conceitos de cultura política e de trabalhismo, em sua obra e na de outros historiadores que compartilham de suas conclusões²³⁵.

Em segundo lugar, autores ligados à renovação da historiografia social do trabalho propuseram nova abordagem, inspirada nas contribuições de Edward P. Thompson, sobretudo no que se refere aos conceitos de classe, em *A formação da Classe Operária na Inglaterra*²³⁶, e de paternalismo, no estudo "Patrícios e Plebeus", publicado na coletânea *Costumes em Comum*²³⁷. Também afastando a noção de cooptação, os autores partem da perspectiva de que os trabalhadores estiveram presentes ao fazer-se de sua própria classe, o que implica em tratá-los como sujeitos ativos, capazes de organização e combativos na defesa de seus interesses. Segundo esta visão, a classe trabalhadora, enquanto fenômeno histórico, deve ser compreendida como um acontecimento, resultante de experiências compartilhadas e elaboradas por sujeitos que identificam interesses comuns²³⁸.

O cerne da análise, neste caso, são as experiências dos próprios trabalhadores e as relações por estes mantidas entre si, com seus patrões e com o Estado. A centralidade da noção de experiência, ao mesmo tempo em que contribui para trazê-los para o primeiro plano, permite reconhecê-los em outros campos, para além daqueles explorados usualmente, em estudos tradicionais. Mais do que nas fábricas, sindicatos e partidos, o esforço de pesquisa representado por esta vertente tem buscado encontrá-los também em casa, nos horários de lazer, nas associações de ajuda mútua etc.²³⁹ O que nos interessa, especialmente, a respeito da noção de experiência, é a possibilidade de reconhecê-la como central para as formulações de trabalhadores em suas demandas por direitos, perspectiva decisiva para superar visões "de cima para

²³⁴ *Ibidem* p. 11.

²³⁵ Para os propósitos deste trabalho, especificamente, cabe destacar FERREIRA, J. *Trabalhadores do Brasil: o imaginário popular (1930 - 1945)*. Rio de Janeiro, 7Letras, 2011 e ABREU, B. *Jangadeiros: uma corajosa jornada em busca de direitos no Estado Novo*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2012.

²³⁶ THOMPSON, E. P. *The making of the english working class*. Londres, Penguin Books, 1991.

²³⁷ THOMPSON, E. P. "Patrícios e Plebeus". In: *Costumes em Comum*. São Paulo, Companhia das Letras, 1998.

²³⁸ THOMPSON, E; P. *Op. cit.* p. 9.

²³⁹ Conforme sugere Antonio L. Negro: "o processo de formação da classe - envolvendo identidades (verticais e horizontais), um diversificado associativismo, conflitos e relacionamentos vários - abrange outros lugares e instâncias das vidas dos trabalhadores (sem que desdensem a institucionalidade sindical e político partidária)". NEGRO, A. L. "Paternalismo, populismo e história social". In: NEGRO, A. L (ed). *CADERNOS AEL: Populismo e Trabalhismo*. Campinas, Unicamp/IFCH/AEL, v.11, n.20/21, 2004.

baixo”, que insistem em enxergar o Estado como concessor de benefícios, dentro da chave da outorga.

Ao revistar tais temáticas, colocando os sujeitos e suas experiências em primeiro plano, a história social abre espaço para que a questão da relação entre o Estado e os trabalhadores seja vista sob um ângulo bastante diferente. Deste ponto de vista, não se trata de imaginar que o Estado tenha outorgado os direitos sociais, “a partir de cima”, mas de investigar o que pensavam os beneficiários a respeito da Previdência Social e como lidavam com visões conflitantes a seu respeito. Também não é o caso de assumir que lideranças paternalistas tenham cooptado os trabalhadores, oferecendo acesso seletivo às instituições previdenciárias em troca de adesão política, mas de considerar se estes benefícios eram realmente entendidos como “dádiva”, se funcionavam como moeda de troca. Finalmente, não cabe compreender a ambiguidade, tipicamente paternalista, da tensão entre cooptação e participação dos trabalhadores nos rumos da política previdenciária, como um risco de deformação do Estado, em relação a algum modelo ideal. Trata-se de perceber que o próprio modelo era objeto em disputa, aberto às críticas de beneficiários que tinham suas próprias concepções a respeito do que era justo, dos direitos que possuíam e de como deveria ser a Previdência Social.

5.2 Na ordem do dia: a Previdência Social nas cartas a Vargas

Voltemos, então, à carta encaminhada por Odilon ao ministro Marcondes Filho, reclamando do valor reduzido da aposentadoria recebida por seu pai, após quatro décadas de intenso trabalho. O documento, desde logo bastante revelador do funcionamento da CAP da Companhia Paulista de Estradas de Ferro, traz também muitos dos elementos destacados no debate acerca das cartas enviadas ao presidente Getúlio Vargas. Nos capítulos antecedentes, utilizamos esta documentação com o intuito de explorar algumas das questões centrais à política previdenciária, a partir de ângulo distinto daquele usualmente abordado pela bibliografia especializada. Tratou-se de uso relativamente heterodoxo de fontes documentais que têm sido objeto de substantivos debates historiográficos, sem que nos ativéssemos devidamente em suas implicações. Mas agora, diante de discussão que pretende abordar a temática do paternalismo, cabe recuperarmos os principais pontos em questão, propondo análise mais sistemática sobre as famosas “cartas a Vargas”.

À primeira vista, a disposição de recorrer a uma autoridade pública com solicitações pessoais, como as de Odilon, parece refletir aquele tipo personalista de dominação política, utilizado pela bibliografia anteriormente citada para caracterizar o fenômeno do paternalismo. Mais recentemente, no entanto, estudos como *Trabalhadores do Brasil - o imaginário popular (1930 - 1945)*, de Jorge Ferreira²⁴⁰, *The seed was planted*, de Clifford Welch²⁴¹, e *A Poverty of Rights*, de Brodwyn Fischer²⁴², têm procurado qualificar os aspectos simbólicos destas relações entre a classe trabalhadora e o Estado, explorando a prática de escrever ao presidente Vargas e demais autoridades do período, com olhares renovados.

Para Ferreira, as cartas enviadas a Getúlio faziam parte da estratégia de populares e trabalhadores para conseguir acesso a benefícios específicos - emprego, promoção ou a revisão dos valores de suas aposentadorias e pensões. A estratégia, conforme apresentada pelo autor, consistia em se apropriar do discurso varguista de valorização do trabalho, da família e da pátria, reinterpretando-o em interesse próprio: “as pessoas comuns elaboravam estratégias de vida, criando contra-argumentos a partir da própria lógica do discurso dominante”²⁴³. Atentas à propaganda política do Estado Novo, colhiam nos pronunciamentos de autoridades públicas o vocabulário e as ideias que utilizavam para defender suas solicitações. Faziam parte, portanto, da estratégia dos trabalhadores para fazer valer os termos do pacto proposto por Vargas, reconhecido nos próprios discursos oficiais, alcançando assim os prometidos benefícios²⁴⁴. Como resultado, as cartas são indicativas de elementos importantes do que Ferreira entende como uma nova cultura política popular, profundamente impactada pela legislação social implantada por Vargas, a partir de 1930, e marcada por noções claras de justiça e injustiça.

Sem afastar completamente a noção de estratégia, Fischer reconhece o recurso à ética do trabalho, verificado nas cartas recebidas pelo presidente, como uma qualidade essencial à sobrevivência familiar e à própria autoestima dos trabalhadores que lhe escreviam. Como sugere, “o orgulho das habilidades profissionais e a capacidade de sustentar uma família eram

²⁴⁰ FERREIRA, J. *Trabalhadores do Brasil: O imaginário Popular (1930 - 1945)*. Rio de Janeiro, 7letras, 2011.

²⁴¹ WELCH, C. *A semente foi plantada: as raízes paulistas do movimento sindical camponês no Brasil, 1924 - 1964*. São Paulo, Editora Expressão Popular, 2010.

²⁴² FISCHER, B. *A Poverty of Rights: Citizenship and Inequality in Twentieth-Century Rio de Janeiro*. Stanford, Stanford University Press, 2008.

²⁴³ FERREIRA, J. *Op. Cit.* p. 56.

²⁴⁴ FERREIRA, J. *Trabalhadores do Brasil: O imaginário Popular (1930 - 1945)*. Rio de Janeiro, 7letras, 2011. p. 54 e 55.

componentes críticos da política e da identidade da classe trabalhadora”²⁴⁵. Assim como Ferreira, a autora percebe a centralidade das ideias de trabalho, família e pátria, especialmente na comunicação com autoridades públicas, mas não entende sua adesão a este conjunto de valores como mero recurso estratégico, nem compartilha completamente da visão de que se remetiam a uma nova cultura política, emanada a partir do Estado varguista. Para Fischer, havia clara compreensão, por parte dos trabalhadores, da importância de se apresentarem, notadamente na esfera pública, como esforçados pais e mães, dando duro para educar suas famílias para o engrandecimento do Brasil. Mas, como vimos anteriormente, seu entendimento sobre os significados de trabalho e família podia diferir, em muitos aspectos, da visão oficial.

Clifford Welch, em *The seed was planted*, estudo sobre as origens do sindicalismo rural brasileiro, também se utiliza das cartas a Vargas, ainda que seu trabalho se ocupe menos diretamente das questões que norteiam as análises de Ferreira e Fischer. Para Welch, cuja análise compreende apenas os documentos referentes aos trabalhadores rurais de São Paulo, as cartas revelam uma população absolutamente consciente do debate político nacional e ansiosa para fazer valer os direitos professados por Vargas, figura que usualmente compreendem como alguém a quem podiam demandar justiça²⁴⁶. Diferentemente dos outros autores, no entanto, Welch não se limita às cartas, incorporando à sua pesquisa também os processos abertos pela Secretaria da Presidência da República, a partir das solicitações populares encaminhadas ao presidente. Com isso, identifica os problemas burocráticos decorrentes da circulação administrativa destas demandas, bem como a forma como Vargas as respondia. Segundo o autor, ainda que o presidente negasse a maior parte dos benefícios solicitados, por não estarem previstos na legislação vigente, as cartas contribuíram para tornar os dilemas das relações de trabalho rurais visíveis para a burocracia estatal, transformando-as efetivamente num problema a ser resolvido.

Apesar das diferenças, tanto Ferreira quanto Fischer centram suas análises sobre as cartas em torno da noção de estratégia, particularmente no plano das estratégias narrativas, fazendo considerações sobre as implicações políticas da forma como os trabalhadores se referiam a Vargas e dos valores que diziam professar, genuinamente ou não. Para ambos, o cerne da questão está nos aspectos simbólicos da relação entre Estado e classe trabalhadora. Como resultado, as contribuições dos autores avançam muito sobre o debate em torno das consequências

²⁴⁵ FISCHER, B. *A Poverty of Rights: Citizenship and Inequality in Twentieth-Century Rio de Janeiro*. Stanford, Stanford University Press, 2008. p. 102 –104.

²⁴⁶ WELCH, C. *A semente foi plantada: as raízes paulistas do movimento sindical camponês no Brasil, 1924 – 1964*. São Paulo, Editora Expressão Popular, 2010. p. 93 et seq.

políticas da legislação social implementada por Vargas, mas dizem pouco sobre sua implicação para a vida cotidiana da classe trabalhadora e sobre seu impacto na estrutura do Estado brasileiro. Testemunho disto, é a ausência de uma análise mais detalhada a respeito da natureza dos benefícios solicitados nas cartas, bem como das respostas efetivamente dadas por Vargas. Welch, por outro lado, avança, em maior e menor grau, sobre ambas as questões, discutindo os caminhos da circulação interna dos processos que se desdobravam a partir das cartas e as respostas, positivas e negativas, oferecidas pelo presidente aos solicitantes, mas suas conclusões a este respeito devem ser tomadas com cautela, uma vez que seu estudo está restrito aos trabalhadores rurais de São Paulo.

A análise dos processos originados nas cartas encaminhadas a Vargas, longe de explicitar a relação entre lideranças paternalistas e as camadas populares, cooptadas pelo escambo entre benefícios particulares e adesão política, evidencia todas as mediações institucionais de um Estado que procurava se estruturar para atender a um novo conjunto de demandas. Se nem todas as solicitações recebidas por Vargas se transformavam em processos ou eram encaminhadas para análise mais detalhada, os pedidos que podiam ser resolvidos nas instâncias inferiores eram usualmente submetidos ao longo percurso burocrático dos ministérios, antes de uma resposta definitiva do presidente. Uma vez recebidas, as cartas eram organizadas por seus oficiais de gabinete, funcionários da Secretaria da Presidência da República, a quem competia preencher a folha de rosto do processo, com nome do solicitante, assunto, data de recebimento e um espaço reservado para “Nota do Senhor Presidente”, cujas marcações a lápis vermelho são sugestivas de que parte das cartas recebidas fossem realmente lidas por Getúlio.

Uma vez abertos os processos, o circuito a cumprir dependia da natureza da solicitação, sendo usualmente encaminhados aos ministérios competentes, onde eram avaliados tecnicamente, circulando por todos os órgãos que pudessem ter algo a informar²⁴⁷. Depois de avaliados, retornavam à Secretaria da Presidência, acompanhados dos pareceres elaborados pelos órgãos consultados, de uma nota informativa sobre as providências tomadas, quando fosse

²⁴⁷ O acervo desta correspondência burocrática está guardado no Arquivo Nacional do Rio de Janeiro, compreendendo a série 17.10 (Ministérios – Trabalho), do Fundo 35 (Gabinete Civil da Presidência da República). É importante notar que esta série é diferente da série 17.4, utilizada por Fischer.

o caso, e de uma sugestão de resposta aos solicitantes. A abrangência da circulação destes processos, entre as mais variadas instâncias da burocracia estatal, e o detalhamento da documentação produzida para informação da Presidência, fazem desta documentação interessante janela para a compreensão sobre os mais variados aspectos do funcionamento do poder público brasileiro no período, inclusive sobre a forma como o Estado passou a se organizar para receber e processar diversos tipos de solicitações, de diferentes atores sociais (populares, trabalhadores, sindicalistas, empresários, proprietários de terra etc.)

O acervo desta extensiva correspondência burocrática está guardado no Arquivo Nacional do Rio de Janeiro, compreendendo o Fundo 35 (Gabinete Civil da Presidência da República), que se divide em 48 séries, relativas à comunicação do Palácio do Catete com cada um dos ministérios e demais órgãos subordinados, além de associações de classe patronal e sindicatos²⁴⁸. O Fundo, que contempla materiais relativos ao funcionamento da Presidência da República, no período de 1922 a 1965, é composto por bilhetes, decretos-leis, diplomas, exposições de motivos, mensagens e, principalmente, por 34.788 processos, usualmente originados em “pleitos de pessoas ou de entidades coletivas civis e públicas encaminhados à Presidência da República por correspondência”²⁴⁹.

O trabalho de Ferreira, pioneiro no uso destas fontes, restringe-se à análise das próprias cartas, deixando de incorporar os demais documentos constantes nos processos, e está majoritariamente centrado na série 17.4, denominada "Movimentação de Pessoal", o que talvez explique a presença marcante de solicitações envolvendo pedidos de emprego e benefícios particulares. Assim como Ferreira, Fischer também se atém à análise das cartas, concentrando-se na documentação da série 17.4, o que não lhe impede, contudo, de explorar também a comunicação com outros órgãos, como o próprio Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio - MTIC (série 17.10). Interessado nas relações de trabalho rurais em São Paulo, Welch analisa, principalmente, os processos da série 17.10 e as séries referentes ao Ministério da Agricultura e à Secretaria de Justiça de São Paulo.

²⁴⁸ A lista completa das séries existentes no Fundo 35 podem ser localizadas apenas em instrumento de pesquisa disponibilizado pessoalmente no Arquivo Nacional do Rio de Janeiro.

²⁴⁹ Conforme descrição da Ficha Técnica do Fundo BR RJANRIO 35, Área de conteúdo e estrutura, Especificação do conteúdo. Disponível em: http://sian.an.gov.br/sianex/Consulta/Pesquisa_Multinivel_Painel_Resultado.asp?v_CodReferencia_id=1069&v_abas=0. Acessado em 19 de dezembro de 2016.

Tendo em vista que o objeto desta pesquisa é a Previdência Social, nos ativemos àqueles processos que circularam entre o Palácio do Catete e o MTIC, pasta responsável pelo assunto, durante os quinze primeiros anos em que Getúlio Vargas esteve no poder. Estes documentos dividem-se em 38 latas, constantes na série 17.10 (Ministérios – Trabalho) e sua distribuição, entre os anos de 1930 e 1945, surpreende pela concentração em 1942, primeiro ano de Alexandre Marcondes Filho à frente do ministério. Na análise de Jorge Ferreira para o conjunto das 3.483 latas do Fundo do Gabinete Civil da Presidência da República, o ano de 1942 também é o de maior participação, em número de latas, mas não na mesma magnitude verificada na série referente ao MTIC. Das 92 latas do ano de 1942, no acervo geral do fundo do Gabinete Civil, 17 dizem respeito ao ministério do Trabalho (18,5%)²⁵⁰, a maior participação em todo o período, o que sugere que os temas da pasta estavam mesmo no centro do debate. De fato, este foi o ano em que se iniciaram as reuniões da comissão encarregada de preparar a consolidação da legislação trabalhista, o que pode levar a crer que tenha havido um estreitamento da relação entre o MTIC e o Catete²⁵¹.

Entretanto, o que se percebe, a partir da análise da documentação das latas de 1942, é que muitas delas trazem respostas a solicitações antigas, de processos abertos desde 1937, de modo que, aparentemente, Marcondes Filho tratou de esvaziar as gavetas deixadas cheias por Waldemar Falcão e Dulfé Pinheiro Machado²⁵². Este aspecto não é exclusivo do ano de 1942, nem da gestão de Marcondes Filho. Na verdade, o tempo transcorrido entre o encaminhamento das solicitações e a devolução dos processos podia ser longo, dificultando quaisquer considerações a respeito da evolução da participação do volume de solicitações referentes ao MTIC, no conjunto da comunicação do Palácio do Catete. Dito de outro modo, não é tarefa trivial estabelecer, a partir desta documentação, a importância adquirida pelos temas da pasta do Trabalho no âmbito da Presidência da República, nem mesmo quantificar, comparativamente, a

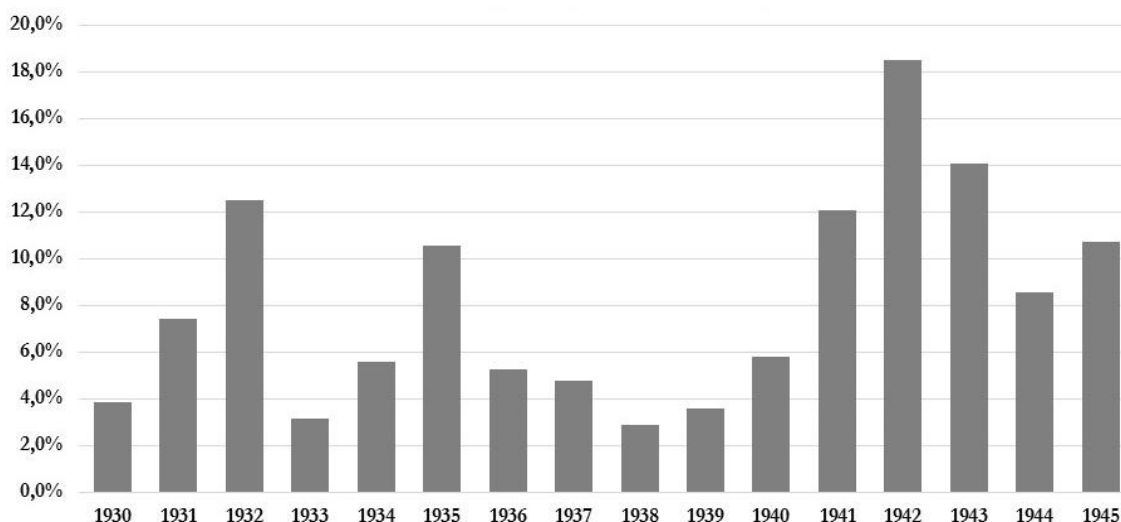
²⁵⁰ A distribuição das latas por ano não reflete diferenças substantivas na quantidade de documentos por lata, já que, ao longo de todo o período analisado, o número de processos por lata registrou pouca variação, na série do Ministério do Trabalho, oscilando sempre em torno de 50.

²⁵¹ A princípio, seria possível considerar o acúmulo de pastas de Marcondes Filho, também nomeado interinamente ministro da Justiça e Negócios Interiores, como outro motivo para a escalada dos processos neste ano, não fosse a completa ausência de solicitações referentes ao expediente destes ministérios na série correspondente ao MTIC, o que indica que seu encaminhamento permanecia separado.

²⁵² Waldemar Falcão ocupou o cargo de ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, entre novembro de 1937 e junho de 1941. Dulfé Pinheiro Machado permaneceu no cargo, interinamente, até dezembro do mesmo ano, quando a pasta foi assumida por Alexandre Marcondes Filho, ministro até o final do Estado. Para mais informações sobre os ocupantes da pasta do Trabalho, Indústria e Comércio, Cf: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/apresentacao>>. Acessado em outubro de 2016.

magnitude das solicitações populares recebidas por Vargas, com aderência às questões de natureza trabalhista. Como se vê, do ponto de vista da distribuição das latas, por ano de registro, a participação do MTIC é bastante errática, ao longo do período, oscilando do mínimo de 3,1% do total, em 1938, até o máximo de 18,5%, em 1942.

Gráfico 1: Participação do Ministério do Trabalho, no conjunto da comunicação da Presidência da República, número de latas por ano.



Fonte: FERREIRA, J. *Trabalhadores do Brasil: o imaginário popular (1930 - 1945)*. Rio de Janeiro, 7Letras, 2011. p. 90 e ARQUIVO NACIONAL, Fundo BR RJANRIO 35, série 17.10. Elaboração Própria.

Ademais, como já dizia o nome, o Ministério do Trabalho era também da Indústria e do Comércio, o que se refletia na abrangência dos tipos de solicitação encaminhados à pasta. As latas referentes ao MTIC guardam documentos de impressionante pluralidade, tanto do ponto de vista dos remetentes, quanto dos temas. A mesma lata onde se encontra a reclamação de Bento Luiz Felix da Silva Jr., sobre as injustiças cometidas contra ele, por ocasião da compra de sua casa, por meio da carteira predial do Instituto Nacional de Previdência, guarda relatório de Roberto Simonsen a Getúlio Vargas, no qual o empresário e economista o aconselha acerca da situação da indústria brasileira e advoga favoravelmente à lei do salário mínimo²⁵³. A lata que traz memorando do ministro Waldemar Falcão ao presidente, com considerações a respeito da reformulação do Conselho Nacional do Trabalho, também é a mesma que contém carta de Manoel Vieira de Mello, solicitando dispensa das exigências feitas pelo IAPM, para que pudesse, finalmente, se aposentar²⁵⁴. Ou seja, as solicitações recebidas por Vargas não eram

²⁵³ Para Bento Luiz Felix da Silva Jr. ARQUIVO NACIONAL. Processo nº 12.779, BR RJANRIO 35, série 17.10, Lata 125. Para Roberto Simonsen, *Idem*. Processo nº 17.487, BR RJANRIO 35, série 17.10, Lata 125.

²⁵⁴ Para Waldemar Falcão, *Idem*. Processo nº 23.530, BR RJANRIO 35, série 17.10, Lata 202. Para Manoel Vieira de Mello, *Idem*. Processo nº 3.576, BR RJANRIO 35, série 17.10, Lata 202.

apenas de populares e trabalhadores, mas também de empresários e figuras do mundo político, nacional e internacional²⁵⁵.

No que importa à natureza dos assuntos tratados, três questões predominavam sobre o conjunto dos processos referentes ao Ministério do Trabalho. A primeira delas diz respeito ao problema da migração, que transparece em centenas de solicitações de passagem para os grandes centros urbanos, para fronteiras de expansão populacional ou de retorno para cidades de origem, após experiências frustradas em outras localidades. Lembremos que, neste período, o Departamento de Viação estava subordinado ao MTIC, e especialmente a partir de 1940, o Estado passou a patrocinar, por meio de políticas territoriais de povoamento, a ocupação das regiões mais longínquas do país, em especial da Amazônia, onde se procurava estimular a produção da borracha, cujo consumo se encontrava em alta, por conta da Segunda Guerra Mundial²⁵⁶.

A segunda questão predominante são as solicitações de verba para o desenvolvimento de "invenções", normalmente aplicadas ao melhoramento de processos industriais, de maior ou menor complexidade. Ao longo do período analisado, localizamos centenas de inventores que apresentaram a Vargas novas técnicas produtivas, algumas aparentemente viáveis, como o aprimoramento dos fornos para olarias e do processamento do látex para obtenção da borracha; outras bem menos razoáveis, como um sistema mecânico de asas para voos curtos, denominado por seu inventor de "homem-pássaro". Como se vê, o expediente do Palácio do Catete estava, realmente, aberto a todos.

Mas a questão de maior presença no conjunto da comunicação entre o MTIC e a Presidência da República era, seguramente, a Previdência Social, cuja relevância cresce ao longo do período analisado, notadamente a partir de 1938, quando todos os grandes IAPs já estavam em pleno funcionamento. Nas 38 latas que guardam a documentação referente à pasta,

²⁵⁵ A variedade de atores envolvidos na correspondência com Vargas mereceria análise mais abrangente dos aspectos ressaltados nos trabalhos de Jorge Ferreira e Brodwyn Fischer, procurando compreender até que ponto as supostas estratégias narrativas e valores professados por trabalhadores e populares nas cartas era compartilhado por empresários e políticos. Esta análise escapa ao objetivo imediato da presente pesquisa, mas no caso específico de Roberto Simonsen, é possível adiantar que o tom deferente usualmente utilizado por trabalhadores dá espaço a abordagem mais próxima e direta, ainda que também respeitosa. Certamente, Simonsen não trata Getúlio com o linguajar paternalista usual, mas também não deixa de reconhecer a importância de suas contribuições: "Todas as discussões estão se processando em atmosfera da maior cordialidade, o que, incontestavelmente, em grande parte, fruto da política social do governo de V. Excia". *Idem*. Processo nº 17.487, BR RJANRIO 35, série 17.10, Lata 125.

²⁵⁶ Sobre a "Marcha para o Oeste", ver GOMES, A. C. "População e Sociedade". In: SCHWARTZ, L. M (dir); GOMES, A. C. (coord). *História do Brasil Nação: 1808 – 2010*. Vol. 4. Olhando para Dentro: 1930 – 1964. São Paulo, Editora Mapfre e Editora Objetiva, 2013.

no período entre 1930 e 1945, localizamos 1.974 processos originados em solicitações de natureza previdenciária, o que corresponde a 43,3% do total dos expedientes que transitaram entre o Catete e o MTIC. A preponderância do assunto chega a tal ponto, que para as latas com data posterior a 1938, mais de metade dos processos arquivados tem relação direta com alguma das Caixas ou Institutos²⁵⁷.

Ou seja, enquanto se estruturava para atender parcela cada vez maior dos trabalhadores brasileiros, a Previdência Social entrava decididamente na ordem do dia e do expediente do Palácio, ainda que os motivos para tanto, sejam passíveis de ampla discussão. Se é razoável supor que as políticas previdenciárias interessavam porque atingiam aspectos centrais da vida cotidiana da população trabalhadora brasileira, também devemos considerar que o montante de solicitações relativas ao tema pode, simplesmente, indicar que algo não funcionava direito.

A análise dos processos diretamente relacionados a demandas de natureza previdenciária, por tipo de solicitação e instituto ao qual o reclamante estava associado, é bastante reveladora das questões que pareciam mobilizar os beneficiários das Caixas e Institutos, neste período, e reforça muitos dos elementos que adiantamos no capítulo anterior. Os temas típicos da Previdência Social, como habitação, aposentadorias e pensões, carteiras de empréstimos, acidentes de trabalho e assistência médica, estavam naturalmente entre as mais constantes solicitações dirigidas a Vargas, com destaque para a questão habitacional (23,2% do total), notadamente para os pedidos de abertura de carteiras prediais e maior agilidade na concessão dos empréstimos para aquisição de imóveis.

Reclamações referentes a aposentadorias (6,3%), por outro lado, eram menos comuns do que se poderia esperar de instituições criadas com esta finalidade, o que apenas reflete

²⁵⁷ Outra opção aventada para estabelecer a relevância da temática da Previdência Social, no conjunto da documentação catalogada no Fundo do Gabinete Civil da Presidência da República, foi a realização de pesquisa de ocorrência dos termos "aposentadoria", "pensão", "carteira predial" e "assistência médica", no campo de descrição dos 34.788 processos do fundo, registrados na base de dados do MAPA – Memória da Administração Pública Brasileira, do Arquivo Nacional. Os processos em que houve ocorrência de mais de um dos termos foram considerados uma única vez, evitando-se dupla contagem. Localizamos, por meio deste exercício, pouco menos de 2.500 processos diretamente relacionados ao tema da Previdência, o que equivale a 7,1% do total de documentos registrados, participação nada desprezível, especialmente se não perdermos de vista que, neste caso, a comparação é com o conjunto dos processos que circularam entre o Catete e todos os seus órgãos subordinados. Entretanto, a lista de documentos constante nesta base de dados não está separada por Ministério ou por data, trazendo apenas uma numeração atribuída pelo próprio Arquivo Nacional, que não corresponde a sua numeração original. Esta divergência não permite traçarmos relação direta entre a listagem do MAPA e os processos constantes nas latas pesquisadas, havendo inclusive sinais de extravio de documentos e equívocos de catalogação. Em todo caso este exercício permite que se tenha uma ideia aproximada da relevância das solicitações de natureza previdenciária, no total dos expedientes do Palácio do Catete. A lista completa dos documentos catalogados no MAPA pode ser acessada em: <<http://mapa.an.gov.br/>>. Acesso em: 01/06/2018.

o estágio em que se encontrava o sistema previdenciário brasileiro, ainda em fase inicial, onde o número de associados ativos era muito superior ao de aposentados; mas demandas relativas ao pagamento de pensão para viúvas e dependentes menores (8,9%) eram mais recorrentes. Trabalhadores que haviam sofrido acidentes de trabalho, tema controverso dentro da política previdenciária, eram também responsáveis por parte importante das solicitações (8,0%), da mesma forma que pedidos envolvendo as carteiras de empréstimos (8,9%). A assistência médica, por outro lado, ainda parecia mobilizar relativamente pouco (6,3%), a despeito deste assunto ter merecido especial atenção em parte importante da bibliografia sobre o tema²⁵⁸.

A preponderância de solicitações relativas à Previdência Social entre as cartas encaminhadas a Vargas, oferece importante respaldo à suspeita levantada por Michael Hall²⁵⁹, quanto ao impacto das “medidas sociais e previdenciais do regime”. O autor considera provável que essas iniciativas tenham conquistado muito mais seguidores do que as políticas em relação aos sindicatos, lembrando ainda que a questão não provocou “nem de longe, o mesmo interesse entre os historiadores brasileiros”. De fato, sua centralidade na comunicação entre a SGPR e o MTIC é indicativa de que a Previdência Social estava mesmo na ordem do dia, para os trabalhadores e também para o governo. Ambos os casos recomendam maior atenção ao tema.

5.3 Os caminhos da burocracia

Além dos temas diretamente relacionados ao campo de atuação específico da Previdência Social, assuntos de natureza administrativa também se destacavam, no conjunto da documentação analisada. Afora reclamações e solicitações diversas de empregadores (4,5%) e pleitos para inclusão ou mudanças de classificação de grupos ocupacionais no sistema previdenciário (15,2%), temas que já abordamos nos capítulos precedentes, eram especialmente frequentes cartas que continham reclamações e solicitações de natureza burocrática e administrativa (18,7%), inclusive denúncias, que perdiam em frequência apenas para a questão

²⁵⁸ O assunto é geralmente destacado nos principais trabalhos sobre a história da Previdência Social, e não deixa de ser curioso que alguns dos principais autores desta bibliografia tenham se dedicado, posteriormente, à temática da saúde. É o caso de Amélia Cohn, Gilberto Hochman e Sônia Fleury.

²⁵⁹ HALL, M. “Corporativismo e Fascismo: as origens das leis trabalhistas brasileiras” In: BOITO JUNIOR, A.; COASTES, D.; MCILROY, J.; HALL, M.; ARAÚJO, A. (org). *Do Corporativismo ao Neoliberalismo: Estado e trabalhadores no Brasil e na Inglaterra*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2002, p. 25.

habitacional. As questões eram variadas e contemplavam desde acusações de corrupção²⁶⁰, pedidos de emprego, parcelamento de dívidas e solicitações de devolução de contribuições, até uma infinidade de pequenos e grandes entraves, que podiam inviabilizar completamente o acesso a serviços e benefícios, a exemplo de dificuldades de registro e morosidade no andamento dos processos. A bem da verdade, mais do que uma temática à parte, problemas administrativos e burocráticos eram transversais, transparecendo em praticamente todas as solicitações de natureza previdenciária endereçadas a Vargas.

De fato, a complexidade da legislação e dos regulamentos era norma na estrutura previdenciária brasileira do período, dando o tom da relação entre beneficiários e IAPs e abrindo espaço para muitos mal-entendidos. O suposto desconhecimento geral acerca do modo de funcionamento e dos próprios princípios elementares da Previdência Social exasperava os técnicos dos institutos, que frequentemente insistiam na temática da "educação previdenciária", como estratégia para explicar para um público mais amplo as possibilidades e, sobretudo, os limites do sistema²⁶¹. Destes desencontros, originaram-se robustas estruturas, organizadas para proporcionar canais de processamento das variadas solicitações e reclamações recebidas de seus beneficiários.

O caminho previsto, diante de qualquer requerimento, percorria inicialmente a própria estrutura burocrática da instituição à qual o reclamante estava associado. O primeiro e

²⁶⁰ A respeito das denúncias, é conhecida a associação usualmente estabelecida entre os institutos previdenciários e o problema da corrupção, sobretudo por meio da distribuição de cargos na estrutura administrativa da Previdência Social para lideranças sindicais e na concessão indevida de benefícios para correligionários políticos. Na década de 1950, especialmente, os Institutos de Aposentadorias e Pensões estarão no centro do "mar de lama", denunciado por figuras como Carlos Lacerda, e realmente farão parte da estratégia de João Goulart para fortalecer sindicatos e o próprio Partido Trabalhista Brasileiro – PTB. DELGADO, L. A. N. *PTB: do Getulismo ao Reformismo* (1945 – 1964). São Paulo, LTr, 2011.p. 127 et seq. De fato, há denúncias recebidas por Vargas, ainda no final da década de 1930, apontando casos envolvendo figuras de alta patente na administração dos IAPs, como membros do conselho do IAPE ou o próprio presidente do IAPC, por nomeação de parentes e afiliados políticos. São acusações graves, muitas vezes anônimas, mas há também denúncias apresentadas por funcionários das próprias instituições e dirigentes sindicais. Para denúncias contra presidentes do IAPC, Cf ARQUIVO NACIONAL Processo Nº 11.962, BR RJANRIO 35, série 17.10, Lata 125. *Idem* Processo Nº 21.962, BR RJANRIO 35, série 17.10, Lata 280. Em ambos os casos, as denúncias foram esclarecidas pelo Conselho Nacional do Trabalho, órgão ao qual competia apurar casos desta natureza.

²⁶¹ O tema foi objeto de longa exposição de Moacyr Velloso Carvalho de Oliveira, Procurador do IAPI, a partir de 1945, e importante figura na estruturação daquele instituto e do Departamento Nacional de Previdência Social. CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC. Planos Gerais de ensino da seguridade nacional: tese da Delegação Governamental Brasileira elaborada pelo procurador do I.A.P.I., 1954, GV 125f.

principal ponto de contato entre os trabalhadores e seus Institutos²⁶² eram as delegacias regionais, que tinham como atribuição atender aos associados, prestando informações, concedendo (ou negando) os benefícios solicitados e providenciando os serviços a que tinham direito²⁶³. Conflitos com as delegacias regionais deveriam ser solucionados pelo escritório central, no Rio de Janeiro, onde o mérito das solicitações passava pelo escrutínio do corpo técnico, antes de serem submetidas à apreciação dos órgãos colegiados da alta administração dos IAPs. Após negativa da sede, ainda havia possibilidade de recurso junto ao CNT.

A partir de 1941, a reformulação do CNT deu novo momento a sua atribuição de mediar conflitos envolvendo a Previdência Social, responsabilidade até então estabelecida na própria legislação de criação de cada uma das Caixas e Institutos²⁶⁴. O Decreto-Lei Nº 3.710, de outubro de 1941, estabeleceu a Câmara de Previdência Social do CNT como o órgão responsável por deliberar sobre recursos contra decisões das instituições previdenciárias, definindo ainda as competências da recém-criada Procuradoria da Previdência Social, a quem cabia prestar assessoria jurídica à Câmara, e do Departamento de Previdência Social, este responsável pela elaboração de pareceres técnicos e pelo monitoramento das informações e dados do conjunto das instituições que conformavam o sistema previdenciário. Há, neste sentido, claro esforço de canalizar os conflitos em torno da Previdência Social para o CNT, de modo a dirimir divergências e avançar nos processos de uniformização de regras e procedimentos, já considerados pela burocracia da área como uma tendência inescapável²⁶⁵.

²⁶² Este aspecto traz importante diferença entre as Caixas e Institutos, já que as primeiras, por serem exclusivas de funcionários de uma mesma empresa, dificilmente possuíam escritórios regionais, tendo seu serviço centralizado na cidade em que se localizava a própria empresa.

²⁶³ A centralidade das delegacias no atendimento aos associados se reflete em pedidos de criação de delegacias em localidades distantes, como Catité, no sertão da Bahia, ou nem tanto, como Itaperuna, no interior do estado do Rio de Janeiro. ARQUIVO NACIONAL Processo Nº 20.454, BR RJANRIO 35, série 17.10, Lata 125. *Idem* Processo Nº 5.397, BR RJANRIO 35, série 17.10, Lata 202. A distribuição geográfica dos benefícios e serviços prestados pelas Caixas e IAPs mereceria análise mais detalhada que, infelizmente, escapa ao escopo deste projeto. Ainda assim, cabe observar que solicitações para instituição de benefícios em localidades fora do eixo Rio de Janeiro – São Paulo, são abundantes no conjunto dos processos, sobretudo no que importa ao estabelecimento de “Carteiras Prediais”, isto é, crédito para aquisição de imóveis.

²⁶⁴ *Idem*. Processo Nº 23.530, BR RJANRIO 35, série 17.10, Lata 202. Este processo consiste em relatório do ministro Waldemar Falcão a Getúlio Vargas, com interessantes considerações sobre a composição do CNT e o perfil dos indicados para as vagas sobressalentes. O documento atesta, entre outros aspectos, para a preocupação do ministro com a representatividade dos setores econômicos na composição do grupo – “assim, existindo já entre os representantes de empregados com assento no Conselho Nacional do Trabalho, presentemente, um bancário e um marítimo, impõe-se sejam contemplados agora [...] dois elementos tirados dentre os trabalhadores da indústria e do comércio” - além de trazer breve, mas informativo perfil dos conselheiros nomeados.

²⁶⁵ CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC, Relatório apresentado ao Ministro do Trabalho Indústria e Comércio pelo Diretor Geral do Departamento Nacional de Previdência Social, Dr. Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira, relativo ao exercício de 1945. 061.1(81)(047)DNPS B823r 1945. p. 11.

E, no entanto, apesar da existência e da ampla utilização de canais administrativos regulares para solução de impasses, trabalhadores insistiam em escrever a Vargas, apresentando reclamações que, muitas vezes, eram redundantes com processos já abertos, e nem sempre encerrados, nos próprios institutos previdenciários, ou mesmo no CNT²⁶⁶. Dito de outro modo, a existência de percursos bem definidos para o encaminhamento de requerimentos não implicava, necessariamente, que os beneficiários da Previdência Social deixassem de buscar outros caminhos, quando viam seus interesses ameaçados. No repertório dos recursos utilizados por trabalhadores que se consideravam injustiçados, é possível, inclusive, encontrar soluções ainda mais contundentes do que o envio de cartas ao presidente da República.

Tércio Soares Machado²⁶⁷, jornalista carioca, associado ao IAPC, aproveitou a oportunidade aberta pela criação da Carteira Predial do Rio de Janeiro, em 1937, para se inscrever para adquirir um imóvel, no valor de 15:000\$000, a ser pago em pequenas prestações de 169\$800. Sorteado em dezembro do mesmo ano, convidaram-no a comparecer à sede do IAPC em fevereiro de 1938, com a documentação do imóvel que pretendia comprar, para dar prosseguimento aos trâmites do empréstimo. Em junho, foi comunicado pelo instituto que sua solicitação havia sido, afinal, negada, após avaliação técnica da documentação. Segundo o chefe da Carteira Predial, o imóvel tinha mais de cinco anos de construção, o que o tornava inelegível para “aquisição”, nos marcos dos procedimentos estabelecidos pelo IAPC.

Tércio decidiu, então, escrever a Vargas, “eminente chefe da Nação”, pedindo para que este interviesse junto ao instituto para solucionar seu caso, solicitação efetivamente atendida pelo presidente. Semanas depois, o jornalista foi novamente convidado a comparecer à sede do IAPC, onde o mesmo chefe da Carteira Predial teria sugerido que solicitasse a “liberação” de um empréstimo regular, de quantia idêntica, para efetuar a compra do imóvel. A diferença aparentemente sutil entre “aquisição” e “liberação” iria se tornar, no caso de Tércio, um verdadeiro pesadelo burocrático, a se estender por mais de cinco anos. Afinal, para “aquisição”, bastava apresentar a documentação do imóvel que se pretendia comprar, enquanto para “liberação” era necessário apresentar propriedade já adquirida como hipoteca para o empréstimo.

²⁶⁶ Para análise qualitativa, foram selecionados 180 processos, distribuídos entre os anos de 1930 e 1945.

²⁶⁷ Os documentos referentes ao caso de Tércio Soares Machados encontram-se encartados junto às cartas que escreveu ao presidente Vargas. ARQUIVO NACIONAL. Processo N° 15.489, BR RJANRIO 35, série 17.10, Lata 280.

A lista de documentos exigida pelo IAPC para procedimentos desta natureza era bastante extensiva, contemplando variados registros do imóvel a ser “adquirido” ou apresentado como garantia para “liberação” e do próprio associado: carteira de identidade ou profissional; certidões de “capacidade para exercício dos atos da vida civil”, de casamento ou óbito do cônjuge; declarações de testemunhas idôneas, caso fosse solteiro; títulos de aquisição de propriedade do imóvel; documentos dos antigos proprietários; certidões de pagamentos de impostos e quitação de débitos com o governo federal; e uma genérica categoria “documentos outros que forem exigidos pelo instituto, sobre casos especiais ou destinados a dirimir quaisquer dúvidas”. Tércio possuía todos os documentos solicitados, exceto, naturalmente, “título de aquisição de propriedade do imóvel”.

Com a compra iniciada, já que fora sorteado para receber o empréstimo, o jornalista se encontrava em difícil situação com a proprietária do imóvel e resolveu escrever novamente a Vargas, em junho de 1939. A resposta, desta vez, não seria tão rápida quanto da primeira. Entre o recebimento da solicitação e o retorno do presidente - por sinal, negativo - se passariam três anos. A segunda carta, ainda que também respeitosa, parece menos preocupada em estabelecer o signatário como alguém que partilhava os valores professados pelo presidente. O tom, muito mais direto, era de denúncia:

Perdõe V. Ex. o distraia dos altos interesses do paiz para cuidar de um caso pessoal. Sou, porém, obrigado a fazê-lo. Quero pôr V. Ex. de sobreavizo contra as informações, às vezes insinceras e menos verdadeiras com que são despachados os pedidos de V. Ex. em processo que deve examinar.

No entendimento de Tércio, a instrução passada pelo chefe da carteira predial, como alternativa para o problema que havia levado a Vargas na primeira carta, o induzira a uma solução equivocada, que prejudicava sua oportunidade de adquirir um imóvel. Escrever novamente ao presidente era, além de tentativa de reverter a situação, uma forma de adverti-lo contra a maneira descuidada como suas ordens eram observadas.

Os atrasos nas respostas, tanto da carta encaminhada a Vargas, quanto de seus requerimentos no IAPC, levaram Tércio a buscar outros caminhos para solucionar o impasse. Revoltado com a morosidade do instituto em relação a seu processo e diante do sentimento de injustiça decorrente da informação equivocada do chefe da carteira predial, o jornalista decidiu prestar denúncia contra o IAPC no Tribunal de Segurança Nacional, órgão subordinado à justiça militar, criado na esteira da repressão ao levante comunista de 1935, que tinha como atribuição julgar crimes contra as instituições militares, políticas e sociais do país. A acusação de Tércio

era a de que “o presidente e demais diretores do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes”, ao descuidarem de seu caso, inclusive prestando informações incorretas, haviam atentado contra a economia popular, nos termos do item IX do Artigo 2º., do Decreto-Lei Nº 869, de novembro de 1938. Este dispositivo legal previa punição à gestão fraudulenta ou temerária de instituições bancárias, imobiliárias, cooperativas de crédito e sociedades de pecúlios ou pensões vitalícias, entre outras.

A situação daí decorrente era, no mínimo peculiar. Procedimentos internos de uma instituição pública de Previdência Social se tornavam objeto de investigação do Tribunal de Segurança Nacional e seu presidente recebia intimação para comparecer à delegacia que estava cuidando do caso, para prestar os devidos depoimentos, isto é, para esclarecer se houvera ou não omissão na forma de proceder do chefe da carteira predial do instituto. Informado sobre o assunto, o ministro Waldemar Falcão se apressou em escrever ao colega do ministério da Justiça, Francisco Campos, solicitando o encerramento das investigações, sob a alegação de que a legislação em que o processo se embasava não podia se aplicar a órgãos públicos, que tinham regimento específico a observar. Quanto à reclamação de Tércio Machado, Waldemar Falcão não dizia nem desdizia nada, limitando-se a instruir Francisco Campos sobre o caminho regular a ser percorrido pelo reclamante e a registrar sua indignação com a denúncia que pesava contra si:

Si o denunciante se julga prejudicado em quaisquer interesses seus, cabe-lhe, nos termos da legislação [...] recurso administrativo para o Conselho Nacional do Trabalho e, da resolução deste órgão, para este Ministério. Si não se conformar com as decisões administrativas, poderá recorrer de ações cíveis competentes. Poderia também, esse fosse o caso, oferecer denúncia em juízo criminal, contra qualquer administrador do instituto, por ato que julgasse enquadrado em delito previsto na lei. Oferecer, porém, denúncia contra uma instituição oficial, desprezando todos os remédios legais que a lei lhe confere, isso, sim, é que constitui atentado contra as instituições de previdência, pois que o ato visa, nitidamente, a desmoralização destas.

A reação do ministro reafirmava o esforço de consolidar os canais previstos para o encaminhamento de reclamações contra a Previdência Social, especialmente reforçando o papel do CNT. Era ali, naquele fórum, especificamente estruturado para tratar dos temas trabalhistas, que deveriam correr processos como o de Tércio. Ao longo da carta a Francisco Campos, Waldemar Falcão destacava todos os recursos à disposição do reclamante, seja no âmbito administrativo, onde poderiam ser discutidas as questões relativas à concessão dos benefícios e serviços, propriamente, seja nas esferas civil e criminal, onde denúncias contra funcionários das instituições previdenciárias poderiam ser apresentadas. Se a primeira reclamação de Tércio ao presidente da República fora acatada, tendo sido chamado novamente ao IAPC em busca de

uma solução para o impasse, o recurso ao Tribunal de Segurança Nacional implicava questões mais delicadas.

Apesar de prontamente solucionado, o encaminhamento dado por Francisco Campos ao protesto de Waldemar Falcão não deixa de surpreender pela estrita observância aos procedimentos. A solução oferecida pela pasta da Justiça foi favorável ao IAPC, com a suspensão do inquérito aberto pelo Tribunal de Segurança Nacional, acatando-se o entendimento de Waldemar Falcão, que defendia a tese de que a legislação na qual Tércio embasava sua denúncia não poderia se aplicar a órgãos públicos. De acordo com o ministro do Trabalho, instituições governamentais só poderiam figurar como vítimas de crimes contra a economia popular, nunca como réus, baseando sua defesa exatamente neste ponto. Apesar de acatada pelo procurador do ministério da Justiça, a decisão subvertia um ponto importante da denúncia: a acusação de Tércio não fora apresentada contra um órgão público, mas contra os administradores deste órgão e a principal vítima, na retórica empregada pelo denunciante, não era ele próprio, mas os princípios norteadores das instituições previdenciárias. Ainda assim, depois de cumprir todo o périplo processual cabível em situações desta natureza, e com a concordância dos delegados responsáveis e da procuradoria, o processo foi dado por encerrado. Para Tércio, a possibilidade de compra da casa para a qual fora sorteado se tornava ainda mais distante.

5.4 A Previdência Social: entre a justiça e o direito

O exemplo de Tércio tensiona os variados significados que podem ser atribuídos ao exercício de escrever ao presidente Vargas, sugerindo que este movimento podia, na verdade, fazer parte de uma estratégia mais abrangente para solucionar impasses que envolviam de alguma maneira o Estado. No caso específico das solicitações relativas a serviços e benefícios prestados pelas instituições previdenciárias, as evidências indicam que os trabalhadores procuravam mobilizar outras alternativas de que tinham conhecimento, ao mesmo tempo em que apelavam ao presidente. O recurso direto à figura de Vargas pode ser compreendido, neste sentido, tanto como a derradeira tentativa de reverter uma decisão administrativa contrária, quanto como uma solicitação de apoio e influência do “chefe máximo da nação” por uma resolução favorável, ou mesmo como um simples registro de indignação contra injustiças sofridas. Em todos os casos, a atitude que os remetentes esperavam de Vargas era a do árbitro isento, distante

das contendas travadas no âmbito burocrático e atento aos ideais de justiça propagados em seus próprios discursos.

A disputa em torno dos variados significados possíveis para o que deveria ser considerado justo, aliás, é aspecto central à correspondência entre os remetentes das cartas, o presidente da República e os burocratas dos órgãos subordinados. Por um lado, as solicitações encaminhadas por Tércio, assim como todas as outras analisadas neste estudo, trazem elementos que corroboram as visões originais de Ferreira e de Fischer, especialmente no que toca ao lugar de ideias como trabalho, família e pátria, nas relações simbólicas entre trabalhadores e o Estado. Neste sentido, seria possível falar de uma “cultura política popular”, em construção durante o período entre 1930 e 1945, como aponta Ferreira. Mas, de outro ponto de vista, a avaliação mais detalhada dos processos originados nas cartas e da posição particular destes remetentes propicia leituras sobre os significados de justiça social, direitos e cidadania, a partir de perspectiva distinta.

Se Ferreira explora amplamente noções populares sobre justiça social, esclarece pouco sobre os diferentes significados entre estas noções e as percepções dos trabalhadores sobre a “mais avançada legislação social do mundo”. A lógica de apropriação do discurso dominante, descrita pelo autor como elemento fundamental na elaboração da “cultura política trabalhista” que identifica na documentação, se concentra no campo simbólico, sem que haja avaliação mais sistematizada de seus efeitos sobre o conjunto das relações sociais. Em sintonia com a interpretação de Ângela de Castro Gomes, a perspectiva defendida por Ferreira introduz, corretamente, a lógica simbólica como elemento central para a continuidade do pacto social estabelecido entre as partes, avançando sobremaneira em relação às teses anteriores, restritas à lógica material da troca de benefícios por obediência política. Mas, ao mesmo tempo, circunscreve a atuação dos trabalhadores a este campo, restando a eles esperar por benefícios materiais outorgados. É verdade que o autor retrata a atuação destes trabalhadores como uma estratégia para alcançar ganhos materiais bastante concretos, mas a ação por ele descrita se resume ao plano da apropriação discursiva e os ganhos, ao fim, dependem fundamentalmente da graça de Vargas. Mais do que isso, a centralidade dada à cultura política concorre, em determinadas circunstâncias, para relativizar a importância dos próprios ganhos ou perdas materiais:

E pouco importa se os problemas foram ou não solucionados. Interessa saber que os anseios populares de serem tratados como seres humanos, como pessoas merecedoras de respeito, independentemente de condição social, foram satisfeitos²⁶⁸.

Diferentemente do que indica Ferreira, seria preciso saber de que forma essa “cultura política popular” foi capaz, ou não, de renegociar os termos do pacto e alterar as relações sociais vigentes - seja diretamente pelo atendimento de demandas pontuais solicitadas nas cartas, seja pela revisão de dispositivos legais ou procedimentos administrativos, em função delas. Como o próprio autor reconhece e a documentação que analisamos atesta, as solicitações eram usualmente analisadas à luz da legislação em vigor e dos procedimentos burocráticos estabelecidos pelas pastas envolvidas. Mas o que mais nos interessa identificar é o limite além do qual estas reivindicações, ao apelarem para a justiça social, isto é, para elementos do campo simbólico, contribuíam ou não para a revisão de procedimentos ou para o alargamento de direitos estabelecidos. Em outros termos, seria preciso questionar até que ponto essa “cultura política” foi capaz de influir sobre o desenho das políticas sociais ou, mais genericamente, sobre a estruturação do Estado.

Voltemos, então, a Odilon e seu pai. De modo semelhante, a motivação aparente para a carta endereçada a Alexandre Marcondes Filho não pode ser resumida, simplesmente, à busca por um objetivo específico, por um benefício concreto ou por um favor do ministro. Não deixa de ser curioso, por exemplo, que não saibamos sequer o nome do pai de Odilon, informação fundamental, caso houvesse a expectativa de que Marcondes Filho interviesse diretamente em seu caso. De fato, o objetivo declarado no início da carta destaca o “Código da Legislação Trabalhista e de Previdência”, que seria “brevemente promulgado”, e a intenção apresentada por Odilon era a de que a comissão responsável pela elaboração do código considerasse duas sugestões de alteração legislativa, inspiradas diretamente nos problemas vivenciados por seu pai: primeiramente, o direito à revisão do valor da aposentadoria de trabalhadores que tivessem retomado o exercício do emprego; e, em segundo lugar, a extensão dos serviços de assistência médica aos aposentados e seus dependentes.

No caso de Odilon, o reconhecimento da diferença entre justiça e direito é evidente. Manifestam-se, ao longo da carta, noções estruturadas sobre justiça e injustiça, e também a

²⁶⁸ FERREIRA, J. *Trabalhadores do Brasil: O imaginário Popular (1930 - 1945)*. Rio de Janeiro, 7letras, 2011. p. 96.

percepção de que o direito nem sempre correspondia ao que se considerava justo. O questionamento apresentado por Odilon ao ministro poderia ser traduzido da seguinte forma: "meu pai, homem trabalhador, com mais de 40 anos de serviços prestados e com numerosa família, educada sem o apoio do Estado para o engrandecimento da pátria, encontra-se desamparado na velhice - isto é justo?". Diante da construção narrativa do remetente, não há outra resposta possível, a não ser acatar seu pleito *para análise*.

Odilon, que era advogado do Departamento Administrativo de São Paulo e, possivelmente, conhecia a forma como Marcondes Filho lidava com questões desta natureza, sabia que o infortúnio de seu pai não estava protegido pela legislação em vigor e, por isso mesmo, conhecia os riscos de receber uma resposta negativa, caso pedisse um favor pessoal ao ministro. Informado também da existência de uma comissão com o objetivo de rever a legislação sobre Previdência Social, a estratégia de Odilon era se fazer ouvir por seus membros. Mas ao pleitear uma alteração legal que favorecia seu pai, tomou dois cuidados, bastante indicativos de seu próprio domínio sobre o funcionamento da burocracia estatal. Primeiro, procurou apresentar uma proposta que não gerasse maiores prejuízos - "não haveria com essa ressalva, creio, prejuízo para a Caixa de Aposentadoria". Por fim, para evitar constrangimentos, pediu discrição ao ministro - "Ainda um último pedido, o de sigilo para esta, afim [sic] de que os maus não vejam na honestidade, sinceridade e espontaneidade desta, alguma pretensa insinuação de quem com ela poderá vir a ser beneficiado". A estratégia de Odilon, portanto, escapa da lógica mais elementar descrita por Ferreira, incluindo entre as concepções de justiça e a solicitação de benefícios, a disputa pela revisão da legislação em vigor.

Seria possível objetar que Odilon não é representativo do conjunto dos trabalhadores e populares brasileiros e, portanto, seu posicionamento é atípico e pouco conclusivo. No entanto, outros exemplos, em diferentes circunstâncias, podem contribuir para o esclarecimento da hipótese que levantamos, evidenciando que aqueles que escreviam a Vargas não necessariamente buscavam obter benefícios individuais, mas utilizavam concepções próprias sobre o que seria justo para reivindicar direitos que acreditavam ter, ou para solicitar alterações legais que reconhecessem como adequadas. Nesse sentido, o "pacto" entre Vargas e os trabalhadores do Brasil ia muito além do campo simbólico, tratando de fazer avançar interesses particularmente concretos.

Vejamos o caso trazido para conhecimento de Vargas por Pedro Antes, que se manifestava em nome de variados sindicatos de ferroviários²⁶⁹. Como observamos anteriormente, os trabalhadores associados às CAPs podiam se aposentar aos 50 anos de idade, desde que contassem mais de 30 anos de serviço, critério indicado no decreto que revisara a Lei Eloy Chaves, em 1931, mas que poderia ser rediscutido, caso a situação financeira assim exigisse. Em agosto de 1940, diante do que foi apresentado pela burocracia do MTIC como “imperiosa necessidade”, foi publicado o Decreto-Lei Nº 2.474, que aumentava a idade mínima para os 60 anos de idade, afetando inclusive aqueles trabalhadores mais jovens que já tinham adquirido o direito de se aposentar e aberto requerimento junto a sua CAP. Na visão de Pedro Antes, que reverberava o que fora discutido no “Congresso dos Ferroviários e demais empregados dos serviços públicos do estado de São Paulo”, o correto seria “por justiça e por equidade, [estabelecer] um prazo para execução da citada lei, garantindo o benefício da aposentadoria aos que já haviam requerido”. O autor aponta ainda para o “grande esforço da classe [dos ferroviários] na solução social” e terminava lembrando que “o volume de encargos não [atentava] em verdade contra a estabilidade das instituições previdenciárias”.

Assim como Odilon, Pedro Antes mobiliza concepções sobre justiça, associadas em sua narrativa à ideia de “equidade”, para solicitar não benefícios individuais, mas uma alteração legal no dispositivo que havia aumentado a idade mínima de aposentadoria, para garantir àqueles que já haviam entrado com seus requerimentos o direito à regra anterior. A crítica do solicitante não se dirige nem mesmo ao problema da elevação da idade mínima, apenas considera como inadequada sua aplicação a quem já tinha iniciado o processo. Na correspondência, Pedro Antes lembra o “grande esforço da classe”, deixando claro que não se tratava de uma solicitação sem contrapartida, e argumenta que uma decisão favorável não comprometeria a “estabilidade das instituições previdenciárias”, o que revela entendimento sobre o raciocínio econômico subjacente a muitas das decisões no campo da Previdência Social. Ou seja, por mais complexo que pudesse ser considerado o assunto, não era impossível aos trabalhadores compreender seus meandros jurídicos e burocráticos, assim como eram perfeitamente capazes de dialogar com o tipo de racionalidade “técnica” muitas vezes colocada em oposição a seus “interesses”, quando se pensa nos impactos do paternalismo sobre a configuração da política previdenciária. Mais do que isso, no caso dos ferroviários, o aumento da idade mínima não era nem mesmo refutado, apenas a forma de sua implantação. A administração podia mudar as

²⁶⁹ ARQUIVO NACIONAL. Processo nº 20.235 de 1940, BR RJANRIO 35, série 17.10, Lata 205.

regras, mas as condições em que se dariam as mudanças deveriam ser pactuadas com os beneficiários.

O processo aberto por Pedro Antes foi submetido a sessão do CNT em prazo inferior a três meses e recebeu resposta negativa, apesar do pleito tratar de interesse de trabalhadores de diversos sindicatos. Para os membros do Conselho, que seguiram o parecer técnico do Procurador Adjunto do MTIC, a aplicação da medida que aumentava a idade mínima era urgente, dada a situação financeira das Caixas, e isso se sobrepunha ao fato de os requerimentos de aposentadoria já terem sido abertos. Para o CNT, “à solicitação dos ferroviários se [opunha], no momento, o interesse maior da coletividade”, mas o órgão lembrava que esse “momento” tinha como prazo a decretação do novo plano de benefícios, que era prevista para o ano seguinte. Negavam o pedido, mas deixavam aberta a possibilidade de negociar o novo regulamento, em um momento que esperavam ser mais favorável.

Em sentido diferente, temos o caso de Theresinha, irmã caçula do comerciário Waldomiro, registrada como sua beneficiária no IAPC²⁷⁰. Com a morte do irmão, o pai de Theresinha, Xisto Pereira, solicitou ao instituto o recebimento de pensão pela filha, tendo seu pedido aprovado pelo Conselho Regional, a primeira instância decisória a quem competia julgar o caso. Meses após começar a receber o benefício, o Conselho Administrativo do Instituto decidiu suspender seu pagamento, alegando que Theresinha não poderia ser considerada dependente do irmão, mas do pai, que ainda vivia e poderia, portanto, provê-la. De acordo com os técnicos do Instituto, “em virtude de possuir o pátrio poder, ao pai [cabia] a manutenção da filha”, que não vivera sob a “dependência econômica exclusiva do irmão”, considerada condição fundamental para o recebimento da pensão. Xisto não se conformou com a decisão e entrou com pedido de recurso no CNT, em nome de Theresinha. A deliberação do Conselho encerra a disputa entre as partes, por meio de uma decisão que coteja a legalidade das objeções do IAPC com critérios mais amplos de justiça social, alargando a interpretação das leis que vigoravam no instituto:

CONSIDERANDO que embora vivendo em companhia do pai, é admitida a dependência econômica da menor em relação ao associado falecido, eis que, em se tratando de família de poucos recursos, é perfeitamente aceita como verdadeira a situação atestada;

²⁷⁰ ARQUIVO NACIONAL. Processo referente ao empréstimo não quitado dos irmãos Guinle junto ao IAPTEC, 1953. ANBSB, Fundo do Ministério do Trabalho, Função Previdenciária, Assunto Benefícios, Caixa 318.

CONSIDERANDO que a previdência social deve ser realizada atendendo mais às situações de fato que às rigorosamente de direito, visando ao amparo dos que, pela sua condição e situação de vida, se achem realmente vinculados às instituições, não só pela letra, mas também pelo espírito das leis, e

CONSIDERANDO, por fim, que o caso em espécie, como farta e judiciosamente demonstra a ilustrada Procuradoria, se enquadra perfeitamente no conceito humano e moral da previdência, como deve ser ela praticada

RESOLVE a Segunda Câmara do Conselho Nacional do Trabalho dar provimento ao Recurso [...]

Lamentavelmente, o processo no qual Xisto manifestou sua solicitação foi devolvido em seguida ao IAPC, sem que o Conselho mantivesse cópia, não nos permitindo avançar na análise acerca dos termos em que foi formulado o pedido de recurso. De todo modo, não se trata nem do caso de um advogado versado nos meandros do Estado, como Odilon, nem do pleito conjunto de sindicatos de trabalhadores, como representava Pedro Antes. O processo de Theresinha, ao contrário, é de uma família simples, que busca reverter o entendimento da burocracia sobre o que considerava justo, ainda que talvez não fosse “de direito”.

Nesse sentido, o desfecho do caso não deixa de ser surpreendente, e parece mesmo indicar certa porosidade da administração superior do sistema previdenciário às demandas e reclamações de seus beneficiários, além de alguma disposição para alargar, de fato, o escopo dos benefícios, quando julgavam estar conforme o “conceito humano e moral da previdência”. O tratamento dos conselheiros do CNT revela a possibilidade de praticar a legislação previdenciária de uma forma que não se restringia à letra da lei, mas que considerava também seu “espírito”, o que oferecia maior margem de manobra à interpretação e tomada de decisão jurídica. O provimento ao recurso de Xisto, em nome da filha, diz muito sobre o reconhecimento de uma família de poucos recursos por um Estado que, naquelas circunstâncias, era considerado como responsável por garantir seu amparo.

Evidentemente, a vitória de Theresinha não representa uma transformação retumbante, mas indica que a disputa quotidiana por concepções sobre justiça e pela interpretação das leis, entre os trabalhadores e burocratas de diversos níveis, talvez pudesse se reverter em ganhos materiais concretos. A diferença entre o vitorioso pleito de uma reclamante pobre, como Theresinha, e a solicitação negada a um poderoso conjunto de sindicatos, como os ferroviários representados por Pedro Antes, é indicativa da necessidade de nos afastarmos de noções rígidas

de paternalismo, pensadas como uma espécie de “Teoria Geral”, conforme crítica de Antonio Negro²⁷¹. Ao contrário, é preciso considerar o fenômeno em suas muitas nuances.

No caso particular da associação entre paternalismo e Previdência Social, há dois elementos, intimamente ligados, que são difíceis de contornar: sua natureza contributiva e obrigatória. Via de regra, essas características, próprias da política previdenciária, estão subentendidas na maioria das correspondências enviadas a Vargas, mas há casos em que ficam mais evidentes. Jason Bulcão²⁷², funcionário do Lloyd Nacional, escreveu ao presidente, em outubro de 1938, solicitando que intercedesse junto ao IAPM, no sentido de liberar seu acesso à carteira de crédito mantida pela instituição a seus associados. O marítimo contava, à época, mais de 60 anos de idade, e tinha, por isso, restrições para tomar empréstimos. A narrativa construída por Jason principia reverberando os elementos indicados por Ferreira e Fischer, com destaque para sua atenção aos discursos de Vargas, que clamavam pelo fim dos “intermediários entre o Governo e o Povo”. No entanto, se isso servira como motivação para que escrevesse diretamente ao líder do Estado Novo, sua solicitação foi fundamentada em argumentos de outra natureza. Jason, que tentara obter crédito em diversas instituições públicas e privadas, ficara especialmente aborrecido com a recusa do IAPM:

O caso do Instituto dos Marítimos, do qual sou sócio fundador, *obrigatório*, veio trazer-me desalento, pois que, se tenho obrigação de contribuir em benefício de gente moça, deveria ter direito aos benefícios comuns.

O que o marítimo não conseguia aceitar é que o limite de 50 anos de idade, estabelecido pelo IAPM para tomadores de crédito, se sobrepujasse a seus próprios esforços para a consolidação do instituto, desde a fundação, *na qualidade de contribuinte*. Em sua visão, não era concebível que o instituto se esquecesse do “amparo aos trabalhadores velhos”, justamente aqueles que mais necessitavam e que mais haviam contribuído.

O aspecto contributivo da Previdência Social, associado a seu caráter obrigatório, é elemento central a ser levado em consideração, quando se reflete sobre a questão do paternalismo. Indicamos, anteriormente, que a política previdenciária, em que pese sua concepção intimamente ligada ao mundo do trabalho, não pode ser confundida com a legislação trabalhista, no âmbito de uma mesma e genérica categoria de “direitos sociais”. Especialmente no caso do

²⁷¹ NEGRO, A. L. “Paternalismo, populismo e História Social”. In: Cadernos AEL: populismo e trabalhismo. Campinas, UNICAMP/IFCH/AEL, v. 11, n. 20/21, 2004. pp. 11 – 36.

²⁷² ARQUIVO NACIONAL. Processo nº 24.659 de 1938, BR RJANRIO 35, série 17.10, Lata 125.

paternalismo, pensado sobretudo em torno dos significados do direito do trabalho sobre a relação entre trabalhadores e o Estado, a Previdência Social adiciona elementos que não podem ser facilmente contornados.

Como falar em dádiva, quando os benefícios recebidos dependem de contribuição prévia e obrigatória? Se é verdade que as cartas falam muito de trabalhadores que se mostravam agradecidos a Vargas pela criação das instituições previdenciárias, não se pode ignorar que esses mesmos trabalhadores reconheciam também que os benefícios a que tinham direito eram pagos, com o desconto de parte de suas remunerações. Nas cartas referentes a demandas previdenciárias, os rementes se apresentam como trabalhadores, pais de família e brasileiros dedicados à pátria, como destacam Ferreira e Fischer. Mas também se apresentam como contribuintes, elemento importante, mobilizado como argumento central em muitas das solicitações. A afirmação dos comerciantes de Salvador, Abílio e Luiz, que discutimos no capítulo anterior, merece ser recuperada pela clareza com que apresentam esta questão. Para eles, não se tratava de obter um favorecimento, nem de benefícios “outorgados” pela graça de um Estado paternalista, mas de direitos “nobremente adquiridos, por força daquelas contribuições”²⁷³. O que lhes garante o benefício, em última instância, não é Vargas, ou o Estado, mas seu próprio esforço.

A ideia de que a Previdência Social brasileira se construiu nos marcos de relações paternalistas não deixa de propor uma hipótese interessante, contanto que nos apropriemos desta categoria analítica de forma mais abrangente, reconhecendo, com Thompson, que “os governantes e a multidão precisavam um do outro [...] moderavam o comportamento político mútuo”, numa “relação mais ativa e recíproca do que normalmente lembra a fórmula ‘paternalismo e deferência’”²⁷⁴. Como sugere o autor, a ideia de paternalismo nos remete a “um equilíbrio social delicado, em que os governantes eram forçados a fazer concessões”²⁷⁵. Testar os limites desta ideia no campo da Previdência Social é procurar entender até que ponto os sofrimentos e as aspirações de trabalhadores comuns, além de ajudarem a estabelecer concepções populares sobre justiça e injustiça, foram capazes de se traduzir em entendimentos claros sobre o direito, a política social e a estrutura do Estado, contribuindo para influir sobre os caminhos da legislação social brasileira, não apenas pela via da mobilização sindical e das

²⁷³ ARQUIVO NACIONAL. Processo nº 3795, de 1940, BR RJANRIO 35, série 17.10, Lata 125

²⁷⁴ THOMPSON, E. P. *Costumes em Comum*: estudos sobre cultura popular tradicional. São Paulo, Companhia das Letras, 2010, p. 57.

²⁷⁵ *Ibidem*, p. 70.

acirradas disputas políticas do período, mas também nas relações quotidianas entre estes trabalhadores, beneficiários ou não da “mais avançada legislação social do mundo”, e a burocracia estatal, nos seus mais variados níveis hierárquicos.

Este percurso ajuda a iluminar os caminhos por meio dos quais o Estado tornou-se o destinatário privilegiado das aspirações populares por justiça social, sua capacidade de efetivamente pressionar o poder público por respostas concretas a suas dificuldades e a forma como estas disputas influíram sobre a organização das instituições sociais brasileiras. Mais do que adesão ao projeto político varguista, o que as cartas a Vargas revelam, portanto, é o alargamento do papel do Estado no imaginário dos trabalhadores²⁷⁶. E a linguagem que utilizam para expressá-lo não é a linguagem do favor, mas da justiça e do direito – o que os trabalhadores queriam era um Estado que lhes fizesse justiça, que correspondesse aos ideais professados por lideranças políticas que cortejavam seu apoio e, sobretudo, que fizesse valer direitos adquiridos “por força de suas próprias contribuições”.

Diferentemente do que se poderia pensar, os variados recursos de trabalhadores contra a Previdência Social – seja nos caminhos legais, seja nas cartas a Vargas – nem sempre tinham como origem seu desconhecimento acerca dos princípios norteadores da legislação ou do modo de funcionamento dos institutos previdenciários. Se é verdade que estamos diante de um sistema complexo, também é preciso reconhecer que os beneficiários eram perfeitamente capazes de calcular a distância exata entre os benefícios concedidos, as contribuições que haviam realizado e suas próprias necessidades. Por trás de boa parte das denúncias e reclamações, o que se encontrava, então, era um significativo desconforto em relação ao modo de funcionamento das Caixas e Institutos, refletido na dificuldade de aceitar os meandros de estruturas administrativas altamente burocráticas.

Da complexidade da legislação à discricionariedade das regras internas de concessão de benefícios e prestação de serviços, para muitos dos trabalhadores associados à Previdência Social, a legislação e a prática administrativa das instituições responsáveis pela efetivação de seus direitos nem sempre correspondiam a seus ideais acerca do que era justo, tanto em sentido abstrato, no que importa a concepções compartilhadas de “justiça social”, quanto em sentido concreto, em relação às contribuições que obrigatoriamente pagavam a seus

²⁷⁶ Asa Briggs, acompanhando Titmuss, reconhece a importância deste elemento para a evolução das políticas de welfare no Reino Unido. Como nota o autor, a “área de responsabilidade [do Estado] aumentava perceptivelmente”, enquanto se modificavam as “noções sobre o que era apropriado”. BRIGGS, A. “The Welfare State in Historical Perspective”. In: *Welfare and the State: Critical Concepts in Political Science*. Vol. II. Welfare States and Societies in the making. Nova Iorque, Routledge, 2004. p. 18.

institutos. Ao fim e ao cabo, a “mais avançada legislação social do mundo” podia não ser compreendida por seus destinatários exatamente como uma dádiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na carta encaminhada ao ministro Marcondes Filho, Odilon Guimarães não demandava benefícios que atendessem aos anseios particulares de seu pai. Longe de pedir um favor pessoal, o remetente apenas solicitava que a missiva, com suas sugestões, fosse submetida para apreciação do comitê que se reunia para elaborar o “Código da Legislação Trabalhista e de Previdência”. O ministro acatou seu pedido, enviando a carta de Odilon a João Carlos Vital, que presidia a Comissão de Consolidação das Leis de Previdência Social. Contemporânea ao comitê que ficara responsável pela elaboração da CLT, a comissão presidida por Vital terminou seus trabalhos em princípios do ano de 1943, apresentando ao presidente Getúlio Vargas proposta legislativa que unificava e uniformizava os benefícios e serviços prestados pelas CAPs e IAPs, que seriam aglutinados em novo órgão, o Instituto de Seguros Sociais do Brasil – ISSB. Mais importante ainda, a legislação sugerida universalizava o acesso aos benefícios previdenciários, “sem distinção de classes ou grupos profissionais”²⁷⁷.

Dois anos depois, em maio de 1945, Getúlio Vargas fez publicar o Decreto-Lei Nº 7.526, cópia idêntica do que fora proposto pela Comissão de Consolidação das Leis de Previdência Social. Os eventos transcorridos entre a finalização dos trabalhos da equipe coordenada por Vital e a publicação do decreto são, ainda, desconhecidos, assim como continuam misteriosos os motivos que levaram Eurico Dutra a suspendê-lo, logo em seguida de sua posse. O enredo dessa disputa está inscrito na difícil temática da universalização da política previdenciária, estimulada a partir do ano de 1942 pela publicação, no Reino Unido, do *Beveridge Report*. O relatório, que entrou para a história levando o nome de seu autor, o economista reformador William Beveridge, preconizava a unificação, uniformização e, sobretudo, universalização das políticas de proteção social do Estado, estando na cerne do que conhecemos como *Welfare State*.

Assim, o que internacionalmente se constituiu como uma narrativa para as origens do *Welfare State*, terminou na experiência brasileira como uma espécie de anticlímax. Diante da revogação do decreto que criara o ISSB e do abandono do desafio da universalização, que só chegou na década de 1980, quando o resto do mundo já começava a desmontagem do *Welfare*

²⁷⁷ CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC. Cartão de João Carlos Vital a Getúlio Vargas encaminhando relatório dos trabalhos da Comissão encarregada de estudar a reorganização da previdência social brasileira. Manuscrito, sem paginação. GV c 1944.09.00/1.

State, a bibliografia brasileira deixou de considerar o que poderia ter sido uma história sobre as "origens" da Previdência Social, e concentrou esforços na construção de explicações para seus descaminhos. Encontrou respostas em categorias como corporativismo e paternalismo, estruturou categorias analíticas assertivas e convincentes, como a noção de cidadania regulada, e terminou por localizar o problema no Estado edificado pelo regime varguista, ao longo da década de 1930.

A trajetória que percorremos nesse estudo oferece como contraponto a reflexão crítica proporcionada pela História Social, cuja leitura tem ajudado a repensar esse período, seus dilemas e os significados da sobrevivência de suas instituições. Em primeiro lugar, consideramos inadequado o recorte temporal em 1930. A separação entre as iniciativas de proteção social da Primeira República e do regime varguista acaba por atribuir à Lei Eloy Chaves características liberais que não correspondem ao que identificamos e servem para reforçar diferenças entre os modelos previdenciários das Caixas e dos Institutos que são, em larga medida, menos importantes do que suas semelhanças.

Antes de qualquer coisa, a legislação previdenciária brasileira nasceu sob a influência da *sozialpolitik* de Otto von Bismarck, como a esmagadora maioria de suas contemporâneas, ao redor do mundo. Estruturados para atender os trabalhadores industriais, vinculados a relações estáveis de emprego e plenamente assalariados, os regimes bismarckianos evoluíram de modo diferente, mas mantiveram - e ainda mantêm - essa característica essencial. O regime varguista, sem dúvida, introduziu modificações importantes, a começar pelo alargamento dos beneficiários e pela centralização do controle da Previdência Social pelo Estado, mas não a desvinculou de sua essência bismarckiana. Por mais que possamos inventariar diferenças, na comparação com a Lei Eloy Chaves, não podemos contornar esse elemento fundamental de continuidade.

Nesse sentido, o que normalmente se atribui ao corporativismo, talvez ecoe muito mais de Bismarck. De fato, há quem argumente que a *sozialpolitik* era corporativista, mas de um tipo do século XIX, bem diferente do corporativismo tornado política de Estado, sobretudo ao longo da década de 1930. A centralidade do trabalho, a contribuição tripartite obrigatória, a representação paritária nos conselhos administrativos e a organização por setores de atividade são características herdadas de Bismarck pela Previdência Social brasileira, sete anos antes de Vargas e seus companheiros leitores de Oliveira Vianna.

Isso não quer dizer que a ideologia corporativista não tenha influenciado em nada. Mas, quando comparamos a política previdenciária do regime varguista com outras experiências em que se reconhece a ascendência do corporativismo, como a Itália de Mussolini e o *New Deal* de Roosevelt, vemos que talvez mais importante do que a própria doutrina, fosse a história pregressa das iniciativas nacionais de proteção social, bem como as peculiaridades da política local. A história da Previdência Social, no período entreguerras, revela grande inventividade institucional e múltiplas possibilidades de organização, ainda que todos os exemplos tivessem de se haver, em alguma medida, com aqueles mesmos dilemas de Bismarck.

No Brasil, a peculiaridade residia na organização fragmentada das instituições previdenciárias, que dividia os trabalhadores segundo classes e/ou ramos de atividade. Como bem notou Tixier, o observador suíço que esteve no país em 1935, esse formato não encontrava paralelo em outro lugar, que não a URSS. Os motivos para a escolha dessa alternativa foram pouco explorados pela literatura especializada brasileira, ainda que suas implicações tenham se tornado elemento central às críticas recebidas pela política previdenciária varguista. É evidente que tal formatação ia ao encontro dos interesses de sindicatos e organizações patronais, que poderiam deter maior controle sobre as instituições e seus recursos, mas não encontramos indícios seguros de que fosse essa a motivação daqueles que elaboraram as políticas. Ao que parece, o modelo das CAPs evolui para o dos IAPs, também fragmentados, ainda que mais centralizados, porque a organização de uma estrutura unificada, num país continental como o Brasil, não era considerada tarefa factível.

Fato é que o Estado corporativista de Vargas herdou a legislação bismarckiana de Eloy Chaves e procurou meios de estendê-la, seletivamente, a grupos mais representativos de trabalhadores, com importantes adaptações quanto ao tamanho das instituições, a abrangência da política e o escopo dos benefícios concedidos. Se assumimos que a incorporação seletiva de trabalhadores de classes e ramos ocupacionais aos IAPs criados pelo regime respondia à lógica da cidadania regulada, devemos avançar sobre o entendimento de seus mecanismos. Isto é, quem regulava a cidadania regulada, com quais instrumentos e segundo quais critérios? Aprendemos com as experiências internacionais que as razões por trás do estabelecimento e da expansão de políticas de proteção social iam além da mobilização e da pressão de grupos de trabalhadores, ou da capacidade de resposta de lideranças paternalistas, desejosas de cooptá-los. Havia outros elementos em jogo, como o impacto dessas políticas sobre a conformação dos

mercados de trabalho, e vice-versa, sobre o aumento da produtividade dos trabalhadores, sobre a estruturação do Estado e sobre o controle da vida e da moralidade das famílias.

Quando tratamos de cidadania regulada, devemos procurar compreender quem eram os trabalhadores incorporados, quais grupos ficavam de fora, e os porquês das inclusões e exclusões. Dos 26,8 milhões de trabalhadores identificados no Recenseamento Demográfico de 1940, apenas 16,6% podiam ser considerados como potenciais beneficiários da Previdência Social, atendidos pela legislação referente a alguma das CAPs ou IAPs. Dentre aqueles que ficavam "de fora", 9,4 milhões eram trabalhadores rurais, 2,9 milhões registravam ocupações mal definidas ou não declaradas e 9,9 milhões eram domésticos. Numa interpretação imediata da ideia de cidadania regulada, o obstáculo estaria na ausência de regulamentação estatal para essas ocupações.

Entretanto, o poder normativo do Estado corporativista, pelo menos em matéria de Previdência Social, talvez fosse menor do que usualmente se supõe. Quando analisamos a situação daqueles que estavam "por dentro" da política previdenciária, isto é, os trabalhadores incorporados pela legislação, percebemos dois entraves centrais. Primeiro, que nem todos aqueles que estavam contemplados gozavam efetivamente do acesso às instituições previdenciárias, visto que os desafios de cobertura eram bastante significativos para todas as CAPs e IAPs, ainda que em graus diferentes, a depender da classe ou do ramo econômico. Segundo, que a regulamentação das ocupações não era tarefa trivial e não dependia somente da vontade do Estado, constituindo-se como objeto de intensas disputas e revisões. A definição de quem seriam os marítimos, bancários, comerciários, industriários etc. parece óbvia, à primeira vista, mas podia causar significativas divergências e se mantinha como fronteira aberta para a incorporação - ou exclusão - de grupos específicos. A instabilidade da legislação previdenciária atesta contra leituras que enxergam dicotomias rígidas entre incluídos e excluídos.

A cidadania regulada transcendia, portanto, a capacidade normativa do Estado e parte das razões para a incorporação efetiva dos trabalhadores ao universo da Previdência Social deve ser procurada em outro campo. Se a bibliografia especializada toma como ponto de partida a ideia de que se garantia proteção social apenas àqueles inseridos no mundo do trabalho, devemos nos lembrar que não se tratava somente disso: a origem bismarckiana do modelo previdenciário brasileiro pressupunha o trabalho em vínculo caracterizado pelo emprego e o

pleno assalariamento. Não bastava trabalhar, nem mesmo trabalhar nas ocupações regulamentadas pelo Estado. Era preciso que esse trabalho fosse mediado por um tipo específico de relação contratual.

No Brasil da década de 1930, a expansão da Previdência Social encontrava limites na própria conformação do mercado de trabalho, marcado por vínculos diferentes da situação do emprego, como o trabalho por conta própria ou em âmbito familiar. Nesse sentido, os dilemas da cidadania regulada refletem a adoção de um modelo previdenciário pensado para o operariado urbano de economias em estágio avançado de industrialização, aplicado a um mercado de trabalho ainda em formação. Mas não havemos de culpar Eloy Chaves ou Agamenon Magalhães por não terem escolhido alternativa melhor. Bismarck era ainda um paradigma difícil de superar, no Brasil e em todo o mundo. Do ponto de vista da Previdência Social, a cidadania regulada não era uma peculiaridade brasileira, mas uma realidade internacional. Nesse período, não localizamos nenhuma experiência de política previdenciária que incorporasse a totalidade dos trabalhadores, sendo que a maioria deixava de fora sempre os mesmos: rurais e domésticos.

E não bastava estar "por dentro". A fragmentação institucional da Previdência Social permitia diferenças marcantes entre cada um das CAPs e IAPs, tanto em termos dos tipos de benefícios e serviços concedidos, quanto no que importava aos critérios utilizados para calculá-los. Se a conformação geral da política previdenciária previa conjunto mais ou menos homogêneo de iniciativas, o escopo exato da Previdência Social estava ainda em disputa. Aposentadorias e pensões, assistência à saúde, auxílios variados, e investimento em habitação para os associados faziam parte de quase todas as instituições, mas em graus bastante diferentes. No que importava ao financiamento, as regras de contribuição também variavam, tanto para empregadores, quanto para empregados.

Diferenças assim ajudaram a consolidar leituras que identificam privilégios nos benefícios e serviços recebidos pelos trabalhadores melhor posicionados do sistema. Em certo sentido, aqueles que estavam incorporados à Previdência Social foram tomados como privilegiados ante os excluídos, assim como acusaram de privilegiados os que tinham condições mais vantajosas, dentre os incluídos. No debate público, a retórica do privilégio acompanha a história da política previdenciária desde sua origem e custa a nos abandonar, o que faz do assunto ainda mais urgente.

Do ponto de vista dos trabalhadores, o que se via não era a disputa por posições privilegiadas, mas uma luta cotidiana pela garantia do que consideravam seus direitos. O conflito pelos recursos da Previdência Social era intenso, interessava a banqueiros e industriais, acirrava os ânimos das próprias autoridades públicas. Os trabalhadores que procuravam impor condições mais vantajosas, no âmbito dessa disputa, lutavam por um modelo previdenciário que garantisse aposentadorias decentes na velhice, assistência médica de qualidade e empréstimos para comprarem suas casas. Lembravam, claramente, às autoridades, que era isso que se esperava da Previdência Social, não o uso dos recursos para compra de edifícios suntuosos ou para o financiamento a industriais milionários. E não nos deixavam esquecer que não eram somente beneficiários, mas, antes de tudo, contribuintes.

O reconhecimento da condição de contribuintes, e sua reivindicação pelos próprios trabalhadores, coloca em questão leituras simplistas sobre a lógica paternalista que teria se imposto sobre a Previdência Social brasileira, durante o regime de Vargas. Parte do problema enfrentado pela bibliografia que trata do assunto está na associação normalmente assumida entre a legislação trabalhista e a política previdenciária, sob o rótulo unificador dos "direitos sociais". Reconhecer que a Previdência Social estava assentada no mundo do trabalho não deveria nos fazer confundir coisas intrinsicamente diferentes. Para o trabalhador, as férias e a redução da jornada eram direitos que não exigiam contrapartida, mas a incorporação a uma instituição previdenciária implicava contribuição obrigatória. Para o Estado, os direitos do trabalho impunham aos empregadores determinados compromissos, mas a Previdência Social dependia da criação de institucionalidades públicas complexas.

Na hora de apresentar suas demandas, os trabalhadores sabiam muito bem reconhecer essa diferença e apresentam suas queixas menos na condição de quem esperava um favor, do que na de quem reivindicava o cumprimento de compromissos assumidos. A Previdência Social estava longe de representar o paraíso dos agraciados por um Estado benfeitor. Entre a concessão dos direitos e sua efetivação, interpunha-se um longo caminho burocrático, repleto de obstáculos, e nem sempre correspondiam ao que se considerava justo. A relação entre as instituições previdenciárias e seus beneficiários podia se constituir em um verdadeiro mal-entendido.

Apesar de seletiva e desigual, a despeito de não necessariamente corresponder a ideias populares de justiça e mesmo considerando os entraves burocráticos, a Previdência Social

parece ter ganho destaque, dentre as medidas do regime. Sem dúvida, o assunto mobilizou autoridades públicas, técnicos do MTIC, trabalhadores e empregadores, conforme atestam as cartas e processos guardados no arquivo da SGPR. Mas seu impacto na sociedade brasileira do período não surpreende. É o que se espera de uma política que alarga a estrutura do Estado, ao mesmo tempo em que o permite participar dos aspectos mais íntimos da vida cotidiana de todos os que beneficia.

Wanderley Guilherme dos Santos sugere que o fundamental na história de nossa Previdência Social foi estabelecido na década de 1930, com a consolidação do que chamou de cidadania regulada. No período que se segue à queda de Vargas, em 1945, nada de muito interessante teria ocorrido, a não ser a Lei Orgânica da Previdência Social, de 1960, que unificava e uniformizava a política previdenciária, mas não a universalizava. Em comparação internacional, contudo, é possível argumentar que nada de muito diferente aconteceu no Brasil, em matéria de política previdenciária, até o início da década de 1940. Os dilemas da cidadania regulada, longe de serem uma peculiaridade nacional, eram enfrentados em maior ou menor grau pelas demais nações, inclusive aquelas em estágio avançado de industrialização, e mesmo nas socialistas. Ao que tudo indica, as diferenças mais substantivas se estabeleceram a partir de 1945, quando países que haviam incorporado seletivamente seus trabalhadores à Previdência Social encontraram em Beveridge parte da solução para os dilemas de Bismarck, e passaram a tomar a sério o desafio da universalização. Desse ponto em diante, interessa compreender como “a mais avançada legislação social do mundo” ficou para trás, ou porque não conseguimos transformá-la em Estado de Bem-Estar Social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fontes primárias

ARQUIVO NACIONAL. Processos constantes no Fundo BR RJANRIO 35, série 17.10, Latas 125, 126, 202, 205, 208 e 280.

_____. Processos constantes em ANBSB, Fundo do Ministério do Trabalho, Função Previdenciária, Assunto Empréstimos Imobiliários, Caixa 323 e Função Previdenciária, Assunto Benefícios, Caixa 318.

BOLETIM DO MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO – BMTIC (5): 228-49, jan. 1935.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL –CPDOC. Acervos pessoais de Alexandre Marcondes Filho, Agamenon Magalhães, Luiz Vergara, Getúlio Vargas e João Carlos Vital.

ENTREVISTA, concedida ao autor, no Rio de Janeiro, em março de 2017, por Lia Albuquerque de Araújo Lima e Leo Albuquerque a respeito da experiência de ambos como beneficiários do IAPB, ao longo das décadas de 1940 e 1950.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Recenseamento Geral do Brasil – 1º de setembro de 1940: Série Nacional, Vol. 2, Censo Demográfico – População e Habitação. Rio de Janeiro, Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1950. Disponível em: < http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/CD1940/Censo%20Demografico%201940_pt_XX_t1_RS.pdf> Acessado em: 10/11/2016

_____. Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar Contínua – PNAD Contínua dez de 2017. Disponível em: < <https://sidra.ibge.gov.br/home/pnadct/brasil>>. Acessado em: 01/06/2018.

MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO – MTIC. Exposição que acompanha o Relatório apresentado ao Senhor Presidente da República Doutor Getúlio Vargas pelo Ministro Agamenon Magalhães. Rio de Janeiro, 1936. Disponível em: <<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=800791&PagFis=84&Pesq=atuarial>>. Acessado em: 15/12/2017.

_____. Relatórios apresentados ao Senhor Presidente da República Dr. Getúlio Vargas pelo Ministro Waldemar Falcão. Rio de Janeiro, 1938. Disponível em: <<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=800791&pesq>>. Acessado em: 16 de maio de 2018.

_____. Exposição que acompanha o Relatório apresentado ao Senhor Presidente da República Doutor Getúlio Vargas pelo Ministro Waldemar Falcão. Rio de Janeiro, 1939. Disponível em: <<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=800791&pesq>>. Acessado em: 16 de maio de 2018.

UNITED STATES CONGRESS. Social Security Act. Title I, Sec. 210. Disponível em: <<https://www.ssa.gov/history/35act.html#TITLE%20II>>. Acessado em: 01/06/2018.

Referências bibliográficas

- ABREU, Berenice. *Jangadeiros: uma corajosa jornada em busca de direitos no Estado Novo*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2012.
- ABREU, Marcelo de Paiva. “O processo econômico”. In: SCHWARCZ, L. (dir) M. História do Brasil: 1808 – 2010. vol. 4. GOMES, A. C. (coord). Olhando para dentro 1930 – 1964. Rio de Janeiro. Editora Objetiva, 2013.
- BATALHA, Claudio e MAC CORD, Marcelo. *Organizar e Proteger: Trabalhadores, Associações e mutualismo no Brasil (Séculos XIX e XX)*, Campinas, Editora da Unicamp, 2014.
- BATALHA, Claudio. “Formação da classe operária e projetos de identidade coletiva”. In: FERREIRA, J. DELGADO, L. A. N. (org). O Brasil Republicano: O tempo do liberalismo excludente da Proclamação da República à Revolução de 1930. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2017.
- BERKOWITZ, Edward. *America’s Welfare State From Roosevelt to Reagan*. Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1991.
- BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. São Paulo, Estação Liberdade, 2017.
- BRESCIANI, Stela. *O charme da ciência e a sedução da Objetividade: Oliveira Vianna entre interpretes do Brasil*. São Paulo, Unisp, 2005. VIEIRA, E. Autoritarismo e Corporativismo no Brasil. São Paulo, Editora Unesp, 2010.
- BRIGGS, Asa. *Chartist studies*. Londres, Macmillan&Co., 1962.
- _____. “The Welfare State in Historical Perspective”. In: *Welfare and the State: Critical Concepts in Political Science*. Vol. II. Welfare States and Societies in the making. Nova Iorque, Routledge, 2004.
- BROWN, Michael. *Race, Money, and the American Welfare State*, Ithaca, Cornell University Press, 1999.
- CARDOSO, Adalberto. “Uma utopia brasileira: Vargas e a construção do Estado de Bem-Estar numa sociedade estruturalmente desigual”. In: *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, nº4, 2010, p. 775-819.
- _____. *A construção da sociedade do trabalho no Brasil. Sociabilidade capitalista, Padrões de Justiça e Persistência das Desigualdades*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2010.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*, Petrópolis, Vozes, 2010.
- CEPÊDA, Vera. *Roberto Simonsen e a formação da ideologia industrialista no Brasil: limites e impasses*, Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2004.

CHAMBERS, Clarke. "Towards a Redefinition of Welfare History". In: *The Journal of American History*. Vol 73, Nº. 2, Set. 1986.

_____. "‘Uphill All the Way’: Reflections on the Course and Study of Welfare History". In: *Social Service Review*. Vol. 66, No. 4, Dez 1992, p. 499.

COATSWORTH, John. "Presidential Address – Welfare". In: *The American Historical Review*. Vol. 101, No. 1, Fev 1996.

COHEN, Miriam; HANAGAN, Michael. The politics of gender and the making of the Welfare State (1900-1940): a comparative perspective, *Journal Social History*, vol. 24, no.3 (Spring 1991).

COHN, Amélia. *Previdência Social e Processo Político no Brasil*. São Paulo, Editora Moderna, 1981.

_____. "A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania". In: MOTA, C. G. (org). *Viagem Incompleta: A experiência Brasileira (1500-2000)*. A Grande Transformação. São Paulo, Editora SENAC São Paulo, 2000.

D’ARAÚJO, Maria Celina. "Estado, classe trabalhadora e políticas sociais". In: FERREIRA, J. DELGADO, L. A. N. (org.) *O Brasil Republicano: O tempo do Nacional-Estatismo*. Volume 2. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2013.

DELGADO, Ignácio. Godinho. *Previdência Social e mercado no Brasil: A Presença Empresarial na Trajetória da Política Social Brasileira*. São Paulo, Editora LTr São Paulo, 2001.

DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. *PTB: do Getulismo ao Reformismo (1945 – 1964)*. São Paulo, LTr, 2011.

ERICKSON, Kenneth Paul. *The Brazilian Corporative State and Working-Class Politics*. Berkeley, Los Angeles and London, University of California Press, 1977.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The three worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press, 1990.

EVANS, Peter. SKOCOPOL, Theda. RUESCHEMEYER Dietrich. *Bringing the State Back In*. Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

FARAH, Marta. Estado e Habitação no Brasil: O caso dos Institutos da Previdência. *Revista Espaço et Debates*. Nº16, ano V, 1985. p. 73 a 82.

FARO, Clovis de. "Breve histórico da evolução do sistema previdenciário" In: GOMES, A. C. (org). *Trabalho e Previdência: sessenta anos em debate*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, 1992.

FERREIRA, Jorge. (org.) *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2010.

_____. *Trabalhadores do Brasil: O imaginário Popular (1930 - 1945)*. Rio de Janeiro, 7letras, 2011.

FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. *O Brasil Republicano: O tempo do liberalismo excludente – da proclamação da República à Revolução de 1930*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2017.

FISCHER, Brodwyn. *A Poverty of rights: Citizenship and Inequality in Twentieth-Century* Rio de Janeiro. Stanford, Stanford University Press, 2008.

FLEURY, Sônia. ARAÚJO, Jaime. *(Im)previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil*. Petrópolis, Vozes, 1986.

FLEURY, Sônia. *Estado sem cidadãos: Seguridade Social na América Latina* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994. 252p. ISBN 978-85-7541-242-8. Available from SciELO Books. Paginação irregular. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acessado em: 01/06/2018.

FLORA, Peter; ALBER, Jeans. “Modernization, democratization, and the development of welfare states in Western Europe”. In: FLORA, Peter, HEIDENHEIMER, Arnold. J. *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, Transaction, 1981.

FONSECA, Cristina. *Saúde no Governo Vargas (1930-1945) dualidade institucional de um bem público*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2007.

FONSECA, Cláudia. “Ser mulher, mãe e pobre” In: PRIORE, M. D. *História das mulheres no Brasil*. São Paulo, Contexto, 2015.

FORTES, Alexandre. (et al). *Na luta por direitos: estudos recentes de História Social do Trabalho*. Campinas, Editora da Unicamp, 1999.

FORTES, Alexandre. *Nós do Quarto Distrito: A classe Trabalhadora Porto-alegrense e a Era Vargas*. Caxias do Sul e Rio de Janeiro, Garamond Universitária, 2004.

FORTES, Alexandre; FONTES, Paulo. *Brazilian Labour History: Recent Trends and Perspectives: An Introduction*. Moving the Social . 49, 2013

FRACCARO, Glaucia. *Os direitos das mulheres – organização social e legislação trabalhista no entreguerras brasileiro (1917-1937)*. 2016. Tese em História (Instituto de Filosofia e Ciências Humanas), Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

FRENCH, J. D. *Afogados em leis: A CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

GAUTHEROT, Marcel. *Fotografias*. São Paulo, Instituto Moreira Salles, 2016.

GERBER, Larry. *Corporatism and State Theory: A Review Essay or Historians*. Social Science History Vol. 19, No. 3 (Autumn, 1995).

GOMES, Angela de Castro ; SILVA, Fernando Teixeira (eds). *A justiça do Trabalho e sua história*. Campinas, Editora da Unicamp, 2013

GOMES, Angela de Castro. "O 'Ministério da Revolução'". In: GOMES, A. C. (org). *Trabalho e Previdência: sessenta anos em debate*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, 1992.

_____. Cidadania e Direitos do Trabalho. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2002.

_____. A invenção do trabalhismo. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005.

_____. “População e Sociedade”. In: SCHWARTZ, L. M (dir); GOMES, A. C. (coord). História do Brasil Nação: 1808 – 2010. Vol. 4. Olhando para Dentro: 1930 – 1964. São Paulo, Editora Mapfre e Editora Objetiva, 2013.

_____. *Burguesia e trabalho*: Política e legislação social no Brasil (1917-1937), Rio de Janeiro, 7 letras, 2014.

GORDON, Colin. *New Deals*: Business, labor, and politics in America (1920-1935). Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

GUY, Donna. *Las mujeres y la construcción del Estado de Bienestar*: Caridad y creación de derechos en Argentina, Argentina, Prometeo Libros, 2011.

HALL, Michael M. “Corporativismo e Fascismo: as origens das leis trabalhistas brasileiras” In: BOITO JUNIOR, A.; COASTES, D.; MCILROY, J.; HALL, M.; ARAÚJO, A. (org). *Do Corporativismo ao Neoliberalismo*: Estado e trabalhadores no Brasil e na Inglaterra. São Paulo, Boitempo Editorial, 2002.

HARRIS, Bernard. *The origins of the British Welfare State*. Londres, Palgrave Macmillan, 2004.

HENNOCK, E. P., “The origins of British National Insurance and the German precedent 1880-1914”. In: MOMMSEN, W. J. (ed), *The emergence of the Welfare State in Britain and Germany 1850-1950*, Londres, Croom Helm, 1981.

_____. “O padrão de vida inglês de 1790 a 1850” In: HOBSBAWM, E. J. *Os trabalhadores*: estudos sobre a história do operariado. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

HOCHMAN, Gilberto. De Inapiários a Cardeais na Previdência Social: A lógica da ação de uma elite burocrática. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990.

_____. Os cardiais da Previdência Social: Gênese e Consolidação de uma Elite Burocrática”. In: *Dados: Revista de Ciências Sociais*, vol. 35, nº 3, 1992.

_____. “Políticas de Previdência Social no Brasil: Gênese, História e Possibilidades” In: DEBERT, G. G.; GOLDSTEIN, D. M. (orgs) *Políticas do corpo e curso da vida*. São Paulo, Editora Sulmaré, 2002.

HOCHMAN, Gilberto; FONSECA, Cristina Maria de Oliveira. “O que há de novo? Políticas de saúde pública e previdência, 1937-45”. In: PANDOLFI, D. (org). *Repensando o Estado Novo*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.

KATZNELSON, Ira. “Working-class formation and the State: nineteenth-century England in American perspective”. In: EVANS, P. SKOCOPOL, T. RUESCHEMEYER, D. *Bringing the State Back In*. Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

_____. *Fear Itself: The New Deal and the Origins of Our Time*. New York and London, Liveright Publishing Corporation, 2013. Paginação irregular (versão e-book).

KIESEWETTER, Hubert. "Competition for wealth and power: the growing rivalry between industrial Britain and industrial Germany 1815-1914". *Journal of European Economic History*, n.º. 20 (2), 1991,

LAPA, José Roberto do Amaral. *Os excluídos: contribuição à história da pobreza no Brasil (1850-1930)*. São Paulo, Editora Unicamp, 2008.

LOBO, Valéria Marques. *Fronteiras da Cidadania: sindicatos e (des)mercantilização do trabalho no Brasil*. Belo Horizonte, Argumentum, 2010;

MALLOY, James. *Política de Previdência Social no Brasil*. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1986.

MANFRIN JUNIOR, Moacyr. *Caixas de Aposentadorias e Pensões dos ferroviários: Um modelo previdenciário exclusivo (1923-1933)*, 1998. Dissertação (mestrado em História) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas.

MANGABEIRA, Wilma. "Memories of 'Litter Moscow' (1943 – 64): Study of a Public Housing Experiment for Industrial Workers in Rio de Janeiro, Brazil". *Social History*. Vol. 17, n.º 2, may., 1992.

MARCOVITCH, Jacques. *Pioneiros e empreendedores: a saga do desenvolvimento no Brasil*, São Paulo, Edusp, 2003.

MARTINS, Heloisa Helena Teixeira de Souza. *O Estado e a Burocratização do sindicato no Brasil*. São Paulo, Hucitec, 1979.

MORAES FILHO, Evaristo. *O problema do sindicato único no Brasil: seus fundamentos sociológicos*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1978.

NEGRO, Antonio Luigi. NEGRO, A. L (ed). *CADERNOS AEL: Populismo e Trabalhismo*. Campinas, Unicamp/IFCH/AEL, v.11, n.20/21, 2004.

_____. "Paternalismo, populismo e história social". In: NEGRO, A. L (ed). *CADERNOS AEL: Populismo e Trabalhismo*. Campinas, UNICAMP/IFCH/AEL, v.11, n.20/21, 2004.

OLIVEIRA, Ana Lucia. "IAPB e Sindicato: Duas estruturas interligadas". In: *Revista de Sociologia e Política*, n.º 13, 1999.

ORSON, Welles, RICHARD, Wilson; BILL, Krohn; MYRON, Meisel. *Quatro homens em uma jangada*, filme de 1993.

PALIER, Bruno. MARTIN, Claude. *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*, Malden, Blackwell Publishing, 2008.

PAOLI, Maria. *Labour, Law and the State in Brazil: 1930 – 1950*. Tese submetida para Ph.D., na Universidade de Londres.

PATARRA, Neide Lopes. “Dinâmica populacional e urbanização no Brasil: o período pós-30”. In: FAUSTO, Boris (dir), *História Geral da Civilização Brasileira*, Tomo III – O Brasil Republicano, Volume 11 – Economia e Cultura (1930-1964), Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2007.

PIERSON, Christopher. *Beyond the Welfare State? The new political economy of welfare*, Pensilvânia, The Pennsylvania State University Press, 1991.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; HALL, Michael M. (eds). *A classe operária no Brasil, 1889 – 1934*, vol. 2. São Paulo, Brasiliense, 1981.

PINTO, Antônio Costa.; MARTINHO, Francisco Palomanes. *A onda corporativa: Corporativismo e ditaduras na Europa e na América Latina*. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2016.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.

PRIVEN, Frances Fox., CLOWARD, Richard. *Regulation the poor: the functions of Public Welfare*. New York. Pantheon Books, 1971. Idem. *The politics of Turmoil: Essays an Poverty, Race and the Urban Crisis*. Ney York. Pantheon Books, 1974.

_____. *The politics of Turmoil: Essays an Poverty, Race and the Urban Crisis*. Ney York. Pantheon Books, 1974.

RODRIGUES, Leôncio Martins. *Conflito industrial e sindicalismo no Brasil*. São Paulo, Difusão Europeia do Livro, 1966.

ROSENHAFT, Eve. “The historical development of German social policy”. In: CLASEN, J.; FREEMAN, R. (eds), *Social policy in Germany*, Nova Iorque e Londres, Harvester Wheat-sheaf, 1994.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979.

SCHMITTER, Philippe. Still the century of Corporatism? The Review of Politics, Vol. 36, nº. 1, The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World (jan., 1974).

SEGURA, Fabiano. A questão previdenciária na Primeira República: A excepcionalidade da Lei Eloy Chaves, 2017. Tese (Programa de Pós-graduação na Faculdade de Ciências e Letras). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara.

SILEI, Gianni. *Lo Stato Sociale in Italia Storia e Documenti: Dall’Unità al facismo (1861 – 1943)*. Manduria, Bari e Roma, Piero Lacaita Editore, 2003.

SILVA, Fernando Teixeira; CORRÊA, Larissa Rosa. “The Politics of Justice: Rethinking Brazil’s Corporatist Labour Moviment”. In: Labor: Studies in working-class History of the Americas, Vol: 13, nº 2.

SILVA, Fernando Teixeira. “Justiça de classe”: tribunais, trabalhadores rurais e memória. Revista Mundos do Trabalho, vol.4., nº8, 2012.

_____. *Trabalhadores no Tribunal: Conflitos e Justiça do Trabalho em São Paulo no Contexto do Golpe de 1964*. São Paulo, Alameda, 2016.

SKOCPOL, Theda e AMENTA, Edwin. "States and Social Policies". In: *Annual Review of Sociology*. Vol 12, 1986.

SKOCPOL, Theda. *Protecting mothers and soldiers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge, Harvard University Press, 1992.

TAMPKE, J. "Bismarck's Social Legislation: a genuine breakthrough" In: *Welfare and the State Critical Concepts in Political Science*. Vol. II. Welfare States and Societies in the making. Nova Iorque, Routledge, 2004.

_____. "Bismarcks social legislation: a genuine breakthrough?" In: MOMMSEN, W. J. (ed). *The emergence of the Welfare State in Britain and Germany 1850 – 1950*. Londres, Croom Helm.

THANE, Pat. *Foundations of the Welfare State*. Londres, Longman, 1996.

THOMPSON, Edward Palmer. *The making of the english working class*. Londres, Penguin Books, 1991.

_____. *Costumes em comum: estudos sobre a cultura popular tradicional*. São Paulo, Companhia das Letras, 1998.

_____. "Patrícios e Plebeus". In: *Costumes em Comum*. São Paulo, Companhia das Letras, 1998.

_____. *Whigs and hunters: the origin of the Black Act*. Londres, Breviary Stuff, 2013.

TITMUSS, Richard M. *Essays on the Welfare State*, London, London Allen & Unwin 1958.

TODD, Selina. *Young women, work, and Family in England, 1918 – 1950*. Oxford, Oxford University Press, 2005.

_____. *The people: The Rise and Fall of the Working Class (1910 – 2010)*. London. Jonh Murray, 2014.

VARGAS, G. *A nova política do Brasil: Da Aliança Liberal às realizações do primeiro ano de Governo (1930-1931)*. Rio de Janeiro: José Olympio. v. 1. 1938.

VIANNA, Luiz W. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

VIEIRA, Evaldo. *Autoritarismo e Corporativismo no Brasil*. São Paulo, Editora Unesp, 2010.

VISCARDI, Cláudia Maria. "Trabalho, Previdência e Associativismo: as leis sociais na Primeira República". In: LOBO, V. M.; DELGADO, I. G.; VISCARDI, C. M.R. (orgs.) *Trabalho, proteção e direitos. Juiz de Fora*, Editora UFJF, 2010, p. 43.

WELCH, Clifford. *A semente foi plantada: as raízes paulistas do movimento sindical camponês no Brasil, 1924 – 1964*. São Paulo, Editora Expressão Popular, 2010.

WHITMAN, James. Of Corporatism, Fascism, and the First New Deal. *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 39, nº. 4 (Autumn, 1991), p. 747 – 778.

ANEXOS

ANEXO I – LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA POR INSTITUTO (1930 – 1945)

Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs

BRASIL. Decreto nº 19.554, de 31 de dezembro de 1930. Posterga o mandato dos membros do Conselho de Administração das Caixas de Aposentadorias e Pensões dos Portuários e Ferroviários; suspende a concessão, pelas referidas caixas, de aposentadorias ordinárias e extraordinárias; estende aos marítimos a garantia de estabilidade assegurada ao pessoal de outros serviços, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 8 jan. 1931. Seção 1, p. 397.

BRASIL. Decreto nº 19.810, de 27 de março de 1931. Manutenção até 2 de janeiro de 1932 do mandato dos Membros das Caixas de Aposentadoria e Pensões, e suspensão, até 34 de maio de 1931, da concessão, pelas mesmas Caixas, de aposentadorias, exceto as devidas por invalidez. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 01 abr. 1931. Seção 1, p. 4879.

BRASIL. Decreto nº 19.996, de 15 de Maio de 1931. Incorpora à receita ordinária da “Madeira Mamoré Railway Company” a sobretaxa de 10 %, cobrada em virtude do acordo assinado em 20 de Janeiro de 1927, e autoriza mesma companhia a cobrar o aumento de 1 1/2 % para a Caixa de Aposentadoria e Pensões. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 3º mai. de 1931. Seção 1, p. 8953.

BRASIL. Decreto nº 20.048, de 31 de maio de 1931. Prorroga o prazo de suspensão da concessão de aposentadorias pelos institutos, salvaguarda as requeridas por invalidez, até entrar em cumprimento a nova organização das Caixas de Aposentadoria e Pensões. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 31 mai. 1931. Seção 1, p. 9022.

BRASIL. Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931. Dispõe sobre a reforma da legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 3 out. 1931. Seção 1, p. 15578.

BRASIL. Decreto nº 21.081, de 24 de fevereiro de 1932. Altera artigos do decreto nº 20.465, de 1 de outubro de 1931. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 29 fev. 1932. Seção 1, p. 3580.

BRASIL. Decreto nº 21.330, de 27 de abril de 1932. Consente o regulamento da Caixa de Aposentadoria e Penais da Imprensa Nacional. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 30 abr. 1932. Seção 1, p. 8315.

BRASIL. Decreto nº 21.763, de 24 de agosto de 1932. Aprova o regulamento para a organização, nas Caixas de Aposentadoria e Pensões, de uma carteira de empréstimos destinada aos respectivos associados. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 24 ago. 1932. Seção 1, p. 000.

BRASIL. Decreto nº 22.016, de 26 de outubro de 1932. Aprova o regulamento para a execução dos socorros médicos e hospitalares das Caixas de Aposentadorias e Pensões. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 28 out. 1932. Seção 1, p. 19925.

BRASIL. Decreto nº 22.693, de 9 de maio de 1933. Modifica disposições dos arts. 4º e 7º do regulamento anexo ao decreto nº 21.326, de 27 de abril de 1932. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 11 mai. De 1933. Seção 1, p. 9129.

BRASIL. Decreto nº 23.871, de 14 de fevereiro de 1934. Amplia o prazo estabelecido para o início da cobrança de contribuições dos associados das Caixas de Aposentadoria e Pensões. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 17 fev. de 1934. Seção 1, p. 3307.

BRASIL. Decreto nº 24.322, de 1º de junho de 1934. Considera ferroviários aptos para desfrutarem dos benefícios de que trata o decreto nº 23.655, de 27 de dezembro de 1933. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 6 jun. de 1934. Seção 1, p. 10889.

BRASIL. Decreto nº 24.702, de 12 de julho de 1934. Revoga o art. 74 do decreto nº. 20.465, de 1 de outubro de 1931, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 3 out. de 1933. Seção 1, p. 16011.

BRASIL. Decreto nº 24.744, de 14 de Julho de 1934. Altera novamente o art. 25 do decreto nº. 20.465, de 1º de out. de 1931. Lex: Coleção de Leis do Brasil, 1934, p. 1104, Vol. 4.

BRASIL. Lei nº 477, de 17 de agosto de 1937. Define limitação para joia ou contribuição inicial cobrada pelas Caixas de Aposentadoria e Pensões. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 28 de ago. de 1937. Seção 1, p. 17774.

BRASIL. Decreto nº 3.590, de 11 de Janeiro de 1939. Consente o regulamento para concessão de transportes gratuitos, ou com abatimento, nas estradas de ferro da União, e por ela administradas. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 12 jan. 1939. Seção 1, p. 998.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.388, de 29 de junho de 1939. Transfere à Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários da Rede de Viação Cearense a propriedade de um terreno da União situado no bairro Urubú, em Fortaleza, capital do Ceará. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 1 ago. de 1939. Seção 1, p. 15722.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.196, de 6 de abril de 1939. Crédito especial, concedido por meio do Ministério da Educação, para pagamento à Caixa de Aposentadoria e Pensões da Inspetoria de Águas e Esgotos. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 11 abr. de 1939. Seção 1, p. 8217.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.194, de 6 de abril de 1939. Abre, pelo Ministério da Viação, crédito especial para despesas (Serviços e Encargos), da Rede de Viação Paraná - Santa Catarina e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 6 nov. de 1939. Seção 1, p. 26047.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.732, de 3 de novembro de 1939. Concede, através do Ministério do Trabalho, o crédito especial para pagamento a Caixas de Aposentadoria e pensões e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 6 nov. 1939. Seção 1, p. 26047.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.503, de 14 de agosto de 1941. Torna sem efeito o disposto no artigo 3º, item 5º, do Decreto nº. 21330, de 27 de abril de 1932. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 16 ago. de 1941. Seção 1, p. 16192.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.769, de 28 de Outubro de 1941. Discorre sobre os proventos da aposentadoria dos funcionários públicos associados de caixas de aposentadoria e pensões. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 31 out. de 1941. Seção 1, p. 20843.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.939, de 16 de dezembro de 1941. Define a forma de administração das Caixas de Aposentadoria e Pensões e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 18 dez. de 1941. Seção 1, p. 23409.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.087, de 14 de dezembro de 1942 Delibera a criação, na Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Serviços Aéreos e de Tele-comunicações, de uma Carteira de

Seguros de Acidentes do Trabalho. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 19 dez. de 1942. Seção 1, p. 18400.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.365, de 31 de março de 1943. Dispõe a respeito do pagamento de aposentadoria de funcionários públicos contribuintes de caixas de aposentadoria e pensões, aposentados no interesse do serviço público. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 2 abr. de 1943. Seção 1, p. 4953.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.932, de 26 de outubro de 1943. Dispõe sobre o pagamento dos proventos de aposentadoria de funcionários contribuintes de caixas de aposentadoria e pensões, aposentados de acordo com o art. 197, alínea b, do Decreto-Lei n. 1713, de 28 de outubro de 1939. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 27 out. de 1943. Seção 1, p. 15988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 6.038, de 25 de novembro de 1943. Abre ao Ministério da Viação e Obras Públicas o crédito especial para contribuição devida à Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Aeroviários. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 27 nov. de 1943. Seção 1, p. 17411.

BRASIL. Decreto-Lei nº 6.039, de 25 de novembro de 1943. Modifica o art. 1º do Decreto-Lei nº 5.087, de 14 de dezembro de 1942. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 27 nov. de 1943. Seção 1, p. 17411.

BRASIL. Decreto-Lei nº 6.223, de 22 de janeiro de 1944. Estabelece computar os "abonos" para efeito do cálculo do salário de compensação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 25 jan. de 1944. Seção 1, p. 1281.

BRASIL. Decreto nº 15.966, de 3 de Julho de 1944. Revoga o art. 68 do Decreto n.º 20.465, de 1 de outubro de 1931, que reforma a legislação das Caixas de Aposentadorias e Pensões. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 5 jul. de 1944. Seção 1, p. 11830.

BRASIL. Decreto-Lei nº 6.741, de 27 de julho de 1944. Transfere a C. A. P. de Serviços Públicos do Estado do Espírito Santo em C. A. P. dos Empregados da Vale do Rio Doce e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 29 jul. de 1944. Seção 1, p. 13401.

BRASIL. Decreto-Lei nº 6.930, de 5 de outubro de 1944. Modifica a redação dos arts. 1º e 3º do Decreto-Lei nº 3.939, de 16 de dezembro de 1941 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 7 out. de 1944. Seção 1, p. 17355.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.714, de 6 de julho de 1945. Abre ao Ministério da Viação e Obras Públicas o crédito especial de Cr\$ 1.299.160,10, para pagamento devido à Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários da Viação Férrea Federal Leste Brasileiro. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 9 set. de 1945. Seção 1, p. 11913.

IAPB

BRASIL. Decreto nº 24.615, de 7 de Julho de 1934. Funda o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 11 jul. de 1934. Seção 1, p. 13904.

BRASIL. Decreto nº 54, de 12 de Setembro de 1934. Aprova o regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 20 set. de 1934. Seção 1, p. 19298.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.715, de 28 de outubro de 1939. Prorroga até 31 de dezembro de 1940 o prazo do mandato da junta administrativa do instituto de aposentadoria e pensões dos bancários. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 30 out. de 1939. Seção 1, p. 25731.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.576, de 14 de junho de 1943. Certifica direito e emprego aos ex-empregados dos bancos cuja liquidação foi determinada pelo Decreto-Lei nº 4.612, de 24 de agosto de 1942, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 15 jun. de 1943. Seção 1, p. 9265.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.772, de 24 de agosto de 1943. Permite o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários a custear, até o prazo máximo de um ano, a internação, em estabelecimentos especializados, dos seus segurados portadores de tuberculose pulmonar. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 26 ago. de 1943. Seção 1, p. 12865.

BRASIL. Decreto-Lei nº 6.136, de 24 de dezembro de 1943. Autoriza o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários a assumir a obrigação de manter aposentados e pensionistas de Bancos mandados liquidar pelo Governo. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 28 dez. de 1943. Seção 1, p. 19025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.245, de 15 de janeiro de 1945. Altera a forma de administração dos IAP dos Empregados em Transportes e Cargas dos Marítimos e dos Bancários, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 17 jan. de 1945. Seção 1, p. 833.

IAPC

BRASIL. Decreto nº 24.273, de 22 de Maio de 1934. Funda o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários, dispõe sobre o seu, funcionamento e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 11 jul. de 1934. Seção 1, p. 13928.

BRASIL. Decreto nº 183, de 26 de Dezembro de 1934. Consente o regulamento do Instituto de aposentadoria e Pensões dos Comerciários. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 3 jan. de 1935. Seção 1, p. 65.

BRASIL. Decreto nº 25, de 23 de Janeiro de 1935. Muda dispositivos do regulamento aprovado pelo decreto nº. 183, de 26 de dezembro de 1934. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 26 jan. de 1935. Seção 1, p. 1906.

BRASIL. Decreto nº 213-A, de 29 de junho de 1935. Transfere a eleição do primeiro Conselho Administrativo efetivo do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários, e dá outras providencias. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 5 jul. de 1935. Seção 1, p. 14659.

BRASIL. Decreto nº 591, de 15 de Janeiro de 1936. Aprova o regulamento da arrecadação, execução e fiscalização da taxa de previdência social destinada ao Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciários. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 24 jan. de 1936. Seção 1, p. 1921.

BRASIL. Decreto-Lei nº 462, de 2 de junho de 1938. Permite o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários a efetuar empréstimos a associações de classe, para financiamento da compra, construção ou reconstrução do respectivo edifício-sede. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 6 jun. de 1938. Seção 1, p. 11171.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.982, de 26 de janeiro de 1940. Prorroga o prazo de vigência do regime transitório, de benefícios do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários e estabelece outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 29 jan. de 1940. Seção 1, p. 1696.

BRASIL. Decreto nº 5.493, de 9 de Abril de 1940. Aprova o novo Regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 12 abr. de 1940. Seção 1, p. 6335.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.122, de 9 de Abril de 1940. Reorganiza o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 12 abr. de 1940. Seção 1, p. 63333.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.502, de 14 de Agosto de 1941. Apronta sobre o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 16 ago. de 1941. Seção 1, p. 16191.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.485, de 16 de julho de 1942. Consente ao ministro do Trabalho, Indústria e Comércio a realizar um empréstimo para ocorrer às despesas com ampliação do edifício do respectivo Ministério. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 18 jul. de 1942. Seção 1, p. 11313.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.618, de 26 de Agosto de 1942. Posterga o período de reorganização do I.A.P.C. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 28 ago. de 1942. Seção 1, p. 13252.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.487, de 14 de maio de 1943. Estende o mandato dos atuais membros do Conselho Fiscal do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 17 mai. de 1943. Seção 1, p. 7555.

BRASIL. Decreto nº 14.904, de 29 de Fevereiro de 1944. Concede aumento geral de vencimentos e salário, institui o regime de salário-família no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 10 mar. de 1944. Seção 1, p. 4059.

BRASIL. Decreto-Lei nº 6.299, de 29 de fevereiro de 1944. Apronta sobre o pessoal do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 6 mar. de 1944. Seção 1, p. 3737.

BRASIL. Decreto-lei nº 7.424, de 27 de março de 1945. Encerra a Comissão Reorganizadora do I.A.P.C. e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 28 mar. de 1945. Seção 1, p. 5524.

BRASIL. Decreto nº 18.322, de 9 de Abril de 1945. Consente ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes a ceder ao Ministério da Marinha terrenos de sua propriedade situados em Monte-Serrat, Município do Salvador, Capital do Estado da Bahia. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 11 abr. de 1945. Seção 1, p. 6454.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.513, de 2 de maio de 1945. Transfere para o regime do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes os empregados da Ordem dos Advogados do Brasil e de suas Seções. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 4 mai. de 1945. Seção 1, p. 8009.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.961, de 1º de setembro de 1945. Constitui remuneração mínima dos que com o caráter de emprego, trabalham em atividades médicas de natureza privada e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 29 set. de 1945. Seção 1, p. 15052.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.956, de 13 de setembro de 1945. Aprova o Ministério de Estado da Justiça e Negócios Interiores, a requisitar os pavimentos quinto, sexto, sétimo, oitavo a parte de décimo do Edifício Novo Mundo, à Av. Presidente Wilson nº. 164. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 14 set. de 1945. Seção 1, p. 14848.

BRASIL. Decreto nº 19.760, de 9 de Outubro de 1945. Modifica o Decreto nº 14.904, de 29 de fevereiro de 1944. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 30 out. de 1945. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto-lei nº 8.057, de 9 de outubro de 1945. Dispõe sobre o pessoal do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 30 out. de 1945. Seção 1, p. 1.

IAPETC

BRASIL. Decreto nº 24.274, de 22 de Maio de 1934. Funda a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns de Café e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 21 jun. de 1934. Seção 1, p. 11980.

BRASIL. Decreto nº 24.275, de 22 de Maio de 1934. Funda a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários estivadores e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 21 jun. de 1934. Seção 1, p. 11981.

BRASIL. Decreto nº 114, de 5 de Abril de 1935. Aprova o regulamento referente ao funcionamento da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns de Café. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 11 abr. de 1935. Seção 1, p. 7233.

BRASIL. Decreto nº 335, de 11 de Setembro de 1935. Fornece redação nova a algumas disposições, e suprime outras, do regulamento aprovado pelo decreto nº. 114, de 5 de abril de 1935. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 19 set. de 1935. Seção 1, p. 20870.

BRASIL. Decreto nº 337, de 12 de Setembro de 1935. Aprova o regulamento que estabelece as normas para o funcionamento da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 18 set. de 1935. Seção 1, p. 20790.

BRASIL. Lei nº 380, de 16 de janeiro de 1937. Altera o decreto pelo qual foi criada a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns de Café. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 22 jan. de 1937. Seção 1, p. 1754.

BRASIL. Decreto-Lei nº 651, de 26 de agosto de 1938. Modifica a organização da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 29 ago. de 1938. Seção 1, p. 17348.

BRASIL. Decreto-Lei nº 775, de 7 de outubro de 1938. Aprecia os motoristas de carros particulares associados obrigatórios do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargos, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 10 out. de 1938. Seção 1, p. 20404.

BRASIL. Decreto-Lei nº 872, de 19 de novembro de 1938. Concede ao Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva o domínio útil de três lotes pertencentes à União. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 23 nov. de 1938. Seção 1, p. 23347.

BRASIL. Decreto-Lei nº 964, de 19 de dezembro de 1938. Suprime os limites fixados nos arts 1º, alínea "a", a 121, alínea "c", do regulamento anexo ao decreto n. 337, de 12 de setembro de 1935. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 21 dez. de 1938. Seção 1, p. 26029.

BRASIL. Decreto nº 4.264, de 19 de Junho de 1939. Acata o novo regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 22 jun. de 1939. Seção 1, p. 14862.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.371, de 23 de junho de 1939. Delibera e regula o serviço de estiva e sua fiscalização nos portos nacionais e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 26 jun. de 1939. Seção 1, p. 15205.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.032, de 23 de fevereiro de 1940. Revê a legislação referente ao serviço da estiva e sua fiscalização nos portos nacionais, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 28 fev. de 1940. Seção 1, p. 3427.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.142, de 9 de março de 1939. Pondera os condutores de veículos associados obrigatórios do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 11 mar. de 1939. Seção 1, p. 5523.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.678, de 12 de outubro de 1939. Delonga até 31 de dezembro de 1940 o prazo do mandato do Conselho Administrativo do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 14 out. de 1939. Seção 1, p.24494.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.235, de 27 de maio de 1940. Discorre sobre a fiscalização do pagamento de contribuição devidas ao Instituto da Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 29 mai. de 1940. Seção 1, p. 10030.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.187, de 10 de abril de 1941. Abre, pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, crédito especial para pagamento de contribuição. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 15 abr. de 1941. Seção 1, p. 7385.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.522, de 24 de julho de 1942. Estende o mandato dos atuais membros do Conselho Fiscal do Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 27 jul. de 1942. Seção 1, p. 11724.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.093, de 16 de dezembro de 1942. Declara em organização o Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 18 dez. de 1942. Seção 1, p. 18338.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.131, de 24 de dezembro de 1942. Permite ao Prefeito do Distrito Federal isentar o "Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva", do pagamento do imposto que menciona. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 28 dez. de 1942. Seção 1, p. 18720.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.645, de 5 de Julho de 1943. Amplia o período de reorganização do Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 7 jul. de 1943. Seção 1, p. 10353.

BRASIL. Decreto-Lei nº 6.164, de 31 de dezembro de 1943. Posterga o período de reorganização do Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 5 jan. de 1944. Seção 1, p. 145.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.245, de 15 de janeiro de 1945. Altera a forma de administração dos IAP dos Empregados em Transportes e Cargas dos Marítimos e dos Bancários, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 17 jan. de 1945. Seção 1, p. 833.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.481, de 19 de abril de 1945. Determina aplicar ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas dispositivos constantes do Regulamento aprovado pelo Decreto n. 5493, de 9 de abril de 1940. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 24 abr. de 1945. Seção 1, p. 7244.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.600, de 31 de maio de 1945. Abre ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio o crédito especial para pagamento de contribuições às instituições que menciona. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 6 jun. de 1945. Seção 1, p. 9820.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.720, de 9 de julho de 1945. Consente a incorporação do Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 11 jul. de 1945. Seção 1, p. 12035.

BRASIL. Decreto-Lei nº 8.125, de 23 de outubro de 1945. Filia ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas os condutores profissionais de veículos de serviços oficiais e de instituições paraestatais ou autárquicas e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 25 out. de 1945. Seção 1, p. 16705.

IAPI

BRASIL. Lei nº 367, de 31 de dezembro de 1936. Cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários Subordinados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 4 jan. de 1937. Seção 1, p. 99.

BRASIL. Decreto nº 1.918, de 27 de agosto de 1937. Consente o regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 8 set. de 1937. Seção 1, p. 18720.

BRASIL. Decreto-Lei nº 769, de 6 de outubro de 1938. Libera o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários a contratar com a Fundação Ataulpho de Paiva (Liga Brasileira contra a Tuberculose), a edificação de um novo prédio no terreno onde está construída a sede social da referida função. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 8 out. de 1938. Seção 1, p. 20315.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.469, de 1º de agosto de 1939. Designa ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, um terreno na praça da Bandeira, pertencente ao patrimônio da Prefeitura do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 4 ago. de 1939. Seção 1, p. 18595.

BRASIL. Decreto nº 8.056, de 13 de outubro de 1941. Dispõe nova redação ao art. 89 do regulamento aprovado pelo dec. nº. 1918, de 27 de agosto de 1937. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 15 out. de 1941. Seção 1, p. 19858.

BRASIL. Decreto nº 8.334, de 5 de dezembro de 1941. Adiciona um parágrafo no art. 128 do regulamento aprovado pelo Decreto n. 1918, de 27 de agosto de 1937. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 5 dez. de 1941. Seção 1, p. 22681.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942. Funda o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). Diário Oficial da União, Poder Executivo, 24 jan. de 1942. Seção 1, p. 1231.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.481, de 16 de julho de 1942. Dispõe sobre a aprendizagem dos industriários, estabelece deveres dos empregadores e dos aprendizes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 24 jul. de 1942. Seção 1, p. 11593.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.508, de 23 de julho de 1942. Discorre sobre financiamento de construções de conjuntos residenciais operários pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 27 jul. de 1942. Seção 1, p. 11721.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.418, de 16 de Abril de 1943. Abre, ao Ministério da Agricultura, crédito especial para cobertura de contribuições devidas ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 19 abr. de 1943. Seção 1, p. 5950.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.732, de 6 de agosto de 1943. Abre ao Ministério da Agricultura crédito especial para pagamento da contribuição devida em 1942 ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 9 ago. de 1943. Seção 1, p. 11985.

BRASIL. Decreto-Lei nº 6.002, de 18 de novembro de 1943. Consente ao Ministério da Agricultura crédito especial para pagamento de contribuição devida ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 20 nov. de 1943. Seção 1, p. 17027.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.074, de 23 de novembro de 1944. Dispõe ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio crédito especial para pagamento de contribuição ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 27 nov. de 1944. Seção 1, p. 19931.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.210, de 29 de dezembro de 1944. Pondera sobre as condições especiais de financiamento para construção de edifícios do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 3 dez. de 1944. Seção 1, p. 53.

BRASIL. Decreto-Lei nº 8.036, de 4 de outubro de 1945. Determina o regime do seguro social dos empregados do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 6 out. de 1945. Seção 1, p. 15829.

IAPM

BRASIL. Decreto nº 22.872, de 29 de Junho de 1933. Constitui o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, regula o seu funcionamento e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 30 jun. de 1933. Seção 1, p. 12917.

BRASIL. Decreto nº 22.992, de 26 de Julho de 1933. Muda disposições do decreto que cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, regula o seu funcionamento e estabelece outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 5 ago. de 1933. Seção 1, p. 15554.

BRASIL. Decreto nº 23.164, de 25 de Setembro de 1933. Abre, ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio crédito especial a fim de atender às despesas de instalação dos serviços do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, instituído pelo decreto n. 22.872, de 29 de junho de 1933. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 28 set. de 1933. Seção 1, p. 18867.

BRASIL. Decreto nº 24.077, de 3 de Abril de 1934. Altera a organização do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 5 abr. de 1934. Seção 1, p. 6471.

BRASIL. Decreto nº 24.222, de 10 de Maio de 1934. Modifica disposições do decreto n. 24.077, de 3 de abril de 1934. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 12 mai. de 1934. Seção 1, p. 9098.

BRASIL. Decreto nº 295, de 14 de Agosto de 1935. Outorga aos trabalhadores da Companhia Comércio e Navegação, pertencentes á sua sucursal em Macau, os benefícios do decreto n. 22.872, de 29 de junho de 1933. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 30 ago. de 1935. Seção 1, p. 19302.

BRASIL. Decreto nº 1.112, de 23 de Setembro de 1936. Cede aos empregados da Companhia Comércio e Navegação, pertencentes á sua sucursal em Areia Branca, os benefícios do Decreto nº. 22.872, de 29 de junho de 1933. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 1 out. de 1936. Seção 1, p. 21457.

BRASIL. Decreto-Lei nº 78, de 17 de dezembro de 1937. Regula aposentadoria dos capitães de navios nacionais que, por força do dispositivo constitucional, não puderem mais exercer cargos

de comando na Marinha Mercante Nacional. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 28 dez. de 1937. Seção 1, p. 25648.

BRASIL. Decreto-Lei nº 613, de 12 de agosto de 1938. Adia o prazo para conclusão dos estudos do plano de aposentadorias e pensões a que se refere o art. 116 do decreto nº 22872, de 29 de julho de 1933, e estabelece outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 13 ago. de 1938. Seção 1, p. 16159.

BRASIL. Decreto-Lei nº 626, de 18 de agosto de 1938. Revoga as alíneas "d" e "e" do decreto nº. 22872, de 29 de junho de 1933. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 20 ago. de 1938. Seção 1, p. 16702.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.363, de 22 de junho de 1939. Prorroga, por mais 90 dias, o prazo para conclusão dos estudos do plano de aposentadorias e pensões estabelecido no art. 116 do Decreto nº 22.872, de 29 de julho de 1933. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 24 jun. de 1939. Seção 1, p. 15111.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.521, de 17 de agosto de 1939. Posterga ate 31 de dezembro de 1940 o prazo do mandato do Conselho Administrativo do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 19 ago. de 1939. Seção 1, p. 19972.

BRASIL. Decreto nº 4.969, de 4 de Dezembro de 1939. Acata o Regulamento do Lloyd Brasileiro. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 6 dez. de 1939. Seção 1, p. 27985.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.120, de 9 de abril de 1940. Definem segurados obrigatórios do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos os empregados que menciona, e estabelece outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 13 abr. de 1940. Seção 1, p. 6427.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.700, de 9 de outubro de 1941. Discorre acerca do seguro de acidentes do trabalho dos associados do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 11 out. de 1941. Seção 1, p. 19617.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.832, de 18 de novembro de 1941. Dispõe sobre a situação, perante o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, dos armadores de pesca e dos pescadores e indivíduos empregados em profissões conexas com a indústria da pesca, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 20 nov. de 1941. Seção 1, p. 21837.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.969, de 23 de Dezembro de 1941. Dispõe a respeito da aposentadoria e demissão dos empregados do Lloyd Brasileiro e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 24 dez. de 1941. Seção 1, p. 23732.

BRASIL. Decreto nº 10.569, de 5 de Outubro de 1942. Acata o regulamento a que se refere o art. 24 do Decreto-Lei nº 3.700, de 9 de outubro de 1941, para execução dos seus arts. 11, 12, 13 e 15, e define outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 7 out. de 1942. Seção 1, p. 14948.

BRASIL. Decreto nº 13.225, de 24 de Agosto de 1943. Nova redação ao art. 34 do Regulamento do Loyde Brasileiro. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 26 ago. de 1943. Seção 1, p. 12865.

BRASIL. Decreto-Lei nº 6.272, de 14 de fevereiro de 1944. Amplia para todos os navios e embarcações arroladas, registradas ou inscritas no país, nos serviços de navegação marítima, fluvial, lacustre, de portos e canais o disposto no art. 7º do Decreto-lei n. 3832, de 18 de novembro de 1941. BRASIL. Decreto-lei nº 7.244, de 15 de janeiro de 1945. Consideram associados obrigatórios do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos os trabalhadores

por conta própria que servem a bordo dos navios e embarcações nacionais, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 17 jan. de 1945. Seção 1, p. 833.

Diário Oficial da União, Poder Executivo, 16 fev. de 1944. Seção 1, p. 2612.

BRASIL. Decreto nº 18.846, de 11 de Junho de 1945. Aprova e decreta execução do Regulamento Geral do Serviço de Praticagem dos Portos, Costas, Lagoas e Rios Navegáveis do Brasil. Diário Oficial da União, Poder Executivo, 19 jun. de 1945. Seção 1, p. 10812.

.

ANEXO II – NÚMERO DE PESSOAS POR RAMO E CLASSE DE ATIVIDADE E INSTITUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA CORRESPONDENTE

Ramo e Classe da atividade, segundo o Censo de 1940	Nº de Pessoas	Instituição de Previdência Social	Legislação previdenciária correspondente
Agricultura, pecuária, silvicultura	9.453.512		
Administração de estabelecimentos agrícolas	43.117	-	-
Agricultura em geral	9.015.854	-	-
Horticultura, floricultura	72.340	-	-
Fruticultura	16.918	-	-
Silvicultura	1.424	-	-
Pecuaria	244.798	-	-
Criação de pequenos animais, avicultura	1.560	-	-
Apicultura	1.456	-	-
Beneficiamento da produção agrícola	25.081	IAPI	Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Beneficiamento da produção animal	895	IAPI	Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Outras atividades agropecuárias	21.905	-	-
Atividades agropecuárias não especificadas	8.164	-	-
Indústrias extrativas	390.560		
Extração e beneficiamento de minérios metálicos e não metálicos	43.747	CAPs/IAPTEC/IAPI	Decreto Nº 22.096 de 1932 e Decretos-Lei Nº 651 de 1938 e Nº 627 de 1938
Exploração de salinas e de fontes hidrominerais	8.052	CAPs/IAPTEC/IAPI	Decreto Nº 22.096 de 1932 e Decretos-Lei Nº 651 de 1938 e Nº 627 de 1938
Extração e aparelhamento de pedras e outros materiais de construção	14.893	CAPs/IAPTEC/IAPI	Decreto Nº 22.096 de 1932 e Decretos-Lei Nº 651 de 1938 e Nº 627 de 1938
Faiscação e garimpagem	51.687	CAPs/IAPTEC	Decreto Nº 22.096 de 1935 e Decreto-Lei Nº 651 de 1938
Extração de madeira	32.800	-	-
Produção de carvão vegetal	14.910	-	-
Extração de fibras	4.715	-	-

Exploração florestal de sementes oleaginosas	35.947	-	-
Extração de borracha, gomas, resinas, ceras e matérias primas tanantes	84.977	IAPI	Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Exploração de produtos florestais alimentícios, medicinais e tóxicos	8.434	-	-
Caça	2.349	-	-
Pesca	88.049	IAPM	Decreto Nº 3.832 de 1941
Indústrias de transformação	1.400.056		
Indústrias metalúrgicas e mecânicas	153.550	IAPI	Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Indústrias de transformação de minérios não metálicos	78.166	IAPI	Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Indústrias de transformação de matérias primas de origem vegetal	195.702	IAPI	Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Indústrias de transformação de matérias primas de origem animal	26.024	IAPI	Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Indústrias químicas e farmacêuticas	32.227	IAPI	Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Indústrias têxteis	290.298	IAPI	Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Indústrias do vestuário, calçado e artigos de tocador	62.672	IAPI	Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Indústrias de produtos alimentares, bebidas e estimulantes	188.220	IAPI	Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Indústrias da construção	262.700	IAPI	Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Indústrias de produção e distribuição de eletricidade, gás e frio	37.847	CAPs/IAPI	Decreto Nº 20.465 de 1931 e Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Indústrias editoriais e gráficas	29.778	IAPI	Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Atividades industriais mistas, não compreendidas nas classes anteriores ou não especificadas	42.872	IAPI	Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Comércio de Mercadorias	749.143		
Produtos agropecuários, matérias primas, combustíveis e lubrificantes	31.088	IAPC	Decreto Nº 24.273 de 1934
Gêneros alimentícios, bebidas e estimulantes	173.699	IAPC	Decreto Nº 24.273 de 1934
Tecidos e produtos afins, calçado, vestuário e artigos de tocador	57.027	IAPC	Decreto Nº 24.273 de 1934
Móveis e tapeçarias	5.705	IAPC	Decreto Nº 24.273 de 1934

Ferragens e louças, materiais de construção, produtos metalúrgicos	11.925	IAPC	Decreto Nº 24.273 de 1934
Produtos químicos, farmacêuticos e afins	26.761	IAPC	Decreto Nº 24.273 de 1934
Papel, impressos e artigos de escritório	7.154	IAPC	Decreto Nº 24.273 de 1934
Máquinas, aparelhos e instrumentos, material elétrico, veículos e acessórios	14.768	IAPC	Decreto Nº 24.273 de 1934
Atividades comerciais mistas, não compreendidas nas classes anteriores ou não especificadas	256.570	IAPC	Decreto Nº 24.273 de 1934
Comércio ambulante, feiras	74.230	IAPC*	Decreto Nº 24.273 de 1934 - Facultativo
Atividades auxiliares do comércio de mercadorias	59.705	IAPC	Decreto Nº 24.273 de 1934
Armazenagem, mercados	30.511	IAPC/IAPTEC	Decreto Nº 24.273 de 1934 e Decreto-Lei Nº 651 de 1938
Comércio de imóveis e valores mobiliários, crédito, seguros e capitalização	51.777		
Comércio de imóveis	1.867	IAPB/IAPC	Decreto-Lei Nº 627 de 1938 e Decreto Nº 24.273 de 1934
Comércio de títulos e moedas	3.138	IAPB	Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Bancos e casas bancárias	23.090	IAPB	Decreto Nº 54 de 1934
Caixas econômicas, bancos populares, caixas de crédito, cooperativas de crédito	2.531	IAPB	Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Seguros privados	5.880	IAPC	Decreto Nº 24.273 de 1934
Capitalização	874	IAPC	Decreto Nº 24.273 de 1934
Atividades auxiliares do comércio de valores	1.395	IAPB/IAPC	Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Outras atividades não compreendidas nas classes anteriores ou não especificadas	13.002	IAPB/IAPC	Decreto Nº 54 de 1934 e Decreto Nº 24.273 de 1934
Transportes e comunicações	473.676		
Transporte a tração e condução animal	69.554	IAPTEC	Decreto-Lei Nº 651 de 1938
Transportes por veículos motorizados	88.886	IAPTEC	Decreto-Lei Nº 651 de 1938
Transportes urbanos de ferro-carril	19.659	CAPs	Decreto Nº 20.465 de 1931
Transportes ferroviários	157.040	CAPs	Decreto Nº 20.465 de 1931
Outras atividades nos transportes terrestres	7.480	CAPs/IAPTEC	Decreto Nº 22.096 de 1932 e Decreto-Lei Nº 651 de 1938
Transportes marítimos, fluviais e lacustres	55.540	IAPM	Decreto Nº 22.872 de 1933

Serviços portuários	33.958	IAPM/IAPTEC	Decreto Nº 2.120 de 1940 e Decreto-Lei Nº 651 de 1938
Transportes aéreos e serviços de aeroportos	4.146	CAPs	Decreto Nº 20.465 de 1931
Correios e telégrafos	23.723	CAPs	Decreto Nº 20.465 de 1931
Telefones	10.372	CAPs	Decreto Nº 20.465 de 1931
Radiocomunicações	1.130	CAPs	Decreto Nº 20.465 de 1931
Atividades não especificadas nos transportes e comunicações	2.188	-	-
Administração pública, justiça, ensino público	310.726		
Administração pública federal	63.212	Previdência Pública	-
Administração pública estadual	53.142	Previdência Pública	-
Administração pública municipal	83.234	Previdência Pública	-
Administração paraestatal, autárquica e de economia mista	5.617	CAPs	Decreto Nº 20.465 de 1931
Atividades na administração pública, mal definidas ou não especificadas	9.242	Previdência Pública	-
Tabelionatos e cartórios	11.067	-	-
Justiça togada, justiça especial, ministério público	6.395	Previdência Pública	-
Outras atividades na administração da justiça	1.507	Previdência Pública	-
Representações diplomáticas e consulares estrangeiras	1.444	-	-
Ensino público, direção e magistério	68.272	Previdência Pública	-
Outras atividades no ensino público	7.594	Previdência Pública	-
Defesa nacional, segurança pública	172.212		
Exército	79.103	Previdência Pública	-
Aviação militar	2.482	Previdência Pública	-
Marinha de guerra	19.453	Previdência Pública	-
Aviação naval	1.971	Previdência Pública	-
Polícia militar	40.832	Previdência Pública	-
Política civil	16.875	Previdência Pública	-

Outras organizações de segurança pública mantidas por governos	4.810	Previdência Pública	-
Organizações de vigilância mantidas por entidades privadas	1.380	IAPC	Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Corpo de bombeiros	3.738	IAPC	Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Outras atividades na defesa nacional e na segurança pública, não compreendidas ou não especificadas	1.568	-	-
Profissões liberais, culto, ensino particular, administração privada	118.687		
Advocacia e atividades auxiliares	9.306	IAPC	Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Engenharia, arquitetura, agronomia, química industrial e respectivas atividades auxiliares	4.189	IAPC	Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Medicina, veterinária, odontologia, farmácia e respectivas atividades auxiliares	34.188	IAPC	Decreto Nº 24.273 de 1934
Ciências e atividades auxiliares	357	IAPC	Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Artes e atividades auxiliares	3.995	IAPC	Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Letras, jornalismo e atividades auxiliares	6.347	IAPC	Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Economia, finanças e atividades auxiliares	3.528	IAPC	Decreto Nº 24.273 de 1934
Sacerdócio e organizações religiosas regulares dos diferentes cultos	9.086	IAPC	Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Outras atividades atinentes aos cultos	3.533	IAPC	Decreto-Lei Nº 627 de 1938
Ensino particular, direção e magistério	32.202	IAPC	Decreto Nº 24.273 de 1934
Outras atividades no ensino particular	9.492	IAPC	Decreto Nº 24.273 de 1934
Administração de bens patrimoniais, outras atividades na administração privada	2.464	IAPC	Decreto Nº 24.273 de 1934
Serviços, atividades sociais	899.774		
Serviços de hospedagem e alimentação	81.132	IAPC	Decreto Nº 24.273 de 1934
Serviços de higiene pessoal	51.834	IAPC	Decreto Nº 24.273 de 1934
Serviços de conservação e reparação da habitação e de artigos de uso doméstico	107.717	IAPC	Decreto Nº 24.273 de 1934
Serviços de confecção, conservação e reparação de artigos de uso pessoal	517.605	IAPC	Decreto Nº 24.273 de 1934
Serviços de transporte manuais e a propulsão humana	26.508	IAPE/IAPTEC	Decreto-Lei 24.275 de 1934 e Decreto-Lei Nº 651 de 1938

Espectáculos e diversões, radiodifusão	20.654	IAPC	Decreto Nº 24.273 de 1934
Desportos	3.140	IAPC	Decreto Nº 24.273 de 1934
Outras atividades nos serviços	16.971	-	-
Abastecimentos e melhoramentos urbanos	16.750	CAPs	Decreto Nº 20.465 de 1931
Assistência médico-sanitária	43.746	IAPC	Decreto Nº 24.273 de 1934
Assistência e beneficiência, previdência social, sindicatos profissionais	12.437	-	-
Atividades sócio-culturais, outras atividades de caráter coletivo ou social	1.280	IAPC	Decreto Nº 24.273 de 1934
Atividades domésticas, atividades escolares	11.909.514		
Atividades domésticas, não remuneradas, no domicílio familiar	9.303.495	-	-
Serviços domésticos remunerados	557.294	-	-
Serviços de portaria e elevadores	3.398	-	-
Serviços domiciliares de jardinagem e afins	12.174	-	-
Serviços domiciliares de manutenção e condução de meios de transportes	13.360	IAPTEC	Decreto-Lei Nº 775 de 1938
Atividades de assistência e magistério exercidas no lar	12.385	-	-
Outras atividades domésticas remuneradas	38.261	-	-
Atividades escolares discentes	1.969.147	-	-
Condições inativas, atividades não compreendidas nos demais ramos, condições ou atividades mal definidas ou não declaradas	3.108.212		
Pensionistas, aposentados, jubilados, reformados	39.407	-	-
Inválidos	21.963	-	-
Inativos por defeitos físicos	6.144	-	-
Alienados	22.812	-	-
Presos (em cumprimento de pena ou aguardando julgamento)	12.076	-	-
Inativos por desocupação	37.640	-	-
Capitalistas e proprietários	11.277	-	-

Outras condições inativas não compreendidas nas classes precedentes	33.506	-	-
Atividades não compreendidas nos demais ramos	37.064	-	-
Atividades ou condições mal definidas	64.539	-	-
Atividade ou condição não declarada de membro de família natural	2.546.454	-	-
Atividade ou condição não declarada de outra pessoa	275.330	-	-
Total geral	29.037.849		