

*Conselho Editorial da
área de Serviço Social*
Ademir Alves da Silva
Dilséa Adeodata Bonetti
Elaine Rossetti Behring
Ivete Simionatto
Maria Lúcia Carvalho da Silva
Maria Lucia Silva Barroco

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Silva, Maria Lucia Lopes da
Previdência social no Brasil : (des)estruturação do trabalho e condições
para sua universalização / Maria Lucia Lopes da Silva. – São Paulo :
Cortez, 2012.

ISBN 978-85-249-1953-4

1. Política social 2. Previdência social – Brasil I. Título.

12-09815

CDD-362.10981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Previdência social : Bem-estar social 362.10981

Maria Lucia Lopes da Silva

Previdência Social no Brasil:
(des)estruturação do trabalho e
condições para sua universalização

**CORTEZ
EDITORA**

quanto mais retraído o assalariamento formal, mais ela é reduzida. Assim, no decorrer do século XX e início deste século XXI, as oscilações na cobertura previdenciária, associadas à condição do trabalho assalariado formal, destacaram-se em três períodos: entre 1930 e 1987, quando ocorreu expansão da cobertura; de 1988 a 2000, quando houve retração da cobertura, apesar de oscilação positiva no ano de 1989; e de 2001 até o presente, em que há um novo movimento de alargamento da cobertura.

Neste capítulo, por razões metodológicas, serão considerados três períodos como referência ao debate, os quais, além de abarcarem as fases citadas de maior oscilação de cobertura, levarão em conta aspectos da formação social, econômica e política do Brasil que influenciaram a estruturação do trabalho e da previdência social no país.

Para facilitar a organização da discussão, os períodos serão considerados em décadas fechadas, mesmo que no curso do debate, ocasionalmente, períodos mais precisos sejam mencionados, inclusive interligando um(ns) a outro(s), haja vista esta divisão metodológica não pretender desconsiderar os fatores diversos que possam transcender aos períodos indicados.

O primeiro período é aquele em que se manifestam particularidades da formação econômica e do mercado de trabalho no país, concomitantemente à estruturação da previdência social, com cobertura a categorias específicas (década de 1920 a década de 1970).

O segundo período é aquele em que a luta pelo fim do regime de exceção imposto pelos militares e pela redemocratização do Brasil, mais a ampliação dos direitos sociais ganha relevância e é vitoriosa, inclusive pela instituição da seguridade social. Este fato interferirá positivamente na cobertura previdenciária, mesmo em um contexto internacional de profundas mudanças restritivas no mundo do trabalho, com reflexos no Brasil (década de 1980).

O terceiro período é marcado pelo avanço da reestruturação produtiva no Brasil, com impactos negativos no mundo do trabalho e na cobertura da previdência (a década de 1990).

3.1 Particularidades da formação do mercado de trabalho no país e da estruturação da previdência social, com cobertura a categorias específicas (1920 a 1970)

Alguns aspectos da formação social, política e econômica do Brasil serão considerados na análise de particularidades da formação do mercado de trabalho no país, paralelamente à estruturação da previdência social, com cobertura a categorias específicas (de 1920 a 1970). Entre eles, o padrão de acumulação hegemônico até meados do século XX, baseado em atividades econômicas agrário-exportadoras e a sua transformação para o modelo baseado em atividades econômicas urbano-industriais; matizes do processo brasileiro de industrialização (características, motivações, dificuldades, facilidades e estatísticas); nuances do processo de organização e das lutas dos trabalhadores ocorridas no país e reação das camadas burguesas; características do Estado brasileiro, marcas e dinâmica do mercado de trabalho em formação e peculiaridades da organização da previdência social no período em referência.

Para uma aproximação com os determinantes históricos da formação do mercado de trabalho no Brasil, é indispensável remontar ao século XIX durante o qual, na maior parte do tempo (até 1888), a economia baseava-se no trabalho escravo. Esse século:

[...] caracteriza-se por profundas transformações. É um século durante o qual o país foi colônia até 1808, império de 1808 até 1889, [...] quando] tornou-se uma república. Não foi somente uma etapa marcada pela mudança da organização política, mas, sobretudo por uma transformação política e social sem precedentes na história do país.⁴ Entretanto, transformações comparáveis não se processaram na economia. Durante todo o período, a economia brasileira continuava organizada em torno da produção de artigos tropicais (café, açúcar, algodão) para o mercado europeu. [...] até a década de 1850, não existiam formas alternativas de

4. O autor remete a Costa (1985), Fernandes (1969), e Prado Jr. (1945).

organização desta produção além da apoiada no trabalho escravo (Theodoro, 2009, p. 92).

Essa situação fez com que, sobretudo, após abolição da escravatura, o país contasse com um contingente de força de trabalho de ex-escravos que não encontrava outras atividades, além do trabalho eventual e da atividade de subsistência, o que o conduzia, geralmente, à condição de não trabalho. A baixa capacidade técnica, a história de completa dependência econômica do "Senhor de Escravos", o elevado custo de sua reprodução, entre outros aspectos, fizeram com que esse grupo populacional tenha sido pouco aproveitado no início da industrialização no Brasil. Não obstante, houve forte conexão entre a industrialização brasileira e a abolição da escravatura, como sugere Florestan Fernandes (2008a, p. 68):

As condições que iriam regular a emergência e o florescimento da industrialização na sociedade brasileira surgiram gradativamente, com certa continuidade, mas segundo um ritmo muito lento e heterogêneo. Em termos sociológicos, as origens remotas do processo se encontram na desagregação da ordem social associada ao regime de castas, ao latifúndio e ao trabalho escravo. Foram os círculos sociais mais diretamente interessados na expansão da economia de mercado que se empenharam, simultaneamente, na luta contra o "antigo regime" e por inovações que facilitassem o advento da indústria. Esses círculos eram constituídos por elementos típicos da "cidade" — por pessoas que compartilhavam da concepção urbana do mundo, vendo criticamente os interesses e os valores dos senhores rurais brasileiros. Às vezes essas pessoas estavam presas, por parentescos ou materialmente, à estrutura existente de poder; insurgiam-se ainda assim contra ela por se identificarem moralmente com o cosmo urbano, no qual se representava o regime de trabalho escravo como a principal causa da estagnação econômica, intelectual e política do país (destaques do autor).

A desagregação do antigo regime favoreceu o processo de urbanização, fazendo com que, por um lado, as cidades crescessem e passassem a oferecer as bases para a economia de mercado voltada para

o âmbito interno. Prevalencia, então, o direcionamento para o mercado externo a partir das atividades agrárias, centradas na produção de produtos agrícolas para exportação, especialmente o café. Por outro lado, "as cidades dotadas de maior vitalidade de crescimento econômico associaram-se às nações hegemônicas na apropriação do excedente econômico, gerado pela economia agrária" (Fernandes, 2008b, p. 180).

Isso revela a grande vinculação entre a urbanização e a industrialização no Brasil e também a influência estrutural da economia agrária sobre a formação capitalista neste país, inclusive em sua transição para a fase industrial. Desse modo, tanto por razões políticas quanto econômicas, as conexões entre o modelo agrário e o industrial permaneceram por um longo tempo no Brasil. Do ponto de vista político, nos primeiros anos do início da industrialização, sobretudo até as quatro primeiras décadas do século XX, não houve apoio dos grandes proprietários de terra e produtores agrícolas à expansão industrial. Esse grupo constituía a maior parte da classe dirigente à época, o qual fazia tudo para não perder o controle político da máquina estatal e o poder de dirigir a economia e a sociedade brasileira. Do ponto de vista econômico, a exportação dos produtos agrícolas, especialmente o café, com grande aceitação no mercado externo, garantia saldo positivo na balança comercial, o que assegurava ao país o cumprimento de seus compromissos externos e o atendimento às necessidades internas.

A análise de Edgar Carone (1989, p. 9 e 11) sobre a expansão industrial aponta nessa direção:

Esta expansão não encontra apoio nas classes dirigentes, em que predominavam os proprietários de terra. O predomínio da indústria sobre a atividade agrária só será vitorioso a partir da Segunda Guerra Mundial. Nos quarenta anos da Primeira República, esta tentativa é feita desigualmente, apesar de certas circunstâncias terem ajudado a impor aqueles interesses. [...] O café exportável trazia um excedente à balança de pagamento, que [...] servia de garantia aos [...] empréstimos estrangeiros. Esta política era de um país de renda fiscal pequena, diminutas necessidades da população e predomínio da monocultura cafeeira [...]. O

início da transformação deste processo se dá no governo Provisório e no período de Floriano, como necessidade social e econômica das nascentes classes industrial e média, unidas e exigentes nas suas novas necessidades e ambições. [...] Epitácio Pessoa foi o último governo que tentou uma política anti-industrialista. [...] os governos subsequentes tiveram que reconhecer a realidade industrial.

Ainda no que se refere à relação entre a urbanização e a industrialização, "nas fases que antecederam ou se seguiram, imediatamente, à desagregação da ordem de castas, escravocrata e senhoril, a urbanização foi [...] o elemento dinâmico que polarizou o desenvolvimento industrial" (Fernandes, 2008a, p. 68). Assim, não se pode falar em industrialização no Brasil sem que o processo de urbanização seja considerado. Embora esta característica não seja peculiar a este país, teve uma relevância maior do que teve para muitos outros que já contavam com diversos centros urbanos organizados, quando iniciaram os seus processos de industrialização, como é o caso da maioria das nações europeias.

Portanto, como é de se notar, ao ingressar no processo de urbanização/industrialização, o Brasil não rompeu em definitivo com as marcas da sociedade agrária e, com isso, ao longo de vários anos, viveu as consequências da combinação do modelo industrial moderno e o modelo agrário tradicional. Em outras palavras, afirmam Pochmann e Dias (2010, p. 113-14): "sem romper com o patrimonialismo e as bases da sociedade rural, o Brasil rumou para a nova sociedade urbana e industrial. Em consequência, aqui foram geradas anomalias econômicas e sociais, assentadas na estranha combinação, de modernidade com atraso".

Ao refletir sobre a industrialização no Brasil, Florestan Fernandes considera que, do ponto de vista das bases ecológicas, técnicas e sociais da moderna vida humana da civilização ocidental, a emergência e a expansão da industrialização constituíram um padrão "natural de desenvolvimento" e dependeram de fatores econômicos, culturais e societários passíveis de manifestação em qualquer sociedade capitalista. Nesse caso, a intensidade com que se manifestam é variável em

decorrência do grau de diferenciação e de conexão entre esses fatores, o que é regulado pelas condições histórico-sociais de existência obtidas em tais sociedades. Por isso:

A industrialização no Brasil não constitui um fato excepcional ou espantoso. Ao contrário, é um processo que se inclui na ordem das ocorrências normais da evolução social. Enquanto a sociedade brasileira não apresentou condições que permitissem semelhante desenvolvimento, as tentativas prematuras foram selecionadas negativamente.

[...] Era preciso que a própria sociedade brasileira se transformasse, a ponto de converter a industrialização em algo socialmente viável, para que as tendências à imitação construtiva pudessem ser aproveitadas de modo produtivo. Por isso, a industrialização aparece como valor social, na cena histórica brasileira, por volta de 1850, na era e sob a égide de Mauá; mas, só se transforma em força social quase um século mais tarde! (Fernandes, 2008a, p. 67).

Com essa análise, de certo modo, o autor fornece elementos que ajudam a explicar os movimentos de altos e baixos que marcaram a formação da indústria brasileira.

Essa linha de reflexão de Florestan Fernandes (2008a) é semelhante à de Caio Prado Jr. (2008), que, ao analisar o processo de industrialização no país, afirma que a indústria primitiva artesanal basicamente teve de ser abolida no Brasil até que a moderna maquinofatura surgisse. Isso exigiu grande intervalo de tempo até que o país se desvinculasse de um modelo e desenvolvesse condições propícias ao desenvolvimento de outro. Sem significar um corte abrupto e linear, tratou-se de um processo em que houve fortes conexões entre os dois modelos por um lapso de tempo.

Entre as dificuldades para estabelecimento da indústria moderna no país, Caio Prado Jr. cita algumas deficiências estruturais no âmbito das fontes de energia, da siderurgia e, sobretudo, do mercado consumidor, considerado condição essencial para o escoamento da produção em larga escala, típica da maquinofatura. Além desses elementos desfavoráveis, em sua análise, o autor destaca o ínfimo padrão de vida da

população, a débil capacidade de comunicação entre as regiões do país, por falta de meios de transportes, e a organização da economia brasileira em produções regionais como dificuldades prementes à industrialização:

[...] a situação brasileira, nesse particular, era a mais inconveniente. O nível demográfico e econômico do país e o padrão de vida da sua população eram ínfimos. Isso ainda se agravava pela estrutura compartimentada das diferentes regiões brasileiras, largamente separadas umas das outras e desarticuladas pela falta de transportes. A orientação da economia brasileira organizada em produções regionais que se voltam para o exterior impedira a efetiva unificação do país e o estabelecimento de uma estreita rede de comunicações internas que as condições naturais já tornavam por si muito difíceis (Prado Jr., 2008, p. 258).

Todavia, na opinião ainda de Caio Prado Jr. (2008), o país possuía algumas características que, apesar de negativas, se vistas isoladamente, incentivaram o desenvolvimento da indústria, entre as quais se destacam: a) dificuldade de pagar no estrangeiro as manufaturas de que necessitava, na medida em que as exportações que originavam os recursos para saldar os pagamentos externos não acompanhavam o crescimento da população e de suas necessidades. O desequilíbrio das contas externas se comprovava, sobretudo, pela queda do câmbio monetário, que encarecia as importações e incentivava a indústria nacional; b) a grande produção local de algodão, que era a matéria-prima essencial à indústria têxtil, que introduziu a maquinofatura no país; e c) a disponibilidade de mão de obra, mais seu baixo preço.

Segundo o autor, sob estas condições, desenvolveu-se uma pequena indústria têxtil, a partir da segunda metade do século XIX.

Após um início modesto, no último decênio do Império (1880-1889), a indústria teve o seu primeiro surto positivo. O número de estabelecimentos industriais cresceu de 200, em 1881, para mais de 600 no fim da década. O crescimento manteve-se nos primeiros anos da República — entre 1890 e 1895, foram fundadas 425 fábricas. Posteriormente, seguiu-se uma fase de retração devido à crise financeira e revalorização

da moeda a partir de 1898. Em 1907, o primeiro censo geral e completo da indústria brasileira registrou 3.258 estabelecimentos industriais e 150.841 operários, concentrado nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul. Conforme o censo, as principais atividades industriais eram desenvolvidas na área têxtil e de alimentação (Prado Jr., 2008, p. 259-61).

No segundo decênio do século XX, uma situação política externa dá um novo impulso ao setor industrial no Brasil:

A Grande Guerra de 1914-18 dará grande impulso à indústria brasileira. Não somente a importação dos países beligerantes, que eram nossos habituais fornecedores de manufaturas, declina e mesmo se interrompe em alguns casos, mas a forte queda do câmbio reduz também consideravelmente a concorrência estrangeira. No primeiro grande censo posterior à guerra, realizado em 1920, os estabelecimentos industriais arrolados somarão 13.336, com [...] 275.512 operários. Destes estabelecimentos, 5.936 tinham sido fundados no quinquênio 15-19, o que revela claramente a influência da guerra (Prado Jr., 2008, p. 261).

O impulso dado pela Grande Guerra deveu-se, particularmente, à enorme expansão do consumo de carnes congeladas durante o conflito, incentivando a indústria de congelamento de carnes no Brasil, principalmente no estado do Rio Grande do Sul, seguido por São Paulo.

Esse impulso é uma demonstração do quanto o processo de acumulação capitalista se utiliza da estratégia da guerra, de diversas formas, para se expandir: seja pela ampliação da produção e comercialização de mercadorias necessárias à subsistência dos envolvidos diretamente no conflito e dos que estão em retaguarda, como é o caso do congelamento de carnes, confecção de roupas específicas, produção de medicamentos; ou ainda a partir das despesas relacionadas com armamentos, como alerta Mandel (1982, p. 338): “As despesas com armamentos têm, é claro, função dupla: a de defender os interesses específicos de cada potência metropolitana contra os rivais imperialistas (e povos coloniais) e a de proporcionar uma fonte de mais acumulação de capital”.

No primeiro pós-Guerra, a indústria brasileira já havia adquirido importância significativa na economia do país, abastecendo o mercado interno em relação a vários itens. Todavia, faltava-lhe progresso qualitativo, pois grande parte da indústria brasileira sobreviveu graças às elevadas tarifas alfandegárias e constantes depreciações cambiais. O que não favoreceu a competição e a concorrência — típica dessa forma capitalista de organizar a produção e, conseqüentemente não mobilizou os setores empresariais a darem atenção à qualidade da produção e dos produtos ofertados. É verdade que outros fatores também contribuíram para a situação precária da indústria brasileira, como a carência de capitais, o baixo nível econômico do país e as deficiências técnicas e estruturais.

A identificação desses elementos limitadores do avanço industrial no Brasil é relativamente consensual entre os autores pesquisados.⁵

No período entre 1924 a 1927 houve uma grande revalorização da moeda, o que favoreceu a importação de produtos manufaturados que vinha decrescendo. Isso aumentou a concorrência interna e afetou a indústria nacional, na opinião de Prado Jr. (2008, p. 266):

[...] Essa situação atingirá profundamente a indústria que não poderá mais fazer frente à concorrência estrangeira favorecida pela grande folga das finanças externas do país. A importação de artigos manufaturados que vinham em declínio ou permanecia estacionária desde antes da Grande Guerra, cresce subitamente, desbancando em muitos terrenos e atingindo em quase todos a produção nacional. O período que vai de 1924 a 1930 será uma fase sombria para as indústrias brasileiras; muitas fracassam e perecem e todas ou quase todas se manterão muito próximas do nível mínimo de subsistência.

Mais sólido é um setor particular da indústria brasileira que se veio desenvolvendo, sobretudo a partir da I Grande Guerra: [... as] indústrias subsidiárias de grandes empresas estrangeiras.

5. Especialmente, cf. Fernandes (2008a e 2008b), Prado Jr. (2008 e 2006), Oliveira (2003a); e Abreu (2006).

Aliás, as indústrias subsidiárias de grandes empresas estrangeiras basicamente se multiplicaram no país, após a Primeira Grande Guerra, as quais também foram bastante favorecidas após o advento da Segunda Guerra, constituindo-se, desde então, a principal via de entrada do imperialismo e de suas intervenções na economia do país. Isso lhes deu enorme importância econômica e política. Elas atuaram, principalmente, nas áreas de maior carência do país, no que se refere às condições para industrialização, ou seja, construção de estradas de ferro, serviços e melhoramento urbano, instalações portuárias e fornecimento de energia.

Essa intervenção, na opinião de Prado Jr. (2008, p. 283), expressa as contradições do imperialismo:

A evolução do imperialismo no Brasil (como no resto do mundo) é assim contraditória. Ao mesmo tempo em que estimulou as atividades e energias do país, e lhe forneceu elementos necessários ao seu desenvolvimento econômico, foi acumulando um passivo considerável e tornou cada vez mais perturbadora e onerosa a sua ação. Mas, também, favorecendo àquele progresso, acumulou no Brasil os fatores com que o país contou e continua contando para a sua definitiva libertação.

De qualquer modo, no processo de industrialização brasileiro, analisado até aqui, dois aspectos revelam a profunda dependência da indústria nacional nascente em relação aos países do capitalismo avançado. O primeiro é a grande quantidade de empresas subsidiárias estrangeiras instaladas no país, atuando em áreas essenciais, e “[...] outras que embora formadas com capitais brasileiros [...] são muitas vezes ligadas intimamente e mesmo subordinadas inteiramente a organizações estrangeiras” (Prado Jr., 2008, p. 267). O segundo aspecto é o uso da força de trabalho de imigrantes.

Ambos os fatores tiveram incentivo do Estado, que “preencheu importante papel na expansão da indústria brasileira, em particular depois da revolução de 1930” (Fernandes, 2008a, p. 84). Sem a intervenção do Estado, a industrialização no país não teria ocorrido.

O segundo aspecto (o uso intensivo da mão de obra dos imigrantes) está relacionado com a abolição da escravatura e “produção” de um contingente de força de trabalho “livre” no Brasil, para atender às necessidades de acumulação:

O mercado de trabalho no Brasil, [...] que pressupõe a existência do trabalho livre, foi “criado” por intermédio da ação estatal pela abolição da escravidão, e foi moldado por uma política de imigração, favorecida por taxações e subvenções, em detrimento da mão de obra nacional (Theodoro, 2009, p. 105).

Na realidade, a substituição da mão de obra escrava pela dos imigrantes começou antes da Abolição (1888): “o marco inicial da transição para o trabalho livre foi dado pela abolição do tráfico de escravos em 1850” (Idem, *ibidem*, p. 93), por meio da Lei Euzébio de Queiroz, Lei n. 581, de 4 de setembro. A interrupção do fluxo de escravos favoreceu a fragilização do sistema escravocrata e a substituição da força de trabalho escrava pela força de trabalho dos imigrantes. Nessa linha, a Lei do Ventre Livre — Lei n. 2.040, de 28 de setembro de 1871 —, que tornou livre os filhos de escravos que nascessem a partir de sua vigência, também cumpriu papel importante, assim como a Lei dos Sexagenários — Lei n. 3.270, de 28 de setembro de 1885 —, que tornou livres os escravos que completassem 65 anos de idade. Logo:

O perfil de ocupação da força de trabalho assumirá então nova conformação. Enquanto a mão de obra imigrante chega e se ocupa cada vez mais da produção de café, uma parte crescente da população liberada, até então escrava, vai se juntar ao contingente de homens livres e libertos, a maioria dos quais dedicada à economia de subsistência (Theodoro, 2009, p. 94-95).

Algumas regiões do Brasil receberam uma quantidade maior de imigrantes do que outras. O estado de São Paulo, por exemplo, por ser um dos centros mais dinâmicos da economia, recebeu a maior quantidade de imigrantes, o que influenciou o seu processo de industrialização de modo mais rápido do que outras cidades e regiões, à exceção

do Rio de Janeiro, primeiro grande centro urbano do país e capital da República.⁶

Na segunda metade do século XIX, após a Lei do Ventre Livre, a substituição da força de trabalho escrava por imigrantes europeus ganhou celeridade, em especial nos centros econômicos mais desenvolvidos, como afirma Theodoro (2009, p. 95):

Na segunda metade do século XIX, a mão de obra imigrante começa a substituir os escravos, principalmente nos centros mais dinâmicos da economia. No início, são as novas regiões produtoras de café, sobretudo do Oeste Paulista, que vão receber os migrantes europeus. Especialmente após 1874, a substituição do trabalho escravo acelerou-se.

Dessa forma, na opinião do autor, a Abolição da Escravatura, em 1888, foi apenas mais uma etapa significativa da mudança de perfil da força de trabalho na economia do país, com a qual os ex-escravos perderam mais espaço de trabalho, indo se juntar ao contingente de outros trabalhadores brasileiros (em sua maioria, descendentes de escravos ou ex-escravos) na experiência do trabalho ocasional ou do não assalariado:

No Brasil, a abolição significará a perda de espaço de trabalho para os ex-escravos. Em sua grande maioria, eles não serão assalariados. Com a imigração massiva, os ex-escravos vão se juntar aos contingentes de trabalhadores nacionais livres que não têm oportunidades de trabalho senão nas regiões economicamente menos dinâmicas, na economia de subsistência das áreas rurais ou em atividades temporárias, fortuitas nas cidades (Theodoro, 2009, p. 96).

Na realidade, a formação de uma massa de homens “livres” ou “semilivres” era essencial naquele contexto de criação das condições

6. O Rio de Janeiro foi capital do Brasil Colônia, a partir de 1763, capital do Império português, por ocasião das invasões de Bonaparte, capital do Brasil Império e capital da República Federativa do Brasil até a inauguração de Brasília em 1960. Foi, assim, “a primeira cidade francamente moderna do Brasil” (Fernandes, 2008b, p. 181).

para o desenvolvimento da indústria no país. Essa superpopulação relativa que se formava no campo, atuando na economia agrária, ou que ficava na condição de não trabalho, compunha as condições essenciais à acumulação capitalista no país, naquele momento, pois, como ressalta Florestan Fernandes (2008b, p. 182):

Para que o capital possa reproduzir na economia urbana o trabalhador assalariado, é necessário que exista na economia agrária o capital que produz o trabalhador semilivre. Do mesmo modo, o despossuído, que não logra sequer a proletarização na economia agrária, está na raiz das possibilidades de trabalho assalariado do operário urbano.

Essa massa de trabalhadores "livre" que estava sendo reproduzida na economia agrária era basicamente de ex-escravos, que não foram absorvidos de imediato pela indústria nascente, que priorizou a mão de obra mais qualificada dos imigrantes europeus.

São muitas as razões que justificam a substituição da força de trabalho de escravos (ou de ex-escravos) por imigrantes europeus. Algumas delas possuem sustentação no preconceito e na discriminação existentes no país em relação à população negra. Outras razões são de natureza política e econômica, como a disseminação da ideia de que os ex-escravos não possuíam perfil e aptidão para o trabalho assalariado e eram indolentes em relação ao trabalho. Esse tipo de justificativa já existia no país, desde quando começou o processo de substituição da mão de obra de ex-escravos beneficiados por leis, citadas anteriormente, que antecederam a Lei Áurea — Lei n. 3.353, de 13 de maio de 1888 —, que aboliu a escravidão no país. Este trecho do trabalho de Mário Theodoro (2009, p. 99) elucida o assunto:

Durante anos de escravidão ganhavam força no país as ideias que privilegiavam a mão de obra de origem europeia em detrimento dos trabalhadores nacionais. De um lado, os nativos livres e libertos eram considerados como inaptos ao trabalho regular. De outro lado, no que se referem aos antigos escravos, as fugas organizadas nas fazendas eram cada vez mais frequentes, o que contribuiu [...] tanto para promover a

ideia de que a mão de obra negra era indolente e inapta para a relação assalariada, como para reforçar a ideologia do embranquecimento.

Essas, entretanto, não são todas as razões. Um dos principais motivos da substituição da mão de obra escrava pela assalariada é o fato de o custo de reprodução da mão de obra escrava ser muito oneroso, na medida em que constituía um custo interno à produção agrária. Em face disso, o trabalho assalariado poderia ter um custo diferenciado e menor aos novos industriais que começavam a se estabelecer. Afinal, o principal (e quase sempre o único) compromisso dos patrões para com os assalariados era um salário mínimo mensal. Dessa forma, o custo elevado da mão de obra escrava era um obstáculo à industrialização. A Abolição da Escravatura e a substituição do trabalho escravo pelo assalariado significavam a eliminação do preço da mão de obra do custo interno da produção, o que, em outras palavras, significava maior acumulação, mais lucro para os empresários e industriais. Além disso, na industrialização, a força de trabalho assalariada advinda de imigrantes europeus, com relativa experiência de trabalho nesse ramo, mais capacitada tecnicamente, poderia ser reforçada pelo uso de novas tecnologias, métodos e processos de trabalho direcionados para a elevação da produtividade, o que potencializaria a margem de lucro dos empresários e industriais. A análise de Oliveira (2003, p. 66-67) aponta nessa direção:

[...] sem pretender refazer toda a interpretação, é possível reconhecer que o escravismo constituía-se em óbice à industrialização na medida em que o custo de reprodução do escravo era um custo interno da produção; a industrialização significará, desde então, a tentativa de 'expulsar' o custo de reprodução do escravo do custo de produção.

[...] As instituições do período pós-anos 1930, entre as quais a legislação do trabalho destaca-se como peça-chave, destinam-se a "expulsar" o custo de reprodução da força de trabalho de dentro das empresas industriais [...] para fora: o salário mínimo será a obrigação máxima da empresa que dedicará toda a sua potencialidade de acumulação às tarefas do crescimento da produção propriamente dita. Por outro lado, a industrialização, em sendo tardia, se dá num momento em que a acumulação é potencia-

lizada pelo fato de se dispor no nível do sistema mundial como um todo, de uma imensa reserva de "trabalho morto" que, sob a forma de tecnologia, é transferida aos países que iniciaram o processo de industrialização recentemente (grifos nossos).

É por essa razão que, apesar de os industriários brasileiros não terem feito nenhum esforço ou pressão para colocar o Brasil na era tecnológica ou para alterar o sistema educacional brasileiro e expandir a produção de conhecimentos científicos no país, essenciais à industrialização em seus primeiros anos de estruturação, a Abolição e a imigração europeia, com o apoio do Estado, consolidam novas perspectivas para o mercado de trabalho no Brasil.

Como características desse mercado incipiente, tinha-se o recurso à mão de obra de imigrantes e gigantescas disparidades regionais:

Em função da abolição e da imigração europeia para certas regiões do país, o último quarto do século XIX vai consolidar um novo cenário para o mercado de trabalho no Brasil, no qual as especificidades regionais vêm aflorar de forma significativa. Na cidade de São Paulo, o crescimento urbano esteve diretamente ligado ao processo de industrialização, que começou nos últimos anos do século XIX e que empregará quase que unicamente mão de obra de origem europeia, seja aquela saída das fazendas, seja a que chegava para trabalhar diretamente no espaço urbano. De acordo com os dados disponíveis, no começo do século XX, 92% dos trabalhadores industriais na cidade de São Paulo eram estrangeiros, sobretudo de origem italiana. No Rio de Janeiro, então capital do país e a cidade de maior importância econômica, a participação de estrangeiros na indústria era de 43%, [...], também significativa (Theodoro, 2009, p. 100-101).

Nesse contexto de formação do mercado de trabalho do século XIX até o segundo decênio do século XX, o trabalho assalariado concentrava-se em algumas categorias básicas como ferroviários, portuários, marítimos, operários da indústria leve e serviços públicos, atuando sobretudo nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. A expansão do número de trabalhadores assalariados foi muito lenta, como mos-

tram os dados dos censos de 1907 e 1920. Em 1907, a população brasileira era de 20 milhões. Destes, 150.000 eram trabalhadores do setor manufatureiro, que estavam empregados em 3.187 estabelecimentos. Em 1920, a população crescera para mais de 30 milhões, dos quais 275.512 trabalhavam em 13.336 estabelecimentos industriais (Malloy, 1986, p. 40; Prado Jr., 2008, p. 261).

Nesse período, a classe trabalhadora possuía uma composição que incluía brasileiros natos (principalmente ex-escravos) e imigrantes, em diferentes ocupações, além do trabalho assalariado que despontava. As precárias condições de vida e trabalho do operariado durante a República Velha e as experiências de trabalho e organização política e sindical dos imigrantes europeus interferiram na dinâmica da classe trabalhadora e favoreceram a organização, formação de lideranças e o desencadeamento de lutas dessa classe no Brasil:

Com os processos de desenvolvimento e modernização, no final do século XIX, os trabalhadores [...] começaram a despontar no Brasil como força potencialmente significativa. [...] Nesta fase a classe operária não era [...] nacional [...]. A maioria da classe estava localizada nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo [...]. Embora uma grande proporção dos trabalhadores fosse [...] nativa [...], uma parcela muito acentuada resultava da onda de imigrantes estrangeiros que afluía ao Brasil, em fins do século XIX e princípio do século XX. [...]

O alto percentual de estrangeiros [...] interferia na dinâmica das políticas das classes trabalhadoras [...] os imigrantes causaram um importante impacto ideológico e se tornaram a fonte principal de uma orientação mais agressiva [...] favorável aos trabalhadores, [...] e um ponto de partida para a formação de líderes [...]

[...] as condições gerais de vida e trabalho das classes operárias eram péssimas durante toda a República Velha. A jornada de trabalho muito longa, a baixa remuneração e insegurança [...] a exploração de mulheres e crianças [...] e a pobreza das moradias e condições sanitárias (Malloy, 1986, p. 39-41).

Nesse contexto, a classe trabalhadora avançou significativamente em sua organização livre e autônoma no começo do século XX, inde-

pendentemente da influência "anarquista" entre os trabalhadores, advinda de parte dos imigrantes europeus. Obteve algumas conquistas, como o direito de organização sindical livre e emancipada conquistado pelos trabalhadores da agricultura e indústria rural em 1903 e, a partir de 1907, por outras categorias.

É relevante dizer que, embora seja significativa e cheia de méritos a contribuição dos imigrantes europeus ao processo de luta e organização dos trabalhadores brasileiros, essa origem do movimento popular no Brasil, mais inspirada em fatos históricos externos à realidade do país, como a vitoriosa Revolução Russa de 1917, determinou as opções estratégicas pelas bandeiras e formas de lutas adotadas pelo movimento de esquerda que se formou no Brasil. Assim, alguns itens cruciais para a redução dos níveis de exploração, redução das desigualdades sociais e para a melhoria das condições de vida dos trabalhadores estavam ausentes de suas pautas de reivindicações, nos primeiros anos de sua formação, como é o caso da luta contra os latifúndios e pela justa distribuição de terras.

Esse lado da origem do movimento popular no país é aludido por Emir Sader (2010, p. 14-15):

As origens do movimento popular brasileiro precedem a Revolução de 1930: provêm do sindicalismo anarquista, do comunista e socialista, que, pela primeira vez, levantaram no Brasil a necessidade de uma alternativa ao sistema de poder dominante. Suas bandeiras, diretamente classistas, foram influenciadas pela interpretação da Revolução Russa (1917) como uma revolução "operário-camponesa" e pelas lutas do movimento operário europeu. Tiveram grande mérito ao dar início à organização autônoma do movimento popular, centrada na atuação dos trabalhadores imigrantes, que, por sua vez, trouxeram experiências com as doutrinas fundadoras da esquerda na Europa — de composição urbana, sem raízes no campo. No entanto, no Brasil, a maioria da população residia na zona rural, de modo que a vertente de esquerda que se formou não elaborou estratégias específicas, assentadas na realidade brasileira. Por isso, temas candentes, como a luta contra o latifúndio, a dominação externa e a elaboração de estratégias nacionais, não eram ainda centrais para a esquerda.

Essa limitação veio a ser superada, posteriormente, por volta dos anos 1950 e princípio dos anos 1960, quando a esquerda assumiu a luta contra o latifúndio como prioridade.

As greves destacaram-se no que se refere aos instrumentos de lutas usados pelos trabalhadores na conjuntura política dos anos que antecederam a década de 1920. Elas foram realizadas, sobretudo, pelas categorias com maior grau de organização, a exemplo dos que atuavam nas áreas de ferrovias, docas, frota mercante e serviços públicos (transporte urbano, eletricidade, bancos etc.). Por isso, "não é [...] de surpreender que os funcionários destes setores [...] fossem os mais bem-sucedidos na sustentação de organizações fortes" (Malloy, 1986, p. 42) e também na conquista de proteção social.

Nos primeiros dez anos do século XX, a greve "mais importante foi a da Companhia Paulista, em 1905, com manifestações pelo centro de São Paulo, apoio dos estudantes de Direito e cargas da cavalaria da Força Pública" (Carone, 1989, p. 12). Todavia, "a primeira grande manifestação de solidariedade de classe [...] foi a greve de julho de 1917 em São Paulo, com caráter de greve de massas" (Idem, ibidem, p. 13).

Na área industrial, em estruturação, o nível de organização era inferior, inclusive dada a dispersão nacional e maior controle político do Estado; ainda assim, as greves cresciam continuamente, sem, contudo, apresentarem destaques relevantes, se vistas isoladamente. Desse modo, "as greves mais bem-sucedidas na área industrial ocorreram por ocasião da Primeira Guerra Mundial, exacerbando-se com a greve geral de 1917 e com a de 1919, também bastante significativa" (Malloy, 1986, p. 42). Não obstante, tais greves imprimiram grandes avanços à organização desse ramo de produção e segmento da classe trabalhadora. Os movimentos grevistas anteriores à segunda década do século XX influenciaram, por exemplo, a fundação do Partido Comunista do Brasil, em março de 1922 o qual, nos primeiros anos de existência só teve dois períodos de legalidade, em 1922 e no início de 1927, o que o fez adotar a tática de atuar nos sindicatos, por meio de seus filiados (Carone, 1989).

Apesar dos avanços na organização e luta dos trabalhadores, as conquistas obtidas no campo da proteção social até a década de 1920 foram, no entanto, limitadas. Alguns autores⁷ citam a existência de programas públicos desde o século XVIII, como o Programa de Beneficência dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha (1795), e de organizações privadas restritas a algumas profissões, a exemplo da Sociedade Musical de Benemerência (1834), da Sociedade de Animação da Corporação dos Artífices (1838), do Montepio do Exército (1827) e Montepio Geral de Economia (1835), e legislações que criaram o direito de aposentadorias a funcionários públicos, como aos funcionários da Imprensa Nacional (Decreto n. 10.269, de 20 jul. 1889) e aos empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil (Decreto n. 406, de 17 maio 1890), estendida aos empregados das Estradas de Ferro Gerais da República (Decreto n. 565, de 12 jul. 1890). Entretanto, "as tentativas de criação de instituições previdenciárias anteriormente aos anos 20 tiveram sempre um âmbito muito limitado e, ao que parece, poucas vezes alcançaram implementação concreta" (Oliveira e Teixeira, 1985, p. 21).

Na opinião de James Malloy, o que existiu verdadeiramente nesse período, na área privada, foram organizações estruturadas voluntariamente pelos trabalhadores, com o incentivo da Igreja Católica (as sociedades de ajuda mútua), que uniam trabalhadores e ofereciam benefícios de proteção social, numa perspectiva assistencialista; e as caixas beneficentes, organizadas de forma impositiva pelas companhias particulares. Ambos os modelos eram criticados pelos líderes das organizações políticas dos trabalhadores:

A nosso ver, uma das formas mais importantes de organização operária e de classe média na República Velha foram as sociedades de ajuda mútua. O mutualismo foi um dos primeiros tipos de organização a aparecer entre os trabalhadores e, nas primeiras décadas deste século, unia um grande número de trabalhadores. Tais associações eram voluntárias, e em troca de contribuições ofereciam aos membros auxílio-funeral, aposentadoria, benefícios médicos e outros. Eram uma forma de

7. Cf. Oliveira e Teixeira (1985), Boschetti (2006).

seguro de grupo voluntário, baseado na poupança que seus associados adotaram. O mutualismo [...] foi atacado pelos anarquistas e outros líderes [...] como forma de organização regressiva, que tolhia a consciência de classe e desenvolvia uma mentalidade assistencialista passiva entre os trabalhadores.

[...] algumas companhias particulares (especialmente grandes firmas industriais e estradas de ferros) organizaram fundos de benefícios (caixas beneficentes) para os seus empregados. Estes fundos ofereciam proveitos semelhantes aos do "mutualismo" particular: serviço médico, aposentadoria, e auxílio em caso de doença, invalidez e funeral. A participação nessas caixas era, no entanto, obrigatória, e os fundos provinham de dedução nos salários e multas aos trabalhadores por infração às regras da companhia (Malloy, 1986, p. 44-45).

Segundo o autor, a extinção das caixas beneficentes constituía bandeira de luta defendida pelos sindicalistas de forma incisiva. Elas, porém, inspiraram as Caixas de Aposentadorias e Pensões, instituídas legalmente, a partir da década de 1920.

A pesquisa publicada em 2002 pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS),⁸ sob a organização de Jorceli Sousa, cita que as primeiras iniciativas de proteção social "com efeitos práticos" são do final do século XIX, quando foi regulamentado o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios — pelo Decreto n. 9.912-A, de 26 de março de 1888 — e no mesmo ano criada uma Caixa de Socorros em cada uma das Estradas de Ferro do Império, que garantiam pequenas ajudas aos empregados em situações de doença e morte. E,

ainda nos fins do século XIX, foram instituídos o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas de Imprensa, a aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, posteriormente estendida a todos os ferroviários do Estado, o Montepio obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda e a aposentadoria por invalidez e pensão por morte para os operários do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro e seus dependentes (Sousa, 2002, p. 16).

8. Na época, este Ministério dedicava-se à gestão da previdência e da assistência social, por isso esta denominação.

Essa e outras pesquisas sobre o tema registram a criação legal de outras instituições, com características de proteção social e várias iniciativas de projetos de lei, com vistas à instituição de um sistema de seguros contra acidente de trabalho, entre 1894 e 1919, sempre a partir de lutas e mobilizações da classe trabalhadora (Oliveira e Teixeira, 1985; Malloy, 1986; Silva, 1997; Faleiros, 2000a; Boschetti, 2006).

Dessa maneira, em 1919, foi regulamentado o acidente de trabalho — pelo Decreto-lei n. 3.724, de 15 de janeiro daquele ano —, que funcionou como uma espécie de indenização, passando a assumir a natureza de seguro social somente em 1967, quando foi incorporado ao Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), pela Lei n. 5.316, de 14 de setembro daquele ano. É curioso saber que, antes da aprovação da indenização por acidente de trabalho, em 1919, várias iniciativas de projetos de leis sobre o tema haviam existido. A primeira delas data de 1904, por iniciativa do jurista Medeiros de Albuquerque. Essa iniciativa foi barrada na Câmara, devido à resistência dos parlamentares, em sua maioria, vinculados às oligarquias cafeeiras. O projeto de lei aprovado em 1919 foi apresentado ao Congresso em 1915, pelo senador Adolfo Gordo (Silva, 1997, p. 32-33), e tramitou quatro anos antes da aprovação.

Contudo, as primeiras instituições de previdência social, assim reconhecidas pela maioria dos pesquisadores da área, revisitados neste trabalho,⁹ foram criadas na década de 1920. Essas conquistas deram-se em um contexto de lutas e grandes mobilizações dos trabalhadores, entre as quais merecem destaque as greves generalizadas ocorridas em 1917 e 1919, já citadas, em cujas pautas de reivindicações encontravam-se itens associados à proteção social (Silva, 1997; Sousa, 2002). Vale lembrar que esse período de efervescência política no país e de intensificação das reivindicações relacionadas à proteção social sofria influência do contexto internacional, marcado: pela vitória da Revolução Russa, em 1917; pelo fim da Primeira Grande Guerra Mundial, em 1918, e pela assinatura do Tratado de Versalhes, em 28 de junho

9. Entre estes autores encontram-se: Malloy (1986), Oliveira e Teixeira (1985), Faleiros (2000a), Boschetti (2006) e Sousa (2002).

de 1919, o qual impunha vários compromissos aos países signatários, entre eles, a implementação de proteção ao trabalho, por meio de seguros sociais.

Em 1923, o Decreto-lei n. 4.682, de 24 de janeiro, conhecido como Lei Elói Chaves, determinou a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os empregados em empresas ferroviárias. A lei estabelecia os benefícios de pensão, aposentadorias, assistência médica e auxílio farmacêutico. A Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Empregados da Great Western do Brasil foi a primeira instituição previdenciária criada no país, em 20 de março do mesmo ano (Silva, 1997; Sousa, 2002). A partir de então, outras Caixas de Aposentadorias e Pensões foram criadas, com base na Lei Elói Chaves. Assim:

Em 1926, o Decreto n. 5.109, de 20 de dezembro, estendeu o regime da Lei Elói Chaves a outras empresas. Ampliava-se o leque de ferrovias, com a inclusão das estradas de ferro a cargo da União, dos estados, dos municípios ou de particulares, e os efeitos da lei tornavam-se extensivos a todas as empresas de navegação marítima ou fluvial e as de exploração de portos pertencentes à União, aos estados, aos municípios e a particulares (Sousa, 2002, p. 34).

Da mesma forma e no mesmo ano (1926) foram criados o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Funcionários Civis da União e as Caixas de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos e Portuários. Desde então, o regime de Caixas de Aposentadorias e Pensões alcançou outras categorias, como “os trabalhadores dos serviços telegráficos e radiográficos (1928), empregados dos serviços de força, luz e bondes (1930), empregados em mineração (1932) e aeroviários (1934)” (Silva, 1997, p. 34).

Portanto, no período da chamada Velha República (1889 a 1930), em que predominou o modelo econômico agrário-exportador, baseado na monocultura do café e na produção do leite, com forte dependência do capital internacional, a proteção social foi conquista de categorias específicas, com algum nível de organização e peso no capital produtivo. As categorias de trabalhadores “mais bem organi-

zadas 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, político" (Malloy, 1986, p. 75).

Dessa forma, é possível afirmar que a Lei Elói Chaves e suas variações posteriores, instituídas em um contexto de lutas da classe trabalhadora em reação às precárias condições de vida e trabalho, além de constituir um incentivo ao emprego, destinaram-se a cumprir a função de conter os conflitos sociais, que se avolumavam nos anos que antecederam e na década de 1920. Logo, caracteriza-se também como uma forma de controle das elites no poder sobre os trabalhadores. Esse é também o pensamento de James Malloy (1986, p. 54):

Além de fornecer um incentivo ao trabalho, Chaves também deixou clara a sua preocupação com os problemas do conflito social [...]

A lei foi especialmente feita, portanto, para neutralizar àqueles que propunham a ação radical e direta de uma classe trabalhadora autônoma e agressiva. Enquanto sugeria a colaboração de classe, Chaves também deixava claro que os termos dessa colaboração seriam definidos por uma elite [...].

Essas medidas de proteção e "controle" ocorreram articuladas à estruturação do mercado de trabalho, a partir de forte intervenção do Estado. No período que vai

da Abolição da Escravatura até nos anos 1920, a ação do Estado [...] foi decisiva tanto em face do desenvolvimento geral da história econômica do país quanto, mais especificamente, para a história da conformação de seu mercado de trabalho (Theodoro, 2009, p. 104).

Mas, essa intervenção não parou por aí, nos anos subsequentes ela até se expandiu.

Desde a década de 1930, a regulação do trabalho cresceu e repercutiu na expansão dos direitos trabalhistas e da previdência social. Como dizem Behring e Boschetti (2006, p. 81):

O fundamental, nesse contexto do final do século XIX e início do século XX, é compreender que nosso liberalismo à brasileira não comportava a questão dos direitos sociais, que foram incorporados sob pressão dos trabalhadores e com fortes dificuldades para sua implementação e garantia efetiva. Essa situação começa a se alterar nos anos de 1920 e sofrerá mudanças substanciais a partir dos anos 1930.

O padrão de acumulação que se configurou no Brasil entre 1930 e 1980 baseou-se no processo de industrialização e urbanização, que se desenvolveu conjugado à regulação da relação entre o trabalho e o capital. A legislação trabalhista consideravelmente ampliada nesse período atendeu a necessidades dos trabalhadores, ampliou direitos trabalhistas e favoreceu a estruturação da proteção social no país, respaldada na expansão da previdência social. Mas atendeu, sobretudo, às necessidades de acumulação do capital, ao dar sustentação a um novo padrão de acumulação baseado em atividades econômicas urbanas e industriais.

Do ponto de vista político, o movimento resultante da aliança entre as oligarquias dissidentes (mineiros, paraibanos e gaúchos) e os jovens oficiais do Exército e da Marinha, que ficaram conhecidos como "os tenentes revoltosos", levou Getúlio ao poder, inaugurando a Era Vargas, a qual revolucionou, naquele período, a vida do país.

O movimento de 1930 introduziu um novo modelo político e econômico no país. Inicialmente, ele deslocou regionalmente e diversificou a elite do café, antes concentrada em São Paulo e, em seguida, quebrou a "política do café com leite", em que se alternavam no poder representantes políticos das oligarquias mineira e paulista. Em 1930, a presidência da República saiu das mãos do paulista Washington Luís para as mãos do gaúcho Getúlio Vargas. Somente na década de 1990, porém, um novo paulista assumiu a presidência da República, Fernando Henrique Cardoso. Nessa perspectiva, a parte fundamental do legado da Era Vargas "foi a criação de um Estado nacional, sucedendo a um consórcio das elites econômicas e políticas regionais" (Sader, 2010, p. 12). Convém lembrar ainda da política de cooptação dos movimentos organizados como estratégia usada para alcançar a façanha.

Do ponto de vista das relações de exploração da classe burguesa sobre a classe trabalhadora — característica básica do modo de produção capitalista —, a chamada “Revolução de 30”, nada mudou. Tratou-se de uma expansão econômica dentro do próprio capitalismo. Segundo Oliveira (2003a, p. 61): “do ponto de vista de proprietários e não proprietários dos meios de produção, isto é, do ponto de vista de compradores e vendedores da força de trabalho; o sistema continua tendo por base e norte a realização do lucro”. Isso significa que, embora o movimento de 1930 tenha modificado as relações políticas entre as forças no poder, na realidade, para os trabalhadores a situação de exploração continuou a mesma, apenas com nova roupagem e com novos sujeitos envolvidos, ou seja, havia uma só questão a ser resolvida, como diz Chico de Oliveira (2003a, p. 62): “a da substituição das classes proprietárias rurais na cúpula da pirâmide no poder pelas novas classes burguesas empresário-industriais”. Além disso, na Era Vargas, o mercado de trabalho organiza-se de forma madura e, “nesse momento, o capital já ‘se liberou’ do custo de reprodução da força de trabalho. Limita-se a procurar no mercado, segundo suas necessidades, a força de trabalho tornada mercadoria” (Iamamoto e Carvalho, 1983, p. 127). Os trabalhadores continuaram a depender de uma saída revolucionária a ser construída por eles mesmos.

Getúlio governou o Brasil em dois períodos: de 1930 a 1945, quando foi deposto, e de 1950 a 1954, quando se suicidou. Não obstante as diferenças entre os dois mandatos, destacam-se como linhas centrais: 1) o grande investimento na industrialização e na estruturação do Estado, com dimensão mais nacional, procurando superar os “controles regionais” pelas oligarquias; e 2) a política centralizadora e populista na relação com a sociedade e os movimentos organizados.

No que se refere ao primeiro governo, o aspecto mais valorizado de sua política populista foram as investidas para a cooptação dos trabalhadores, sobretudo antes de 1937, visto que Getúlio precisava, por um lado, conter o avanço das lutas populares, para que isso não se constituísse uma ameaça e, por outro, precisava ganhar apoio destes setores para se manter no poder, já que a aliança que o levou à presidência se desfaria dois anos depois.

Para garantir a popularidade necessária, Getúlio atendia parcialmente às reivindicações dos trabalhadores, ao mesmo tempo que tentava conter a ascensão de suas lutas, cooptando lideranças e regulando suas ações. Nessa direção é que logo nos primeiros anos de seu governo foram criados os sindicatos oficiais e direitos específicos que só poderiam ser usufruídos pelos filiados a esses sindicatos, conforme será comentado adiante. O propósito de Vargas com essa medida era ter sob o seu controle o movimento dos trabalhadores e enfraquecer a sua organização livre e independente. Todavia, os setores combativos reagiram e asseguraram expressiva representação na Assembleia Constituinte que elaborou a Constituição de 1934 e mantiveram o movimento vivo até o golpe de 1937, quando foi instituída a ditadura Vargas, chamada por ele, o “Estado Novo”.¹⁰

A justificativa de Vargas para o golpe foi livrar o país da ameaça do comunismo por meio do “Plano Cohen”,¹¹ o qual depois foi desmascarado. Após o golpe, Vargas anunciou a nova Constituição de 1937, de inspiração fascista, que suspendia todos os direitos políticos, abolindo os partidos e as organizações civis. O Congresso Nacional foi fechado, bem como as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais. Essas medidas revelaram mais fortemente o caráter autoritário e centralizador de seu governo.

10. O período entre 1937 e 1945 ficou conhecido na história do Brasil como “Estado Novo” e/ou como “ditadura varguista”. Caracteriza-se pela forte concentração de poder no Executivo Federal, a partir do golpe político de Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937, com apoio dos militares e das oligarquias.

11. Plano Cohen foi um documento escrito pelo capitão integralista Olímpio Mourão Filho — na época membro do Serviço Secreto e, posteriormente, o que desencadeou o golpe de 1964 —, a pedido de Plínio Salgado, líder da Ação Integralista Brasileira, com a intenção de simular uma revolução comunista no Brasil. O suposto objetivo desse plano era a tomada do poder pelos comunistas, a partir de uma acusação não verídica contra Getúlio. Havia dois candidatos para as eleições presidenciais marcadas para 1938: José Américo de Almeida e Armando de Sales Oliveira. O plano era para que o presidente Getúlio Vargas fosse “acusado” de tentar tomar o poder de um desses candidatos e a partir daí sua saída do governo seria exigida. O plano teria sido descoberto pelo governo no dia 30 de setembro de 1937 e foi utilizado por Vargas com o objetivo de aterrorizar a população e justificar um golpe de Estado que permitiria sua perpetuação na presidência. Apesar das várias versões sobre o plano, depois se descobriu que ele foi uma farsa montada pelos integralistas.

Por meio do fomento do sentimento nacionalista em torno da ameaça do comunismo, a ditadura Vargas conseguiu o apoio popular que crescia cada vez mais, diante dos esforços de seu governo em relação à industrialização do país, que aceleravam o crescimento econômico e a entrada do Brasil no cenário internacional. Para atender a esses propósitos, foram criados órgãos estratégicos como o Conselho Nacional do Petróleo e o Conselho Federal de Comércio Exterior. Foi nesse contexto que foi criada a Companhia Siderúrgica Nacional, que desempenhou papel fundamental no fornecimento de matéria-prima para o setor industrial. Todavia, para dar suporte ao crescimento econômico, com grande participação do Estado, foi necessário também fortalecer a máquina pública e a burocracia. Com esse fim, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938.

Assim, o "Estado Novo" conjugou autoritarismo político e modernização econômica, sob um pano de fundo nacionalista e fascista. A relação que a ditadura varguista estabelecia com a sociedade era de controle e vigilância. Foi instituído o sindicato oficial, filiado ao Ministério do Trabalho, e abolida a liberdade de organização sindical. As relações entre trabalhadores e patrões ficavam, portanto, sob controle do Estado e da lógica da conciliação de classes, o que implicava a restrição política dos setores organizados da classe trabalhadora.

Nesse contexto de restrições políticas impostas aos trabalhadores, Getúlio instituiu uma série de leis trabalhistas, culminando com a edição da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943. Com isso, garantiu direitos e atendeu a antigas reivindicações dos trabalhadores, o que projetou a sua imagem como "o pai dos pobres". Porém, o objetivo maior dessa produção legislativa foi apoiar a expansão da indústria no país, contribuindo para o ajuste dos trabalhadores ao regime de trabalho imposto por essa expansão. As legislações trabalhistas e previdenciárias foram essenciais a esse propósito. Logo, não é por acaso que os críticos da ditadura Vargas o denominam "o pai dos trabalhadores e a mãe dos capitalistas".

Portanto, a primeira etapa da Era Vargas foi marcada por intensa produção legislativa, com muitas inovações no campo das relações de

trabalho e das políticas sociais, sobretudo da previdência social, com o objetivo principal de forjar uma força de trabalho que pudesse servir à indústria em fase de expansão.

O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio foi criado pelo Decreto n. 19.433, de 26 de novembro de 1930, e tinha entre suas principais competências orientar e supervisionar a previdência social e, também, instituir uma nova relação com os sindicatos.

A partir de 1931, foram criados os sindicatos oficiais, que funcionavam sob legislação restritiva e controle do Ministério do Trabalho. Estes instrumentos de lutas dos trabalhadores foram transformados nos principais mecanismos de controle, vigilância e cooptação por parte do governo Vargas. Entre as iniciativas governamentais adotadas para cooptar as classes trabalhadoras, Vargas decretou, em 1932, a obrigatoriedade da Carteira de Trabalho para os trabalhadores urbanos. Direitos como férias e carteira assinada foram, a princípio, concedidos apenas aos trabalhadores vinculados aos sindicatos oficiais criados pelo governo. Com isso, incentivou a filiação aos sindicatos sob seu controle.

Em 1933, o governo Vargas começou a mudar a estratégia em relação à política de previdência social: ao invés de fortalecer e incentivar a criação de novas Caixas de Aposentadorias e Pensões, investiu na criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, mesmo que até 1936 as Caixas continuassem sendo criadas paralelamente aos Institutos. Além disso, as novas unidades de previdência social passaram a ter maior controle do Estado.

O primeiro a ser criado foi o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Trabalhadores Marítimos — pelo Decreto n. 22.872, de 29 de junho de 1933. A esse se seguiram outros. Os Institutos dos Bancários e dos Comerciários foram criados em 1934; o dos Industriários, em 1936, porém só foi implementado em 1938; o Instituto dos Empregados em Transportes de Cargas e Estivas e o dos servidores do Estado também foram iniciados em 1938 (Oliveira e Teixeira, 1986; Malloy, 1985; Silva, 1997; Boschetti, 2006).

O Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (Iapi), embora destinado a uma categoria expressiva de trabalhadores, "de-

vido ao baixo nível de organização autônoma dos trabalhadores industriais, não apenas foi a última instituição a se formar, como também foi formada com o mínimo de influência sindical e um máximo de planejamento direto do governo" (Malloy, 1986, p. 82). Dessa forma, não é à toa que este instituto foi o único que durante vários anos viabilizou apenas pensões e aposentadorias aos seus beneficiários, os chamados "benefícios obrigatórios", sem lhes assegurar a assistência médica, incluída no rol dos "serviços e vantagens complementares e facultativos" (Oliveira e Teixeira, 1985).

Isso demonstra como os industriários sofreram diretamente os efeitos do controle do Estado, por meio do sindicato oficial, imposto à categoria.

Após 1938, o governo adotou a política de transformar as Caixas em Institutos e não mais criar novas Caixas, como diz Boschetti (2006, p. 21):

[...], sobretudo após 1938, o governo adotou a política expressa de, além de não criar mais Caixas, transformar as existentes em IAPs. Assim a CAP dos trabalhadores das barcas e dos trabalhadores dos entrepostos, criadas em 1934, foram transformadas respectivamente em Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Trabalhadores de Transportes e Cargas (Iaptec), em 1938, e em Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Estivadores (Iape) em 1939. Este último foi extinto em 1945, e seus contribuintes foram absorvidos pelo Iaptec.

Os motivos para essa mudança são muitos, entre os mais fundamentais encontram-se o interesse do governo em estimular a poupança gerada por meio destas unidades de previdência social e em melhorar o controle sobre tal poupança. Ao mesmo tempo, o governo pretendia incentivar o ajuste do trabalhador às exigências da estruturação do parque industrial que se formava, tendo mais controle sobre a ação dos trabalhadores urbanos, no momento mais fortes politicamente e mais diretamente "beneficiados" com as medidas reguladoras. Com essa política de proteção social aos mais "fortes politicamente" por meio da previdência social, o governo terminou criando um

sistema para algumas categorias já inseridas no recente mercado de trabalho assalariado, enquanto outras ficaram sem proteção:

Do ponto de vista político, a opção governamental foi a de proteger, [...] as condições de trabalho, e não os trabalhadores. Desse modo, a expansão dos IAPs seguiu uma lógica de cobertura progressiva de [...] categorias profissionais reconhecidas legalmente pelo Estado e consideradas necessárias ao desenvolvimento produtivo da época. No fim do governo Vargas, em 1945, somente as categorias urbanas cujas profissões tinham sido regulamentadas pelo Estado tinham direito a benefícios, sob a condição de seus trabalhadores estarem inseridos no mercado. Os trabalhadores rurais e autônomos, os [...] sazonais, os que se situavam no mercado informal e os desempregados não tinham direito a nenhum tipo de proteção social (Boschetti, 2006, p. 22).

É importante resgatar que as tendências de uniformização dos critérios de acesso, valores das contribuições e prestações de retorno referentes à previdência social, bem como de unificação das unidades de previdência social (CAPs e IAPs), foram ganhando corpo nos anos subsequentes do governo Vargas. Nesse sentido, a primeira iniciativa nessa direção "desenvolveu-se, como era de se esperar, no Ministério do Trabalho, em 1941, com uma proposta de unificação dos benefícios" (Malloy, 1986, p. 90). Diante do fracasso dessa proposta, Getúlio determinou a uma comissão de especialistas a elaboração de uma proposta para instituição de um novo sistema previdenciário no país. Assim, no início de 1945, a comissão criada "apresentou ao presidente Vargas um relatório de 234 volumes, que concluiu por uma recomendação de criar um só tipo de instituição de previdência social, a ser conhecido como Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB)" (Idem, ibidem, p. 90).

O plano de criação do ISSB não partiu dos interesses dos trabalhadores, "refletia uma convergência, nas altas esferas, de valores, interesses e objetivos de uma emergente elite tecnocrata e do executivo" (Idem, ibidem, p. 90-91). Portanto, foi mais uma proposta recusada, sobretudo pelas categorias de trabalhadores que já possuíam cobertura previdenciária, algumas das quais teriam direitos reduzidos

ou eliminados, com o nivelamento por baixo, expresso pelo plano. Dada a sua impopularidade, o Decreto-lei n. 7.526, de 7 de maio de 1945, assinado por Getúlio, instituindo o ISSB, foi revogado posteriormente (Silva, 1997, p. 39) e, durante sua vigência, não serviu aos interesses do presidente de obter respaldo popular, em um contexto político em que se manter no poder estava quase insustentável.

Em 1945, o mundo foi tomado pelas ideias democráticas e o regime autoritário brasileiro já não podia ser mantido. Getúlio Vargas foi deposto pelos militares em 29 de outubro de 1945. A abertura democrática levou ao poder o general Eurico Gaspar Dutra, como presidente eleito pelo voto popular, dando fim a um longo período autoritário do Brasil.

Desse modo, o mercado de trabalho no país, durante o governo Vargas, ampliou a sua estruturação, e teve como principal aporte a legislação trabalhista e previdenciária. Essa conjugação, por um lado, mostrou a profunda dependência da expansão da cobertura da previdência social do trabalho assalariado, por outro, evidenciou que o mercado de trabalho no Brasil ganhou este impulso nessa época, com o fim especial de imprimir um novo padrão de acumulação. Este se firmou em atividades urbanas industriais, sem, contudo, eliminar características já existentes: baixo nível de escolaridade, salários precários, reduzida qualidade dos postos de trabalho, baixa segurança no trabalho, informalidade, rotatividade da mão de obra e a inexistência de políticas de emprego. Essas marcas não impediram o crescimento do emprego na era Vargas e nos anos subsequentes, como veremos adiante.

O segundo pós-Guerra foi marcado por lutas e algumas conquistas dos trabalhadores. Com o movimento popular em ascensão, após a derrocada de Vargas, a esquerda fortaleceu-se, redirecionou seus eixos de luta e, pela primeira vez, hegemonicamente, traçou um plano de lutas centrado no combate ao latifúndio e ao imperialismo, como assinala Emir Sader (2010, p. 17):

No segundo período do pós-guerra, a estratégia hegemônica da esquerda se assentava na luta contra o latifúndio e o imperialismo, buscando

desbloquear o desenvolvimento econômico, ao considerar que as travas externas e rurais seriam os obstáculos centrais à modernização industrial, ao desenvolvimento econômico e social do país e à afirmação da sua identidade nacional. Essa estratégia considerava que havia uma primeira etapa de luta nacional e democrática, até que se criassem as condições para uma luta anticapitalista.

Foi um período de extraordinários avanços no desenvolvimento econômico do país, na construção do Estado nacional, na conquista dos direitos sociais da população e na elaboração de uma ideologia nacionalista.

Mesmo assim, o Brasil não contou com um Estado social desenvolvido nem viveu a generalização do emprego. Contudo, o período de estruturação da indústria nacional e de regulação das relações capital/trabalho (sobretudo entre 1930 e 1980) teve a marca da expansão do trabalho assalariado com carteira assinada — condição de acesso à previdência e, como diz Pochmann, a base de apoio a uma fase de grande crescimento econômico no país (2001, p. 96):

Com a abolição da escravidão, no último quartel do século XIX, o emprego assalariado passou a ganhar impulso, sobretudo a partir da Revolução de Trinta, quando o projeto de industrialização nacional começou a conformar a base do desenvolvimento de uma sociedade salarial. Assim, entre 1932 e 1980 o Brasil levou avante um dos mais bem-sucedidos modelos de crescimento econômico, fundado na ampla difusão do emprego assalariado. Durante os anos de 40 e 70, por exemplo, a cada 10 postos de trabalho criados apenas 2 não eram assalariados, sendo 7 com registro formal.

A década de 1930 reflete na economia brasileira o aprofundamento da degradação do fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da supremacia da estrutura produtiva de base urbano-industrial. Esse processo concretizou-se na segunda metade dos anos 1950, quando a renda do setor industrial superou a renda da agricultura no total da renda interna do país.

O processo de destruição de um padrão de acumulação baseado em atividades econômicas agrário-exportadoras e de criação de con-

dições para sustentar um novo padrão de acumulação, com base em atividades econômicas urbano-industriais, ligadas a um mercado interno, marcou fortemente a economia, a cultura, o trabalho, os serviços públicos, o turismo e outros aspectos da dinâmica do país. Para Oliveira (2003, p. 36), esse processo implicou a reformulação do aparelho e da ação estatal e a regulamentação da oferta e da demanda dos fatos no conjunto da economia, dentre os quais, “a regulamentação das leis de relação entre o trabalho e o capital é um dos mais importantes, se não o mais importante”.

Para o autor, é relevante o papel da legislação trabalhista no processo de acumulação, após 1930, e o papel do Estado na institucionalização das regras do mercado. Na sua opinião, “as leis trabalhistas fazem parte de um conjunto de medidas destinadas a instaurar um novo modo de acumulação” (Idem, *ibidem*, p. 38). Para tanto, fazia-se necessário que a população que afluía às cidades fosse transformada em exército de reserva,¹² adequando-se à reprodução do capital, o que favoreceria que a legislação trabalhista igualasse “reduzindo — antes que incrementando — o preço da força de trabalho” (Oliveira, 2003a, p. 38). Esse nivelamento dos salários beneficiou a acumulação, pois se os valores dos salários ficassem condicionados ao “mercado livre”, algumas categorias operárias especializadas alcançariam valores mais elevados. Portanto, medidas como a instituição do salário mínimo na década de 1930 e sua implantação na década subsequente tiveram função relevante na acumulação do capital, corroborando para a concentração da riqueza nas mãos dos capitalistas.

Com base ainda na visão de Oliveira (2003a), e reconhecendo o intenso crescimento econômico ocorrido entre 1940 e 1970, pode-se dizer que a legislação trabalhista naquele período teve como principal finalidade favorecer a acumulação do capital, propiciando uma fase de crescimento econômico, sem que tenha havido redistribuição de renda, redução das desigualdades sociais e melhoria no padrão de vida da classe trabalhadora.

12. Oliveira usa “exército de reserva” entre aspas. Esta forma será usada, portanto, apenas em suas citações diretas.

Nesse contexto, a ampliação da cobertura previdenciária, por meio da expansão das CAPs e dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) das categorias de trabalhadores assalariados, estratégicas nessa mudança de padrão de acumulação, pode também ser compreendida como um reforço às necessidades de reprodução do capital. Desempenha, assim, importante papel na garantia de reprodução da força de trabalho e adaptação dos trabalhadores ao mercado de trabalho que estava a se estruturar.

Entre as décadas de 1930 e 1960, o Estado teve intervenção relevante no desmonte do padrão de acumulação de base agrário-exportadora, criando e recriando as condições institucionais para o novo padrão de acumulação, fundado em atividades econômicas de base urbano-industrial. Essa intervenção deu-se de várias formas, a fim de criar as bases para que a acumulação capitalista industrial, nas empresas, pudesse se reproduzir. Com isso, houve a ampliação de suas funções e de seu aparelho nesse período, inclusive como produtor direto de bens e serviços de consumo coletivo e até “empresário”, como destaca Theodoro (2009, p. 106):

Se, até os anos 1920, a ação estatal era, sobretudo, normativa, depois de 1930 ela assume uma característica fortemente intervencionista.¹³ O Estado passa a ter um papel essencial, não somente no que concerne à promoção de políticas de proteção ou de estímulo à atividade econômica privada, mas também como ‘estado-empresário’, seja intervindo diretamente, seja estabelecendo diretrizes gerais em setores estratégicos.

A participação do Estado nas atividades econômicas no Brasil está intimamente ligada às flutuações do desenvolvimento econômico do país. Em cada época, com características diversas em decorrência do

13. O texto traz nessa palavra a seguinte nota: “43. Observe-se, por exemplo, a política de compra e destruição do café no início dos anos 1930, quando o governo impediu a queda do preço deste produto evitando que a crise do setor exportador atingisse outros setores, assim como a adoção de uma política tarifária protecionista, o que permitiu o fortalecimento da produção industrial interna. Alguns anos mais tarde, nos anos 1940, o Estado vai inaugurar a intervenção direta, da qual a construção da usina siderúrgica de Volta Redonda (1941) é um símbolo”.

grau de desenvolvimento, sua participação também se dá de forma específica, como bem descreve Ianni (2004, p. 53): "antes de 1930, quando a produção dominante era a cafeicultura exportadora, ele esteve orientado em outra direção, no sentido de preservar a economia de tipo colonial. Depois, [...] iniciou novas atividades alargando sua área de ação e refinando os seus instrumentos". Na realidade, o alargamento de suas ações após a década de 1930 significa que ele aparece como agente econômico do processo produtivo, "ele opera, também e, principalmente, no nível infraestrutural, diretamente no processo de formação de capital, isto é, de acumulação capitalista" (Idem, ibidem, p. 240).

No que se refere aos indicadores do mercado de trabalho desse período, Pochmann (2002, p. 68), com base nos dados do IBGE, afirma que entre 1940 e 1980, o mercado de trabalho apresentou sinais de estruturação em torno do trabalho assalariado. Dessa forma, em 1940, um percentual de 42,0% da População Economicamente Ativa (PEA) ocupada era assalariada, e em 1980, esse percentual alcançou 62,8%, com redução das ocupações sem registro formal (de 29,9% para 13,6%), sem remuneração (de 19,6% para 9,2%), por conta própria (de 29,2% para 22,1%) e do desemprego (de 6,3 para 2,8%).¹⁴

Nesse contexto de formação do mercado de trabalho e melhorias dos indicadores referentes ao trabalho assalariado, foi notável a expansão da previdência social, tanto em número de contribuintes,¹⁵ de

14. Na análise, o autor adota conceitos do IBGE já citados neste trabalho. E considera *desempregado* o trabalhador que, além de ter procurado emprego durante o período de referência da pesquisa, se encontrava apto para exercício imediato de uma vaga, sem ter trabalhado nem mesmo uma hora durante a semana da pesquisa. Cf. Pochmann (2001, p. 100-101). Cf. IBGE. *Notas metodológicas*. Brasília: IBGE, 2006.

15. As terminologias indicativas de pessoas cobertas pela previdência social no Brasil e em usufruto de seus benefícios sofreram mudanças ao longo dos anos. Estas alterações estarão apresentadas nas tabelas 4, 5, 6 e 7 usadas neste trabalho. A concepção de *associado* prevaleceu durante a vigência dos IAPs e CAPs. Esses associados poderiam ser *ativos* (contribuintes) e *inativos* (usufruindo benefícios). Já a terminologia *segurados contribuintes* passou a ser usada em 1969, distinguindo a categoria *segurado* daquele que recebe algum benefício ou auxílio. A unificação dos IAPs e a criação do INPS romperam com a noção de associação ou vínculo com uma instituição específica via determinado tipo de inserção no mercado de trabalho. O indivíduo

Caixas e Institutos de Aposentadorias e Pensões, quanto de beneficiários.¹⁶ As Tabelas 4, 5, 6 e 7, a seguir, expressam esse crescimento no curso de seus primeiros 60 anos, de 1923 a 1983, excetuando-se 1958, 1969, 1970 a 1977, cujos dados não estavam disponíveis nas fontes pesquisadas.

Assim, em 1923, dez meses após a implantação da Lei Elói Chaves, já existiam no país, 24 Caixas e/ou Institutos de Aposentadorias e Pensões que congregavam 22.991 associados ativos, conforme a Tabela 4. Esse quantitativo cresceu muito a partir da década de 1930.

As estratégias políticas usadas por Vargas (e em parte, por alguns governos que o sucederam) de fazer dos direitos trabalhistas e do acesso à previdência meios para incentivar o trabalho na indústria, de apoiar a estruturação do mercado de trabalho e de cooptar os trabalhadores para o seu projeto, mostraram-se bem-sucedidas, segundo os dados estatísticos referentes à quantidade de associados e o número de beneficiários no curso de seus governos.

A Tabela 4 revela que em 1930 existiam 47 Caixas/Institutos de Aposentadorias e Pensões, 142.464 associados ativos, 8.009 aposentados e 7.013 pensionistas, enquanto em 1936 existiam 183 IAPs e CAPs, 682.580 associados ativos, 15.926 aposentados e 23.587 pensionistas. Os dados mostram que o crescimento da quantidade de unidades de previdência social mais que triplicou entre 1930 e 1936, refletindo a política do governo Vargas, adotada no período, de investir na expansão das Caixas e Institutos de Aposentadorias e Pensões. Já em 1939 eram 100 IAPs e/ou CAPs, 1.838.885 associados ativos, 27.210 aposentados e 53.932 pensionistas. Houve a redução de 83 CAPs/IAPs em

passou a ser *segurado* do INPS, por meio de contribuição e não um *associado* do INPS. Até 1967, a população coberta era apresentada por IAPs e essa era a distinção fundamental. A fusão dos IAPs unificou os dados e exigiu nova classificação para apresentar os segurados e a sua distribuição geográfica, usada nas tabelas de 1936 a 1967. De *segurados contribuintes*, passou-se a *contribuintes* em 1973 e *segurados*, em 1983, mantendo-se assim, até 1991. A partir deste ano a previdência social passou a divulgar as informações sobre o número de benefícios em manutenção ou concedido, não divulgando o número de segurados que continuaram assim sendo chamados. Cf. Hochman (2006, p. 192).

16. Pessoas usufruindo benefícios.

TABELA 4

Retrospectivos: previdência e assistência social, Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões — 1923/1951

Anos	Institutos e Caixas	Número		
		Associados ativos	Aposentados	Pensionistas
1923	24	22.991	—	—
1924	26	30.792	—	—
1925	27	41.192	—	—
1926	28	53.236	—	—
1927	30	62.811	—	—
1928	44	132.854	—	—
1929	44	140.435	6.930	3.867
1930	47	142.464	8.009	7.013
1931	98	147.108	8.605	8.059
1932	140	189.482	10.279	8.820
1933	164	210.883	11.807	12.734
1934	176	274.392	12.743	13.709
1935	179	495.363	13.759	16.102
1936	183	682.580	15.926	23.587
1937	104	844.801	18.360	31.911
1938	104	1.787.386	21.758	37.100
1939	100	1.838.885	27.210	53.932
1940	95	1.912.972	34.837	63.138
1941	82	2.124.714	49.604	90.826
1942	54	2.279.093	66.603	110.171
1943	40	2.455.110	83.476	119.571
1944	38	2.639.793	98.887	152.147
1945	35	2.762.822	110.724	124.401
1946	35	2.824.409	126.689	241.936
1947	35	2.895.613	149.863	278.141
1948	35	2.858.801	158.855	171.076
1949	35	2.902.048	165.830	283.905
1950	35	3.030.708	181.267	202.838
1951	35	3.045.988	182.382	303.998

Fonte: Departamento Nacional da Previdência Social. Tabela extraída de: *Anuário Estatístico do Brasil 1953*. Rio de Janeiro: IBGE, v. 14, 1953. In: Hochman (2006, p. 191).

Notas: 1) A tabela não inclui dados sobre o Ipase (Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado).

2) A diminuição no número de entidades de 1937 a 1944 foi determinada pela fusão ou incorporação de "Caixas".

3) Na tabela original há colunas sobre o Resultado Financeiro em que as despesas estão detalhadas por gastos com pensões, aposentadoria e serviço médico-hospitalar. Consta também uma coluna com informações sobre FGTS.

três anos (1936 a 1939) e expansão do número de associados em quase treze vezes mais, no intervalo de nove anos (entre 1930 e 1939). Os dados referentes ao ano de 1939 expressam a crescente evolução do mercado de trabalho assalariado e a política de unificação das Caixas em Instituto, adotada por Vargas a partir de 1938. Tal política mostrou-se eficiente, pois de 183 unidades em 1936, chegou-se a 35, em 1945 e permaneceu assim até 1951, enquanto o número de associados continuou a se expandir e, em 1951, atingiu 3.045.988 associados ativos. Essa expansão de associados ativos no período entre 1930 e 1951 é uma expressão real da primeira avalanche expansionista do mercado de trabalho impulsionada pelo crescimento da indústria nacional.

Em relação ao número de aposentados e pensionistas, dois aspectos chamam a atenção na Tabela 4. O primeiro é que a quantidade anual de aposentados entre 1929 e 1932 era maior do que o de pensionistas, mas, a partir de 1933 o número de pensionistas superou o número de aposentados. O segundo aspecto que chama a atenção é a celeridade do crescimento do número de pensionistas isoladamente e comparativamente ao número de associados e aposentados. Em 1929, contava-se com 3.867 pensionistas (aproximadamente 2,75% do número de associados ativos e 55,80% do número de aposentados). Já em 1951, alcançou-se 303.998 pensionistas, algo em torno de 7,51% dos associados ativos e 166,68% dos aposentados, conforme mostra a Tabela 4. Esses dados sugerem que, naquele contexto de condições precárias de trabalho e elevado grau de exploração, as mortes de trabalhadores assalariados, protegidos pela previdência social, ocorriam em grande quantidade. Desse modo, possivelmente, os trabalhadores alcançavam menos o benefício da aposentadoria do que os seus dependentes o benefício da pensão. Nessa relação deve-se levar em conta a possibilidade de haver mais de um pensionista para cada trabalhador falecido, uma vez que as famílias poderiam ter mais de um beneficiário (cônjuge, filhos, pais), conforme a legislação vigente. Ainda assim a relação feita, apesar de permitir apenas uma aproximação da relação entre associados ativos, aposentados e pensionistas, haja vista não ter disponíveis informações mais detalhadas e completas, como número (ou a média) de pensionistas por cada segurado, é uma aler

A crise econômica no pós-Segunda Guerra, associada a processos políticos e econômicos internos ao país, provocou a reação dos trabalhadores, fazendo crescer a efervescência política entre 1946 (após a deposição de Getúlio) e 1964, quando aconteceu o golpe militar e os direitos políticos foram novamente cassados e as liberdades cerceadas.

Principalmente, desde a segunda metade dos anos 1950, ocorreram muitas manifestações populares contra a carestia, o desemprego, a inflação e o arrocho salarial e pela ampliação dos direitos sociais. As greves de trabalhadores urbanos pipocaram por todo o país. Os trabalhadores rurais realizaram grandes manifestações em defesa da reforma agrária e direitos sociais, por meio das ligas camponesas e dos sindicatos de trabalhadores rurais.

No tocante à previdência social, esta efervescência política trouxe para o centro dos debates políticos, inclusive com a realização de dois congressos da previdência social e grandes mobilizações sindicais em defesa de ampliação de direitos nessa área.

O primeiro congresso, realizado em 1953, em plena ebulição política, reuniu em Brasília representantes de entidades sindicais de todo o país e contou com o apoio direto do então ministro do Trabalho, do segundo governo de Vargas (1951-1954), João Goulart. O segundo congresso correu em 1957, em uma conjuntura mais amena politicamente. Dessa forma, "o congresso de 1953, componente de uma conjuntura política de crise, apesar de respaldado pelo governo central, revela-se bastante mais contundente que o de 1957" (Cohn, 1980, p. 36). Ambos, porém, reivindicavam maior participação e controle social sobre as decisões referentes à previdência social, além da ampliação de alguns direitos dos trabalhadores já cobertos pelo sistema e extensão de outros direitos existentes a segmentos de trabalhadores não cobertos pela previdência social.

Toda essa mobilização em torno da previdência social contribuiu, por um lado, para a ampliação do número de contribuintes, como mostra a Tabela 5, ou seja, de 3.359.074 associados ativos, em 1952 para 3.833.651 associados em 1956. Pelos dados de 1957, o número de asso-

ciados ativos era menor que o ano de 1956, em quase 40 mil, enquanto o número de aposentados e pensionistas continuou a crescer. Em tese, não há um fato histórico, econômico ou político marcante conjuntamente que justifique essa redução. Aliás, os destaques políticos no ano de 1957 que dizem respeito à previdência social (o acirramento do debate sobre o Projeto de Lei Orgânica no Legislativo e a realização do segundo congresso de previdência social) não explicam diretamente essa redução de associados ativos.

O debate ocorrido sobre a LOPS é lembrado por Amélia Cohn (1980, p. 25), como tendo ocorrido no contexto de grande movimentação sindical: "Convém aqui adiantar que o grande debate no Legislativo sobre a Lei Orgânica de Previdência Social será feito no ano de 1957, ano pré-eleitoral e que apresenta uma grande ebulição na área sindical."

Vale ressaltar que, em 1957, o percentual do número de pensionistas em relação ao número de associados ativos era de 13,36% — maior percentual, desde 1929, quando estes dados foram disponibilizados, como mostra a Tabela 5.

O elemento mais marcante daquela conjuntura que pode ter forte ligação com o crescimento do número de pensionistas é o grande impulso dado pelo Plano de Metas (1956-1960) do governo Juscelino Kubitschek à industrialização e à realização de grandes obras, como a construção de Brasília e da rodovia Belém-Brasília. Nesse período, a literatura corrente sobre o tema registra que surgem evidências de dívidas da previdência por desvio de recursos para a construção dessa rodovia. Sabe-se que a execução de vultosas obras de infraestrutura como as duas mencionadas, em condições precárias de segurança do trabalho, geralmente se associa a mortes e mutilações dos trabalhadores, o que pode gerar pensões.

Outro elemento que reforça essa possível vinculação é o fato de mais de 45% (229.165)¹⁷ do total de pensionistas em 1957 (507.015) serem dependentes de segurados do Instituto de Aposentadorias e

17. Cf. Hochman (2006, p. 201).

Pensões dos Industriários, que viabilizava os direitos previdenciários dos trabalhadores da construção civil — grande parte dos envolvidos na construção das obras.

Todavia, o que se aponta é apenas uma hipótese, baseada nas evidências citadas, pois não há dados e informações disponíveis para uma análise mais completa e acurada.

TABELA 5

Institutos e Caixas de Previdência e Assistência Social — número de associados e resultados financeiros, por Institutos e Caixas — 1952/1957

Anos	Número de associados		
	Ativos	Aposentados	Pensionistas
	Em 31-XII dos anos indicados		
1952	3.359.074	244.186	373.595
1953	3.485.147	289.044	406.122
1954	3.826.906	301.536	423.285
1955	3.833.226	319.302	476.591
1956	3.833.651	363.893	491.543
1957	3.794.762	381.778	507.015

Fontes: Institutos de Aposentadoria e Pensões e Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferrovieiros e Empregados em Serviços Públicos. Tabela extraída de: IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil* 1958. Rio de Janeiro: IBGE, v. 19, 1959. In: Hochman, 2006 (p. 200-201).

Nota: Na tabela original há colunas sobre o Resultado Financeiro em que as despesas estão detalhadas por gastos com pensões, aposentadoria e serviço médico-hospitalar. Consta ainda coluna com informações sobre FGTS.

Por outro lado, a efervescência política do pós-Segunda Guerra também contribuiu para que, no final do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), fosse aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960. O projeto de lei originário foi da autoria do deputado Aloísio Alves, da União Democrática Nacional (UDN), de 17 de julho de 1947, o qual "só depois de cinco

reformulações substanciais e de centenas de emendas finalmente foi aprovado" (Malloy, 1986, p. 97).¹⁸

O projeto da Lops, originalmente, foi elaborado com o apoio de servidores da previdência social, dos quais a maior parte era defensora do processo de unificação, universalização e padronização da previdência. Dessa forma, inicialmente o projeto de lei procurava restabelecer esses princípios, que, desde 1945, faziam parte da proposta de criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), que o governo brasileiro procurou efetivar, mas que encontrou resistência. No projeto originário da Lops, esses princípios também foram rebatidos, especialmente o da unificação administrativa:

[...] Alves procurou originalmente alcançar, por diferentes meios, os três princípios essenciais do plano do ISSB — unificação, universalização e padronização. As realidades políticas, no entanto, o forçaram, e aos seus conselheiros tecnocratas, a modificar o tratamento original. Dos três importantes princípios, o mais combatido foi, sem dúvida, o da unificação administrativa. Portanto, esse objetivo caiu e os esforços centraram-se na universalização e padronização. Ainda assim, essa concessão pouco fez para amortecer a resistência, pois a lei modificada foi vista [...] pelos interesses que influenciavam a previdência social, como um cavalo de Troia preparando o caminho da unificação (Malloy, 1986, p. 97).

Apesar disso, pode-se dizer que a Lops foi essencial ao processo de unificação da Previdência Social, ao uniformizar as normas e critérios de acesso aos benefícios e serviços, bem como o teto das contribuições e dos valores dos benefícios. O nivelamento de alguns benefícios, carências, valores de contribuições, entre outros, tornou mais fácil a gestão do sistema e favoreceu a sua centralização posterior, com a unificação dos IAPs e Caixas no INPS. Essa unificação refere-se apenas aos trabalhadores da iniciativa privada, da previdência social, não

18. A literatura sobre o tema registra que, em 1946 e 1947, mais de 15 projetos que pretendiam alterar a previdência social foram apresentados no Legislativo, mas a maioria não teve tramitação conclusiva.

incluindo os servidores públicos civis e militares. Portanto, foi uma unificação dos Institutos e Caixas, que passaram a compor o que atualmente é denominada previdência social — parte mais expressiva do sistema previdenciário brasileiro.

Em sua versão original, a Lops, além da assistência à saúde e alguns benefícios já conquistados, incorporou reivindicações dos trabalhadores, como: direito à aposentadoria por tempo de serviço a todas as categorias cobertas pelo sistema; aposentadoria especial, por atividades insalubres, penosas e perigosas; e o cálculo dos benefícios considerando os valores das doze últimas contribuições. Todavia, continuavam fora da cobertura diversas categorias, como os empregados domésticos, os trabalhadores rurais e autônomos.

A categoria dos trabalhadores rurais possuía elevado nível de organização (apesar de alguns sindicatos atrelados ao governo) e relativo peso no capital produtivo, porém enfrentavam enorme resistência dos latifundiários e grande informalidade nas relações de trabalho. Na verdade, desde a implantação inicial da legislação social no Brasil (1930-1937), ela

é presidida por um Estado fortemente ligado às oligarquias de base agrária, o que garantirá a intocabilidade da estrutura fundiária — das relações sociais de produção vigentes, que só serão alteradas pela capitalização progressiva da grande lavoura (Iamamoto e Carvalho, 1983, p. 157).

Dessa forma, até a aprovação da Lops, a cobertura previdenciária e os benefícios daí decorrentes, inclusive a assistência à saúde, eram destinados somente aos assalariados formais, vinculados a alguma caixa ou instituto.

Com a Lops, as CAPs e os IAPs passaram a seguir a mesma norma, contudo a organização institucional permaneceu sob a forma de CAPs e IAPs até 26 de fevereiro de 1967, quando o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), criado em 21 de novembro de 1966, começou a gerir e a coordenar a unificação de todas as instituições de previdência, com base no Decreto-lei n. 225, que regulamentou a administração do Instituto (Sousa, 2002; Silva, 1997; Brasil, 1994). É bom recordar que no

contexto de unificação das CAPs e IAPs, pela criação do INPS, o controle político sobre os movimentos organizados era quase absoluto, em função do regime militar instaurado no país, desde 1964.

Lembre-se de que “o golpe militar foi uma das maiores rupturas vividas pela história, pois teve um caráter claramente regressivo” (Sader, 2010, p. 19). Nos anos que o precederam, o movimento popular havia conquistado sua maior adesão e força entre as massas, contava com uma grande quantidade de lideranças com firme consistência ideológica e consciência de classe, inclusive algumas dessas lideranças ocupavam cargos de destaque no governo federal. Naquela ocasião, à frente da presidência do Brasil estava João Goulart (1961-1964),¹⁹ que havia assumido posições radicais de enfrentamento às forças imperialistas internacionais, do capital financeiro nacional e ligadas ao latifúndio, dias antes do golpe, confiante no apoio da esquerda e do movimento popular. No dia 13 de março de 1964, na Central do Brasil, no Rio de Janeiro, Jango anunciou medidas na seguinte direção: “início do processo de reforma agrária e a limitação da remessa de lucros para o exterior” (Sader, 2010, p. 19). O golpe militar abortou todas essas medidas e abateu de forma vil todas as manifestações populares e democráticas acumuladas no país.

No que se refere à previdência social, o período entre 1960 e 1968 ficou assinalado pelo processo de uniformização dos critérios de acesso e manutenção dos direitos previdenciários. A partir da Lops, o número de associados ativos continuou crescendo, da mesma forma que o número de trabalhadores com carteira assinada. Se a indústria, portanto, ganhou impulso com o Plano de Metas de JK, esse incentivo foi preservado nos curtos governos de Jânio Quadros e João Goulart e durante os governos militares. No governo de JK, tornou-se dominante a ideologia desenvolvimentista, que “servirá de suporte a uma estratégia que associa a política de massas getulista com a abertura

19. João Goulart assumiu a presidência da República em 7 de setembro de 1961, em face da renúncia de Jânio Quadros. Seu governo foi parlamentarista nos anos de 1961 e 1962, dada a resistência política das forças conservadoras. Após plebiscito convocado, em janeiro de 1963, voltou o governo presidencialista, mas Jango foi deposto em março de 1964 pelo golpe militar.

para a internacionalização da economia brasileira" (Iamamoto e Carvalho, 1983, p. 346). Isso significa que o impulso industrial e a consolidação do mercado de trabalho ocorreram também para favorecer o capital estrangeiro. No período militar houve significativo crescimento econômico, expansão da indústria e do trabalho assalariado, com distinta participação do Estado. Sobre o assunto vale conferir Octávio Ianni (2004, p. 252-253):

Dois "milagres" econômicos assinalaram a formação de um sistema industrial cada vez mais poderoso, abrangente e diversificado. Em 1956-1960, com o Programa de Metas do governo Kubitschek, o país teria caminhado "50 anos em 5". Em 1967-1973, durante o período mais violento da ditadura militar, teria ocorrido a implantação das bases do "Brasil potência".

O elemento militar reforça um pouco mais a importância econômica do Estado na formação e estrutura do capitalismo brasileiro. Desde a década de 60 desenvolve-se o complexo industrial-militar, articulado no e pelo Estado. Desde o golpe de Estado de 64 reforçou-se e desenvolveu-se a aliança entre as Forças Armadas [...], com a indústria, a burguesia industrial. Formam-se, renovam-se e multiplicam-se os vínculos entre uns e outros. Desenvolve-se a produção de armas, crescem as encomendas militares à indústria, modernizam-se as forças militares e policiais. Aos poucos, as razões do Estado e as razões das Forças Armadas [...] confundem-se em uma vigorosa economia política.

É valioso lembrar que todo esse incentivo à indústria, como elemento determinante do novo padrão de acumulação que se consolidava no Brasil, contou com a participação do capital externo, direta ou indiretamente. Prossegue o sociólogo paulista, "numa fase importante da industrialização (1956-1960), o capital externo foi considerado pelo governo como essencial à expansão das atividades produtivas" (Ianni, 2004a, p. 79). Desde então, inúmeras estratégias foram utilizadas por este e pelos governos seguintes para atrair mais ainda o capital externo. Esse processo culminou com a explosão da crise da dívida externa entre os anos de 1981 e 1983.

A Tabela 6 mostra elevado crescimento da cobertura previdenciária, entre 1959 e 1968, o que sugere forte correspondência com os dados referentes ao mercado de trabalho, anteriormente citados, com base em Pochmann (2001, p. 96), que ressaltam a elevadíssima proporção de postos de trabalho assalariado com registro formal, comparativamente aos postos de trabalho criados durante os anos de 1940 a 1970. Neste último caso, para "cada 10 postos de trabalho criados apenas 2 não eram assalariados, sendo 7 com registro formal". Na tabela, merece realce o crescimento do número de associados ativos entre 1961 e 1963. No ano de 1961, existiam 4.169.566 associados ativos enquanto em 1962 atingiu-se 5.061.502, mais de 800 mil associados ativos em relação ao ano anterior. Em 1963, eram 5.370.130 associados ativos, um crescimento também expressivo. Quanto aos aposentados e pensionistas, no ano de 1963, a proporção de pensionistas em relação ao número de associados ativos aparece reduzida, em relação ao ano anterior e ao posterior, na proporção de 5,35%. Essa proporção reduzida, certamente, diz respeito à forma de organização de dados não explicada, neste detalhe, pela fonte pesquisada, pois não há evidências históricas, políticas ou econômicas que possam explicá-la, conforme apresentada.

Em março de 1963, no contexto das lutas pelas chamadas "reformas de base" que marcaram o governo de João Goulart, foi aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural,²⁰ que regula as relações de trabalho no campo, as quais, até então, estavam à margem da legislação trabalhista. É bom lembrar que, desde o início de seu mandato, Jango não dispunha de base de apoio parlamentar para aprovar com facilidade seus projetos políticos, econômicos e sociais. Por esse motivo, a estabilidade governamental foi duramente comprometida. Como saída para resolver os frequentes impasses surgidos pela ausência de apoio político no Congresso Nacional, Jango adotou uma estratégia de re-

20. É comum a confusão entre o Estatuto do Trabalhador Rural — Lei n. 4.214, de 2 de março de 1963 —, que regula relações de trabalho e direitos dos trabalhadores rurais, sancionado pelo presidente J. Goulart, com o Estatuto da Terra — Lei n. 4.505, de 30 de novembro de 1964 —, aprovado pelo governo militar. O Estatuto da Terra e a promessa de uma reforma agrária foram estratégias usadas pelo governo militar para conter as lutas dos camponeses e tranquilizar os grandes proprietários de terra.

TABELA 6²¹

Institutos e serviços de previdência e assistência social — número de associados e resultados financeiros — 1959/1968

Anos	Número de associados		
	Ativos	Aposentados	Pensionistas
	Em 31-XII dos anos indicados		
1959	3.892.704	490.020	563.023
1960	4.121.863	515.937	656.309
1961	4.169.566	519.576	648.734
1962	5.061.502	569.013	653.837
1963	5.370.130	588.016	288.726
1964	2.935.179*	663.214	642.931
1965	2.987.346**	755.146	639.392
1966	2.486.091***	860.515	729.442
1967	—	—	—
1968	7.763.058	—	—

Fontes: Instituto Nacional de Previdência Social. Tabela extraída de: IBGE. *Brasil: Séries Estatísticas Retrospectivas*. Rio de Janeiro: IBGE, v. 1, 1970. In: Hochman (2006, p. 204).

* Exclui os associados do antigo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

** Exclui os associados do antigo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários e do antigo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos.

*** Exclui os associados do antigo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, antigo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos e antigo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em transporte e Cargas.

correr permanentemente à mobilização das classes populares, a fim de obter apoio social ao seu governo. Somente assim conseguiu aprovar projetos como a instituição do 13º salário e o Estatuto do Trabalhador Rural. Este Estatuto, aprovado em março de 1963, entre outras coisas, instituiu o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural, e representava um avanço na conquista de direitos pelos trabalhadores rurais, entretanto não teve recursos definidos para a sua

21. Na tabela original, a despesa está detalhada por gastos com pensões, aposentadoria e auxílios. Apresenta a receita também dividida em contribuições de segurados, empregados e outros, outras de previdência e outras não especificadas. Consta também uma linha com informações sobre FCTJS.

operacionalização, pois imediatamente à sua aprovação ocorreu o golpe militar.

Com o golpe, apenas em 1º de maio de 1969 foi instituído o Plano Básico da Previdência Social, que alcançou os trabalhadores rurais, pelo Decreto-lei n. 564, depois alterado pelo Decreto-lei n. 704, de 14 de julho de 1969. Em 1971, a Lei Complementar n. 11 instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pró-rural), que passou a ser gerido pelo Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural). O programa assegurava alguns benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais, como aposentadoria por idade, auxílio-funeral, mas tinha a assistência médica como o centro de suas medidas. Em 1973, a Lei Complementar n. 16, de 30 de outubro, altera a Lei Complementar n. 11, para ampliar um pouco os direitos dos trabalhadores rurais, sobretudo no que se refere aos valores de alguns benefícios. Contudo, os benefícios decorrentes de acidentes de trabalho, tão desejados por essa categoria, só foram implantados para os trabalhadores rurais em 1974 (Silva, 1997; Brasil, 1994; Sousa, 2002).

É importante resgatar que durante o período da ditadura militar houve um aprofundamento da função das políticas sociais, inclusive da previdência social, como instrumento de controle político do Estado sobre a sociedade. O acesso aos benefícios ficou basicamente limitado aos trabalhadores assalariados, os seus valores foram reduzidos e o processamento administrativo destes benefícios ocorria desprovido da visão de direito, mais um forte recorte de benesse. Isso se deu sobremaneira em relação aos trabalhadores rurais, cuja organização política havia se fortalecido no contexto das lutas pela reforma agrária que antecederam o golpe militar. Com isso, o campo constituía um dos focos de resistência política ao governo dos militares, que foi amortecido por meio de medidas assistencialistas e conservadoras. A previdência social voltada ao setor, no período, foi marcada por essa visão, com a finalidade de controle político.

A cobertura de acidente do trabalho e outros direitos previdenciários, por serem dependentes do trabalho assalariado formal pouco presente no campo, demorou a ser conquistada por todas as categorias

de trabalhadores rurais (meeiros, parceiros, arrendatários, entre outros), além dos poucos assalariados existentes no campo. Como diz Iama-moto (2008b, p. 235), "em plena década de 1980, prevalece no campo brasileiro a ausência de formalização do trabalho assalariado, destituído de garantias trabalhistas e direitos previdenciários". Somente nas décadas de 1980 e 1990, mediante a articulação das lutas dos movimentos sociais urbanos e rurais, dos trabalhadores rurais e dos trabalhadores urbanos, foram asseguradas na Constituição Federal de 1988 e em legislação infraconstitucional as mais significativas reivindicações dos trabalhadores rurais referentes à previdência social, como a participação no custeio da seguridade de forma diferenciada. Em função disso, houve uma grande ampliação da cobertura previdenciária ao segmento, como veremos adiante.

Na década de 1970, dois fatos marcaram a história da previdência social. O primeiro é um precedente de significativa importância para a universalização da previdência social — a extensão de sua proteção a outras categorias de trabalhadores não assalariados, sem normas rigorosas de contribuições prévias. A Lei n. 6.179 institui a Renda Mensal Vitalícia (RMV) para: a) maiores de 70 anos de idade; e b) para os inválidos que tivessem contribuído com a previdência social por um período mínimo de 12 meses e depois perdido a qualidade de segurado; que tivessem exercido atividades reconhecidas pela previdência por pelo menos cinco anos, ainda que não tivessem contribuído; ou ainda que começaram a contribuir após 60 anos de idade. Esse benefício foi extinto em 1996, quando o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) destinado a idosos e pessoas com deficiência começou a ser implantado, conforme previsão do art. 40 da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas). Vale destacar que, embora possua indubitavelmente caráter misto (assistência e previdência), a RMV foi instituída e viabilizada como um benefício de natureza puramente assistencial, o que leva alguns estudiosos a considerá-la como tal, visão da qual discordamos.

O segundo fato relevante da década de 1970 foi a criação de dois instrumentos de gestão unificada de políticas que iriam, na década

posterior, constituir a seguridade social. Em 1974, por meio da Lei n. 74.274, de 4 de julho, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), responsável pela coordenação nacional e gestão das políticas de previdência social e assistência. Em 1977, a Lei n. 6.439, de 1º de setembro, cria o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), com a função de integrar ações, programas, projetos, serviços e benefícios de competência de sete órgãos, sob a orientação, coordenação e gestão do MPAS: Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), responsável pela política de saúde dos segurados; Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que geria e operacionalizava os benefícios; Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas), responsável pela arrecadação e administração dos recursos da previdência; Fundação Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), a qual competia a política de assistência social; Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor — (Funabem), com atenção voltada para as crianças e adolescentes; Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev); Central de Medicamentos (Ceme) que geria a política de medicamentos. O Sinpas tornou o MPAS responsável pelas políticas de previdência, saúde, assistência, farmacêutica e da criança e do adolescente. Essa rede prenunciou o sistema de seguridade social, que nasceu em 1988 (Silva, 1997; Brasil, 1994; Sousa, 2002).

Do ponto de vista da quantidade de segurados, o crescimento foi significativo, conforme demonstra a Tabela 7, pois "ao longo da década de 1970 foram incorporadas categorias até então marginalizadas, tais como os empregados domésticos em 1972, os trabalhadores autônomos em 1973" (Hochman, 2006, p. 185) entre outras já mencionadas. Assim, de acordo com a Tabela 7, em 1978 havia 21.166.088 segurados, destes 16.638.799 (78,6%) eram empregados. Isso comprova a enorme dependência da previdência do trabalho assalariado formal, pois desse universo geral de segurados, apenas 1.972.203 (9,3%) eram empregadores, 1.350.931 (6,4%) eram autônomos e 74.023 (0,3%) eram facultativos.

Até 1983, cresceu o quantitativo de segurados, comparativamente aos anos anteriores, sendo que neste ano alcançou-se 25.062.988

segurados, dentre os quais 19.671,128 (78,5%) eram empregados e 1.649.708 (6,6%) eram autônomos e 37.594 (0,2%) eram facultativos. No período, foi notável a redução percentual do número de segurados facultativos e o crescimento dos segurados autônomos, dada a abertura do sistema a outras categorias de trabalhadores e ao movimento de desconstrução das relações formais de trabalho que começa a dar sinais na década de 1980, como será mostrado adiante. Estes movimentos, entretanto, não interferiram na real dependência da previdência social dos trabalhadores assalariados (empregados), cujo percentual continuou acima de 78%, como se pode ver na Tabela 7.

No período entre 1923 e 1983, em que se teve acesso aos dados sobre o número de segurados da previdência social, não foi possível ser feita uma comparação direta com os dados referentes ao mercado de trabalho, anualmente, porque, segundo Cardoso (2006, p. 251): "[...] o ano de 1936 marca o início da divulgação sistemática de estatísticas do trabalho por parte dos anuários estatísticos do IBGE". Todavia, as estatísticas divulgadas possuem níveis diferentes de elaboração, com mais ou menos detalhes, o que dificultou a comparação. Além disso, os dados divulgados em 1936 correspondiam a censos de anos anteriores. O trecho de Cardoso (2006, p. 263), na obra do IBGE, *Estatísticas do século XX*, apontam nessa direção:

As estatísticas sobre estrutura (ou configuração) do mercado de trabalho também aparecem pela primeira vez no AEB de 1936. São apresentados os resultados dos censos de 1872, de 1890, de 1900 e de 1920, onde a população é dividida, "segundo as profissões", em três categorias: produção, transformação, circulação e distribuição de riqueza, administração e profissões liberais e outras categorias. Para o censo de 1920 há mais detalhes, com "as profissões" um pouco melhor especificadas em oito categorias, na verdade coincidentes com ramos da economia (com exceção das "profissões liberais"). Os dados são apresentados por Unidade da Federação, capitais e Distrito Federal.

[...] a estrutura do mercado de trabalho até 1964, na verdade só pode ser rastreada no AEB por indicadores muito resumidos.

TABELA 7
Segurados do Instituto Nacional da Previdência Social, por categoria, segundo as unidades da federação — 1978/1983

UF	Anos	Segurados							Contribuinte em dobro	
		Total	Empregadores	Empregados	Empregados em entidades filantrópicas	Autônomos	Empregados domésticos	Avulsos		Facultativos
	1978	21.166.088	1.972.203	16.638.799	469.438	1.350.931	569.689	—	74.023	91.005
	1979	22.436.053	2.090.536	17.637.127	497.604	1.444.938	603.870	—	65.513*	96.465
	1980	23.782.216	2.215.968	18.695.355	527.460	1.536.078	640.102	—	65.000*	102.253
B	1981	24.448.118	2.278.015	19.188.536	542.229	1.597.012	658.025	30.289	48.896	105.116
R	1982	24.814.840	2.280.000	19.476.362	550.363	1.653.154	667.896	30.743	49.629	106.693
A	1983	25.062.988	2.335.307	19.671.128	555.866	1.649.708	674.574	31.051	37.594	107.760

Fontes: Ministério da Previdência e Assistência Social, Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social, Coordenadoria de Informática. Tabela extraída de: IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil 1983*. Rio de Janeiro: IBGE, v. 44, 1984. In: Hochman (2006, p. 194-196).

* Estimativas preliminares. Os métodos empregados consideram, simultaneamente, a compatibilidade com as fontes de receita e com a distribuição da população. Estimado o número de segurados facultativos, segundo uma tendência de decréscimo relativo ao contingente. 1) Em decorrência da Lei n. 6.696/79, foi estimado o número de segurados facultativos, segundo a tendência de decréscimo relativo ao contingente. 2) Inclusive Mato Grosso. 3) Inclusive Rondônia. 4) Inclusive Roraima. 5) Inclusive Mato Grosso.

** A tabela original é dividida por unidades da federação. Usamos só resultados globais. Deixamos as informações que compõem a nota (*) sobre as estimativas aplicadas aos estados, porque interferem nos resultados globais.

Logo, as comparações feitas nesta parte do trabalho são aproximações com base nos dados disponíveis sobre o período. Esses dados, porém, apesar de não serem contínuos, revelam que o processo de assalariamento na sociedade brasileira no período de 1920 a 1980 contribuiu decisivamente para a ampliação da cobertura da previdência social no país. A vinculação visceral entre trabalho assalariado e cobertura previdenciária pode ser notada em todas as fases significativas da estruturação do mercado de trabalho assalariado no período.

Entretanto, como diz Boschetti, apoiada em Robert Castel, sobre a sociedade salarial:

A previdência fundada na lógica do seguro social, o processo de assalariamento e a industrialização ocuparam um lugar importante na gênese da proteção social no Brasil. Mas, estes três elementos não foram capazes de consolidar uma "condição salarial" que pudesse ter como resultado uma "sociedade salarial" com suas implicações: pleno emprego [...], identidade social construída a partir da posição ocupada na estratificação salarial, acumulação homogênea de bens e produtos, ampliação de direitos e garantias, e multiplicação e universalização da proteção social e da segurança social (Boschetti, 2006, p. 80).

A análise de Theodoro (2009, p. 110-111) sobre o período entre 1930 e 1980 aponta na mesma direção:

Entre 1930 e 1980, em termos globais a economia brasileira conheceu um crescimento notável, em que pese a existência de momentos de descontinuidade. Houve uma grande diversificação da indústria, ao mesmo tempo que a força de trabalho aumentou de 15,7 milhões para 45 milhões de pessoas e que o Produto Interno Bruto *per capita* cresceu 380%. No final dos anos 1970, a economia brasileira classificava-se entre as maiores economias do mundo capitalista. Entretanto, [...] este crescimento não foi suficiente para absorver toda a mão de obra.

Ainda no que se refere à força de trabalho, é relevante retomar a reflexão sobre o aproveitamento da força de trabalho dos negros (ma-

oritariamente descendentes de escravos e/ou ex-escravos) pelo recém-estruturado mercado de trabalho, no período entre 1930 e 1980:

Deve-se fazer uma última observação, referente à situação dos negros e mestiços no mercado de trabalho no período 1930-1980. O processo de modernização permitiu também uma absorção significativa destas populações que, até os anos 1930, estavam quase totalmente marginalizadas. A revalorização da mão de obra nacional que se seguiu ao fim do período de imigração massiva beneficiou diretamente os negros e mestiços (Theodoro, 2009, p. 111).

A década de 1980 é singular e traz elementos inusitados à história de organização da previdência social no Brasil, e sua inter-relação com a condição estrutural do trabalho no país. É disso que trata o item subsequente.

3.2 A instituição da seguridade social no Brasil em um contexto internacional de mudanças no mundo do trabalho com reflexos no país e o seu rebatimento na cobertura da previdência social (década de 1980)

A década de 1980, no contexto internacional, foi marcada por profundas mudanças no capitalismo em decorrência da crise de superacumulação que afetou o sistema e se manifestou em meados da década de 1970 nos países do capitalismo avançado. Isto provocou a queda nas taxas de lucros, o que imputou reação imediata dos capitalistas, no sentido de colocarem em ação mecanismos capazes de frear os efeitos da crise. Os mecanismos utilizados, porém, provocaram o aumento da exploração dos trabalhadores pela elevação da produtividade, elevação da jornada de trabalho e/ou uso intensivo das capacidades da força de trabalho, redução do valor real dos salários, ampliação da superpopulação relativa (por meio do aprofundamento do desemprego e do subemprego), entre outros. Essa situação reflete o