

# Atores Sociais e Coalizões na trajetória da política social brasileira

*Social Actors and Coalitions in the Path of Brazilian Social Politics*

*Ignácio Godinho Delgado\**

---

## Resumo

O artigo discorre sobre a trajetória da política social brasileira de 1930 a 1960, com foco na previdência social, que nasce segundo um formato corporativo, fragmentado e contencionista, para afirmar-se como uma estrutura pródiga de benefícios no final do período. Tal trajetória é analisada a partir preferências e coalizões efetuadas pelo Estado, os trabalhadores e os empresários, que têm sua atuação e escolhas afetadas pela forma de inserção do Brasil na economia mundial, pelo o regime político vigente e pela natureza da presença política dos trabalhadores.

**Palavras-chave:** Política social brasileira; Brasil; Políticas públicas

O artigo que se segue apresenta uma perspectiva de análise para a investigação da origem e trajetória das modernas políticas sociais, focalizando o caso brasileiro de 1930 a 1960. O texto se divide em quatro seções. Na primeira, apontamos os elementos centrais da perspectiva proposta, com um delineamento breve de trajetórias nacionais paradigmáticas. Na segunda, discorremos sobre a gênese das modernas políticas sociais no Brasil, verificada nos anos 1930. Na terceira seção, descrevemos as condições que favorecem a ruptura com o padrão contencionista de política social vigente até a emergência da República de 1946, num processo que alcança principalmente os trabalhadores incluídos no mercado formal de trabalho do Brasil. Ao final, salientamos certos dilemas do aparato público de política social no início dos anos 1960.

---

\* Professor Adjunto do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História da UFJF. Doutor em Ciência Política pela UFMG.

## 1. Padrões de Política Social, Atores e Trajetórias

As políticas sociais modernas associam-se às ações *preventivas*, *regulatórias*, *compensatórias* e *redistributivas* desenvolvidas pelo *Estado Nacional*, estabelecendo, em determinados casos, disposições *obrigatórias* para os atores sociais<sup>1</sup>. Este artigo desenvolve, com pequenos ajustes, o tratamento que dei ao tema, no período em tela, em DELGADO, I. G. *Previdência Social e Mercado – A Presença Empresarial na Trajetória da Política Social Brasileira*. SP: LTr, 2001.

Acompanhando a classificação de Wanderley Guilherme dos Santos, tomamos como políticas preventivas aquelas que visam integrar os indivíduos à comunidade nacional - dentro de condições mínimas aceitáveis de existência -, dotá-los de condições de atuação competitiva no mercado, além daquelas orientadas no sentido de garantir uma operação inclusiva do próprio mercado (emprego e salário)<sup>2</sup>. Por políticas sociais regulatórias entende-se a definição estatal de normas para o funcionamento do processo e do mercado de trabalho, de modo a circunscrever o poder patronal dentro da empresa e nos processos de contratação e demissão. Políticas compensatórias buscam "remediar desequilíbrios gerados no processo de acumulação", e dizem respeito, especificamente, às atividades relacionadas ao *seguro social* de base contratual (aposentadorias, pensões, seguro-desemprego, seguro de acidentes de trabalho)<sup>3</sup>. Recentemente têm sido vinculadas, por força da classificação das agências multilaterais, a ações destinadas ao enfrentamento de dilemas sociais focalizados e de situações emergenciais. Por fim, as políticas redistributivas, *strictu sensu*, correspondem às medidas que buscam efetuar transferências entre categorias amplas tais como as classes sociais<sup>4</sup>. É o caso do imposto de renda progressivo e da taxaçoão sobre o lucro<sup>5</sup>.

Além da classificação acima indicada, é importante para este trabalho considerar a distinção entre *assistência social*, *seguridade social* e *seguro social*. A primeira corresponde às políticas que se dirigem a clientela específicas, não garantidas por modelos contratuais ou qualquer "relação formalizada de direito ao benefício"<sup>6</sup>. De modo a diferenciá-las das políticas estigmatizadoras de ajuda aos pobres típicas do século XIX, a assistência social tem sido, desde os anos 40, vinculada ao "conjunto das ações referentes à previdência, à assistência social e à saúde", que compõe a noção de *seguridade social*. Esta última, na acepção mais conhecida, designa a "plenitude da cidadania", que se vincula à perspectiva marshalliana, segundo a qual, além dos *direitos civis* e dos *direitos políticos*, os indivíduos devem dispor de *direitos sociais*, que correspondem à garantia de um mínimo de bem-estar econômico e "ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade"<sup>7</sup>. Já o *seguro social* vincula-se às retribuições de caráter contratual, derivadas de arranjos

contributivos, sendo, em boa parte dos casos, como se estruturaram os sistemas de aposentadorias, pensões, indenizações de acidentes de trabalho e o seguro-desemprego<sup>8</sup>.

As políticas sociais modernas surgem como respostas, desenvolvidas no interior das sociedades nacionais e através do Estado Nacional, aos dilemas sociais que decorrem da operação do mercado capitalista. Tais dilemas, e as respostas que desencadeiam, ganham evidência com a expansão do trabalho assalariado, do processo de urbanização e das alterações ocupacionais e demográficas que se associam à emergência da indústria moderna<sup>9</sup>. As políticas sociais surgiram nos diversos países em momentos diferenciados no tempo, o que confere relevo, nos casos de sua implantação mais recente, ao aprendizado das experiências passadas nas escolhas efetuadas pelos atores sociais, fato que se atesta pela relativa disseminação encontrada pelas características da legislação alemã, a primeira a ser efetivada numa sociedade capitalista nacional. Além disto, uma vez estabelecidas, as políticas sociais podem mostrar grande resistência à mudança, mesmo diante de alterações nas condições em que foram geradas, seja por conta de uma certa inércia institucional, seja pelo peso que dispõem os atores delas beneficiários ou responsáveis pela sua operação dentro do Estado<sup>10</sup>. Ademais, a lógica interna dos sistemas e aparatos criados para efetivação das modernas políticas sociais dispõe de interferência decisiva em sua trajetória, como se observa de forma saliente com os dilemas atuariais que envolvem a previdência social em condições de mudanças demográficas e no ciclo de vida das pessoas. Por fim, como ocorreu após a Segunda Guerra Mundial – *evento crítico* a definir o encerramento definitivo de um determinado padrão de regulação da economia mundial e a emergência de outro –, as modernas políticas sociais podem estabelecer-se como parte dos formatos regulatórios estabelecidos na arena internacional, influenciando de forma significativa as escolhas dos atores.

As diferentes configurações institucionais em que as políticas sociais se articulam nos Estados Nacionais derivam das escolhas e coalizões efetuadas pelos atores sociais, sob certas condições presentes nas diversas trajetórias do desenvolvimento capitalista<sup>11</sup>. A literatura tem enfatizado a presença de três padrões básicos de estruturação dos sistemas de proteção social no mundo capitalista, que encontraram nos sistemas de aposentadorias e pensões suas matrizes fundamentais<sup>12</sup>. Nos Estados Nacionais em que estas se integram num formato institucional *público universalista* de proteção social, a noção de *mínimo vital* prevaleceu na concessão dos benefícios previdenciários, garantidos principalmente por tributos gerais e diretos. Onde as políticas sociais surgiram associadas a um modelo *público corporativo*, prevaleceu a retribuição meritocrática na previdência, custeada pelas contribuições de emprega-

dos e empregadores, efetuadas sobre a folha de pagamentos das empresas. Por fim, nos Estados Nacionais que erigiram redes de proteção social de perfil *liberal residual*, a previdência privada, organizada no sistema de capitalização individual, assumiu um papel expressivo, não obstante a presença mais ou menos significativa da previdência pública. Neste modelo, prevalece também a oferta privada de outros serviços vinculados à proteção social<sup>13</sup>.

A origem das modernas políticas sociais decorre da interação entre três atores fundamentais – o *pessoal do Estado*, os trabalhadores e os empresários – que efetuam *escolhas* em determinadas condições contextuais. O **tipo de inserção da economia nacional no mercado mundial** faz com que as formas de financiamento das políticas sociais produzam impactos diversos para o desempenho das empresas, afetando as escolhas empresariais. O **regime político** que circunscreve a interação entre os atores é fundamental na determinação dos rumos das políticas sociais, por favorecer ou dificultar certas coalizões que sustentam os *regimes ativos* que as instauram. A **natureza da presença política dos trabalhadores na cena nacional** indica se as demandas dos assalariados por políticas sociais serão politicamente canalizadas, o que acentua seu caráter público. Por fim, as diferentes **configurações nacionais de mercado** definem a saliência de determinados dilemas enfrentados pelas políticas sociais e interferem na dimensão estrutural do poder dos atores envolvidos, notadamente os trabalhadores assalariados.

As *escolhas* dos atores, efetuadas em meio às condições indicadas acima, derivam, pois, de seus *interesses* e das *interações* que estabelecem. Tais interações tendem a afetar a *estrutura de escolhas*, distanciando-a da *preferência* original dos atores sociais envolvidos. Assim, é razoável admitir que os empresários *prefiram* a implantação de um modelo de previdência social privado, assentado no sistema de *capitalização*, especialmente individual, em que contribuições regulares são depositadas em fundos que processam a inversão de tais contribuições nas taxas de juros prevaletentes e, dentro de regras previamente estipuladas, distribuem seus resultados<sup>14</sup>. Além de evitar a participação patronal no custeio do sistema, este modelo é tomado como positivo na formação de fundos de investimento à disposição dos capitalistas. Entretanto, nem sempre esta opção aparece nas *escolhas possíveis* dos empresários. Quando diante de alternativas que opõem a instituição de um sistema de cobertura universal sustentado por impostos gerais e diretos a um sistema contributivo baseado na tributação sobre a folha de pagamentos, a escolha dos empresários depende, inicialmente, do impacto que a implantação de tais sistemas acarreta para o desempenho das empresas. Desta forma, caso a produção industrial de um determinado país oriente-se fundamentalmente para o mercado interno e este esteja protegido da concorrência

externa, é provável que a escolha empresarial recaia sobre o modelo contributivo baseado na tributação sobre a folha de pagamentos, uma vez que o custo envolvido em tal forma de financiamento, assentada em tributos indiretos, pode ser transferido ao conjunto dos consumidores, dentro de certos limites. No caso inverso, em economias abertas, diante das opções disponíveis, é provável que os empresários escolham um modelo de previdência sustentado por impostos gerais.

Por seu turno, é razoável supor que os trabalhadores *não prefiram* um modelo de capitalização individual, em face da insegurança de seus vínculos com o mercado, de sua reduzida *propensão à poupança* e, portanto, de sua capacidade contributiva. Assim, tendem a optar, no caso das aposentadorias e pensões, por modelos baseados na *solidariedade intergeracional*, sejam eles *não contributivos*, sejam baseados no sistema de *repartição simples*, em que a contribuição daqueles que se encontram na ativa sustenta os rendimentos dos trabalhadores aposentados<sup>15</sup>.

Por fim, no caso do Estado é preciso distinguir entre os *titulares do poder de Estado*, que ocupam seu *topo*, e as *burocracias* dos diferentes ramos do aparelho de Estado, que definem *lugares* a promover a *coesão específica do pessoal do Estado*<sup>16</sup>. Na origem dos modernos sistemas contributivos de proteção social, especialmente nos casos em que este é criado simultaneamente à própria afirmação do Estado Nacional, verifica-se uma convergência entre os interesses dos ocupantes destes dois segmentos do pessoal do Estado, na medida em que o sistema de proteção social opera como componente fundamental do *fundo público* que serve ao custeio da montagem da máquina do Estado e à alavancagem do processo de acumulação. Entretanto, com o *amadurecimento* dos sistemas previdenciários, sua passagem do sistema de *capitalização coletiva* ao sistema de *repartição simples*, e as mudanças na estrutura demográfica e no ciclo de vida das pessoas, tende-se a desfazer a convergência apontada. Reforça-se entre os titulares do poder de Estado a percepção de que a previdência contribui para o *déficit público*, favorecendo ações de *retração* das políticas sociais e chocando-se com a disposição da burocracia previdenciária de manter o aparato que lhe dá suporte.

A implantação de políticas sociais *extensas* é favorecida pela presença de uma *identidade política* dos trabalhadores, que reforça o peso destes na cena política nacional. Os EUA assistiram, nos anos 1930, à emergência das políticas sociais modernas numa situação política democrática, sob o governo de Roosevelt, em meio ao recrudescimento da ação protecionista do Estado e numa configuração de mercado que potencializava a dimensão estrutural do poder dos trabalhadores. A ausência de organizações que lhes conferissem uma identidade relevante na cena política estadunidense, contribuiu, entretanto, para que o Estado de Bem Estar Social dos EUA, de caráter liberal e residual, permanecesse

pequeno e inconcluso<sup>17</sup>. Na Alemanha, sob o regime de Bismarck, numa economia fechada e dentro de uma configuração de mercado que exibia expressivas concentrações operárias, as políticas sociais modernas apareceram como resposta da coalizão do *ferro com o canteio* ao dinamismo do movimento operário social-democrata. Ausente da coalizão que instituiu o Estado de Bem Estar na Alemanha, a social-democracia foi decisiva, entretanto, para que este adquirisse um caráter extenso, muito embora corporativista<sup>18</sup>. Na Inglaterra e na Suécia, a implantação de um modelo público universalista ocorreu em economias abertas, sob regimes democráticos, onde atuavam organizações políticas radicadas nos trabalhadores industriais, com forte presença nas coalizões que instituíram as modernas políticas sociais<sup>19</sup>.

Após a Segunda Guerra Mundial, os Estados de Bem Estar Social conheceram significativas convergências ao longo dos *trinta anos gloriosos* do capitalismo<sup>20</sup>. A *hegemonia benevolente* dos EUA, motivada pela presença do campo socialista, abriu espaço para o relativo fechamento dos mercados nacionais ou para concertações que mitigavam o impacto das contribuições sobre a folha de pagamentos para o desempenho das empresas. Os aportes orçamentários derivados de tributos gerais permaneceram, entretanto, expressivos naqueles países em que a gênese dos Estados de Bem Estar Social associou-se ao modelo público universalista<sup>21</sup>.

A ampliação do Estado de Bem Estar Social prossegue até os anos 60. Na década seguinte, emerge a crise econômica que interrompe a curva ascendente dos trinta anos gloriosos<sup>22</sup>. Ao lado das iniciativas que engendrariam um novo paradigma tecnológico e novas formas de gestão empresarial e de organização do trabalho, assiste-se à erosão progressiva - favorecida, nos anos 1980, pelo debilitamento do *campo socialista* - do *modo de regulação* definido no pós Segunda Guerra. Fortalecem-se, pois, as proposições de abertura dos mercados e de desregulamentação do mercado de trabalho, acompanhadas da retração das políticas sociais.

O Brasil participou deste processo ampliando, da mesma forma, seu aparato público de proteção social, até o final dos anos 1980. Na seção seguinte, indicamos os passos iniciais da trajetória brasileira.

## **2. Origens da Política Social Brasileira**

A formação do sistema público de previdência social no Brasil tem seu início em 1933, a partir da instalação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM). Com ele, inaugura-se a montagem dos diversos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) que iriam progressivamente suplantar as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs)<sup>23</sup>. Criadas em 1923 por via da Lei 4.062, do parlamentar paulista Eloy Chaves, e definitivamente superadas em 1953, as CAPs foram insti-

tuídas como organismos privados, centrados nas empresas, para assegurar a concessão de aposentadorias, pensões e assistência médica aos ferroviários. Seu financiamento era garantido pela contribuição tríplice de empregadores, empregados e do Estado e a administração efetuada por conselhos de empregadores e empregados<sup>24</sup>. Em 1926 estendem-se a marítimos e portuários, mantendo seu estatuto privado e a organização por empresa. Após 1930, ao longo dos primeiros anos do Governo Provisório, diversos decretos acentuaram a regulação estatal sobre as CAPs, além de estendê-las a empresas que empregavam outras categorias profissionais<sup>25</sup>. Entretanto, é com a criação dos IAPs que se acelera a incorporação dos trabalhadores brasileiros à previdência social.

A montagem dos Institutos de Aposentadoria e Pensões absorveu das CAPs os princípios do financiamento assentado na contribuição tríplice, da concessão de aposentadorias de acordo com a contribuição passada e da gestão paritária, embora esta fosse mitigada pela acentuação da presença do Estado<sup>26</sup>. Substituiu, entretanto, a organização por empresa pela proteção aos assalariados de uma mesma categoria profissional. Alterou, por seu turno, a base definida para a contribuição patronal, eliminando a dedução relativa ao faturamento da empresa pela taxa-ção incidente sobre a folha de pagamentos. Por fim, os benefícios oferecidos tendiam a revelar menor prodigalidade do que o verificado nas CAPs, durante a República Velha<sup>27</sup>. Sua instalação seguiu uma trajetória fragmentada, em geral associada à força das categorias profissionais que cobria, com acentuação crescente do controle estatal, especialmente sobre a aplicação de suas reservas financeiras<sup>28</sup>. Assim, os diferentes institutos apresentavam planos diversos de benefícios. Ainda que aposentadorias, pensões, auxílio-funeral e assistência médica aparecessem como atribuições genéricas dos IAPs, as disparidades nos benefícios concedidos eram significativas. O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários, por exemplo, além das aposentadorias por invalidez e velhice e dos demais benefícios apontados, previa a concessão de auxílio-doença, auxílio-maternidade, dentre outros. Já o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, um dos últimos a ser criado e de orientação extremamente contencionista, sequer previa em seu plano de benefícios inicial a aposentadoria por velhice, ao passo que a assistência médica era condicionada à disponibilidade de recursos do Instituto<sup>29</sup>.

Em linhas gerais, o sistema de previdência social brasileira, nesta fase inicial, organizou-se segundo os postulados da capitalização e do seguro social, aproximando-se do modelo público corporativo de política social, com um caráter fortemente segmentado<sup>30</sup>. Associando o direito a determinados benefícios à participação no mercado formal de trabalho e à contribuição passada, configurou um sistema de *cidadania regulada*, da qual estavam excluídos os trabalhadores rurais e uma parcela

significativa da força de trabalho urbana<sup>31</sup>. De qualquer forma, através dos IAPs verifica-se a incorporação crescente de pessoas ao seguro social, se se compara com o período precedente, de predomínio das CAPs. De 1923 a 1932, a população coberta pelas CAPs se eleva em 8,2 vezes, num espaço de 9 anos<sup>32</sup>. De 1932, último ano em que as CAPs aparecem como instituições exclusivas do seguro-social, ao início do funcionamento do IAPI, a expansão é de 9,4 vezes, num espaço de 7 anos<sup>33</sup>. O peso do IAPI no conjunto da população coberta é significativo. Em 1937, quando não se encontrava em operação, o total de inscritos nas CAPs e IAPs era de 844.801 pessoas. No primeiro ano de funcionamento do IAPI, a população coberta se eleva para 1.787.386 pessoas<sup>34</sup>.

O IAPI é o último dos grandes institutos de previdência a ser montado, num processo que se estende de 1935 a 1938. A relativa lentidão em sua implantação, se comparada à de outros institutos, tem sido atribuída à heterogeneidade e pequena coesão dos trabalhadores industriais<sup>35</sup>. Entretanto, papel significativo na determinação do ritmo de instalação dos institutos de previdência dos trabalhadores da indústria - e mesmo do comércio, naqueles aspectos que afetam o interesse dos industriais - foi desempenhado pelas entidades representativas da indústria, especialmente a FIESP, que participou ativamente das tratativas para sua implantação, admitindo-a, desde que acompanhadas de medidas de proteção à indústria.

No limite, desencadeada pelas pressões exercidas por diversas categorias de trabalhadores, a montagem de um sistema público de proteção social no Brasil foi conduzida por um *regime autoritário*, que a vinculava à própria construção da nacionalidade. Num quadro em que não se configurava de forma plena a constituição de uma identidade política nacional para os trabalhadores assalariados - cujo peso na sociedade brasileira era ainda diminuto -, nem lograva sucesso, por força de repressão e da orientação *putchista* da ANL, a tentativa de sua articulação numa frente política com outros setores urbanos, a criação da previdência pública no Brasil foi instituída sem a mediação de uma *presença política* relevante dos trabalhadores. Desta forma, constituiu-se de forma segmentada e com um elenco reduzido de benefícios para os trabalhadores industriais, a parcela mais significativa dos assalariados que são incorporados à cidadania regulada.

A coalizão predominante na montagem do seguro social brasileiro envolveu, como atores fundamentais, o Estado e os empresários industriais, que se conformaram à criação de uma previdência social de perfil contencionista, na medida em que conseguiam a constituição de *defesas paralelas* para a indústria, manifestas no seu financiamento através de tributos que podiam ser transferidos à *coletividade em geral*, nos marcos de uma economia em que se acentuava o fechamento do mercado interno, no sentido

de assegurar a expansão da indústria doméstica. Por seu turno, organizada segundo os postulados da capitalização e vinculando os benefícios concedidos à contribuição passada, a previdência social brasileira aproximava-se dos postulados meritocráticos defendidos pelos empresários, no que concerne à estruturação das políticas sociais compensatórias - tal como se verificara, desde os anos 20, com as CAPs - e abria-se à possibilidade de servir como instrumento para o financiamento da acumulação privada<sup>36</sup>.

### 3. A Política Social Brasileira sob a República de 1946

De 1945 a 1964, não obstante o governo Dutra, é saliente a ampliação do espaço político para os diferentes atores sociais, mesmo com presença da ordem sindical corporativa e do alijamento do PCB da cena política. Aprofunda-se a política de proteção à indústria - só reduzida, em curto período, no início do governo Dutra - e acelera-se o processo de industrialização, com a passagem da *industrialização restringida* à *industrialização pesada*. Acentua-se a presença política dos trabalhadores, com a retomada das mobilizações sindicais e a progressiva conversão do PTB, *do getulismo ao reformismo*<sup>37</sup>

Do final do Estado Novo até 1964, a política social brasileira, caudatária da previdência social, conhece crescente processo de expansão e uniformização, nos marcos da *cidadania regulada*<sup>38</sup>. A Segunda Guerra Mundial fora um *evento crítico* que tornou a instalação de estruturas de bem estar social uma dimensão do consenso keynesiano, e dos formatos institucionais a ele associados, promovido pelas instâncias reguladoras internacionais diante da ameaça representada pela expansão do "campo socialista" e das forças políticas de esquerda. Neste contexto, o Relatório Beveridge da Inglaterra alcançou grande repercussão, influenciando as reformas da legislação social em diferentes países. Sucintamente, ele propunha uma estrutura de bem estar *administrativamente unificada, padronizada*, nos benefícios concedidos, e *universal*, desvinculando o atendimento da posição dos indivíduos no mercado de trabalho. Salientava, ainda, a unidade, na *seguridade social*, entre o *seguro social*, a *saúde* e a *assistência social*, numa perspectiva ampla de *direitos sociais*<sup>39</sup>.

A sorte destas iniciativas de reforma vinculou-se, entretanto, ao peso já alcançado pelas estruturas pré-existentes e aos interesses que a elas se associavam. Na América Latina, os países que haviam adotado um esquema de fundos múltiplos resistiram à unificação de seu sistema previdenciário, ao passo que os modelos unificados, centralizados e uniformes prosperaram com mais facilidade nos países que não dispunham de estruturas sólidas de previdência antes da Segunda Guerra<sup>40</sup>. No Brasil, os primeiros esforços para instituir um modelo unificado, padronizado e universal de proteção social partiram de segmentos do pessoal do

Estado ligado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, ao final do Estado Novo, com a proposta de criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB). Pretendia-se agrupar os institutos existentes, padronizar e universalizar a cobertura, com extensão da assistência médica e social, além de absorver os seguros sobre acidentes na previdência pública<sup>41</sup>.

Ainda que sancionado por Vargas, através do decreto 7.526, o projeto do ISSB não prosperou. Contra ele ergueram-se resistências significativas. As companhias seguradoras privadas reagiram à perda do controle sobre uma atividade que dominavam desde 1919. Na própria burocracia de Estado, os "cardeais da Previdência", ligados ao IAPI, não sustentaram o projeto, com receio de serem absorvidos por uma estrutura mais ampla<sup>42</sup>. Os industriais não o aceitaram, assim como os sindicatos. A natureza segmentada de constituição da previdência e o peso da estrutura corporativa na estrutura de representação de interesses mitigava as disposições em favor de uma previdência social universalista, seja pelo temor da acentuação do controle estatal sobre as *reservas da previdência*, entre os empresários, seja pelo temor de rebaixamento dos benefícios com a padronização, entre as categorias profissionais cujos institutos de previdência apresentavam um elenco mais generoso de benefícios<sup>43</sup>.

Nos países que adotaram modelos universalistas de política social, a presença política dos trabalhadores, *em regimes democráticos*, constituiu fator decisivo para o alcance de tal resultado. Os partidos que interpelavam os trabalhadores como classe, e lhes conferiam uma *identidade* na cena política, operavam como filtros, atenuando os obstáculos que a diversidade ocupacional acarretava na formação de um interesse comum da classe. Ademais, tais partidos atuavam em sociedades com configurações de mercado que conferiam aos trabalhadores assalariados, especialmente industriais, peso significativo na estrutura ocupacional, além de atribuir-lhes os lugares inferiores na estratificação social, o que dificultava a adesão a sistemas de proteção desenvolvidos segundo a lógica da *massificação de privilégios*, através da extensão progressiva de benefícios de determinados grupos profissionais para as categorias que se fortalecem com os processos de industrialização e urbanização<sup>44</sup>. No caso brasileiro, a participação dos trabalhadores na população economicamente ativa permanecia reduzida e diversos segmentos sequer eram absorvidos no mercado formal de trabalho. Nos termos da *cidadania regulada*, os assalariados, portanto, apresentavam-se como portadores de direitos inexistentes para uma parcela expressiva da sociedade brasileira.

Num primeiro momento, na cena democrática do pós 1945, as correntes políticas que buscam firmar-se como partidos políticos ligados aos trabalhadores assalariados urbanos, fazem-no num quadro delimita-

do pela exígua presença destes na estrutura ocupacional e pelo peso da natureza corporativa e segmentada da previdência social instituída no Brasil, dentro de trajetórias que não favoreciam, até meados dos anos 50, uma ação consistente na defesa dos postulados universalistas de política social. O PCB não pode forjar-se como um partido parlamentar de reformas sociais, entre outras razões, por ver-se precocemente afastado do sistema político inaugurado com a queda do Estado Novo<sup>45</sup>. O PTB, criado a partir do Estado para, de forma tutelada, canalizar politicamente, em regime democrático, o sindicalismo corporativo, plasmou-se à estrutura segmentada da organização sindical e de proteção social, além de permanecer enredado nos arranjos clientelísticos de sua relação com o Estado, mantendo-se, ainda, em São Paulo, o estado mais industrializado do país, segundo Benevides, eleitoralmente frágil, politicamente desarticulado e ideologicamente inconsistente<sup>46</sup>.

A retomada das mobilizações operárias nos anos 50 e o exercício continuado da ação parlamentar e de funções de governo, entretanto, favorecem a evolução do PTB "do getulismo ao reformismo". Até 1962, o PTB apresentou um crescimento eleitoral progressivo no plano nacional, acompanhado da acentuação da identificação dos trabalhadores industriais com a legenda. Seria, ainda, no âmbito parlamentar, dentre os grandes partidos presentes na cena política brasileira de 1945 a 1964, aquele marcado pelo índice mais elevado de coesão, quando se considera o comportamento das bancadas diante das questões mais polêmicas da agenda política<sup>47</sup>. Enfim, malgrado as particularidades de sua trajetória, o PTB consolidar-se-ia como veículo de afirmação de uma *identidade política* dos trabalhadores, aspecto que reforça o poder de que estes podem dispor na cena política<sup>48</sup>.

Nos anos 50 há, pois, uma importante acentuação do *poder de classe* dos trabalhadores industriais na sociedade brasileira, limitado por sua pequena participação na população total e pelas dificuldades para a orquestração de alianças com outros setores populares, notadamente os trabalhadores rurais e as camadas populares urbanas não operárias, a maior parte do período ausentes, com face própria, da cena política, fato que contribui para a relativa contenção da ação reformista do PTB nos marcos da *cidadania regulada*. Ao longo da década há uma ligeira queda na participação dos trabalhadores industriais na população economicamente ativa, mas acentua-se sua presença dos ramos com maior concentração operária, o que reforça a *dimensão estrutural* do seu poder de classe<sup>49</sup>. Quanto à *dimensão organizativa* deste poder, a estrutura corporativa produz efeitos contraditórios. Por um lado, ela pode acarretar a *acomodação precoce* das lideranças sindicais, desestimular a organização dos sindicatos nos locais de trabalho e submetê-los à tutela do Estado<sup>50</sup>. Por outro lado, dado o ritmo intenso de mobilidade estrutural

da sociedade brasileira - que dificultaria a cristalização de comportamentos classistas -, pode também operar como um mecanismo de aceleração da auto-identificação dos trabalhadores enquanto ator dotado de protagonismo no interior da sociedade nacional, *notadamente quando encimada por um partido político*<sup>51</sup>.

Assim, admitindo-se que a organização corporativa reduz as potencialidades de uma *ação revolucionária* dos trabalhadores, nada sugere que nela não possa assentar-se uma *ação reformista*, que, através do PTB, teria destaque nos anos 1950. Até então, a defesa da unificação dos institutos de previdência, da padronização dos benefícios e da universalização da cobertura estava restrita a segmentos técnicos Estado e, no âmbito parlamentar, à UDN, que acompanhavam, com um viés contencionista, as formulações das agências internacionais. Para tais setores, as medidas acima preconizadas serviriam à racionalização administrativa do sistema e à sua imunização de influências político-partidárias<sup>52</sup>. Nesta etapa, as iniciativas mais significativas, estiveram ligadas ao deputado udenista Aluísio Alves, cujo projeto, de 1947, balizou toda a discussão posterior da previdência social até 1960. Em linhas gerais, o projeto propunha a unificação da previdência, a padronização dos benefícios, a universalização da cobertura, a centralização da aplicação das reservas da previdência, a obrigatoriedade da assistência médica unificada e a incorporação dos seguros de acidentes de trabalho à previdência pública. A participação de empresários e trabalhadores na gestão na previdência, organizada de forma fundamentalmente burocrática, limitar-se-ia à presença em seu Conselho Fiscal<sup>53</sup>.

No segundo governo Vargas, o PTB assume a direção dos debates sobre a reforma da previdência, numa conjuntura de acentuação das mobilizações operárias<sup>54</sup>. Em junho de 1953, João Goulart, no Ministério do Trabalho, convocou o *P Congresso Brasileiro de Previdência Social*, que reuniu sindicatos de todo o país. O Congresso, cujo tema candente foi a participação dos sindicatos na gestão da previdência, evidenciou as dificuldades para a aceitação da unificação administrativa por parte dos dirigentes sindicais. Proposta nesta direção foi derrotada, contando com o apoio apenas de sindicalistas do Norte e do Nordeste<sup>55</sup>. Em 1954, Vargas, que enviara dois anos antes, sem sucesso, projeto de reforma ao Congresso, estabeleceu, por decreto, o *Regulamento Geral dos Institutos de Previdência*, generalizando para todos os IAPs os benefícios percebidos pelos institutos mais pródigos, sem prever a unificação administrativa. Café Filho, entretanto, revogaria o decreto, sob alegação de inconstitucionalidade.

A convergência para reforma da previdência, dentro da esfera parlamentar, na segunda metade dos anos 1950, resultou de pressões diversas. Por um lado, acentuavam-se as denúncias de empreguismo, parti-

das principalmente da UDN, que ganhavam visibilidade com a elevação da despesas administrativas dos institutos, em alguns casos ostentando déficits expressivos. Por outro lado, o incremento da mobilização dos trabalhadores industriais, iniciada no segundo governo Vargas, trazia à luz a insatisfação das categorias agrupadas no maior dos institutos, o IAPI, que ainda exibia um elenco de benefícios restrito, embora houvesse incorporado diversos direitos concedidos a outras categorias desde o início dos anos 1950<sup>56</sup>. A resistência à padronização dos benefícios por parte da maioria dos sindicatos, acompanhada pelo PTB - de tímida atuação parlamentar em torno dos temas da reforma previdenciária até os primeiros anos da década -, diluía-se ante a perspectiva de sua efetivação num patamar elevado, segundo os benefícios dos institutos mais generosos. Além disto, dissociada da unificação administrativa, não era vista mais como ameaça à influência das direções sindicais sobre a previdência, nem à sua utilização clientelística por parte de setores do PTB<sup>57</sup>.

A Lei Orgânica da Previdência Social, aprovada em 1960, manteve a estrutura institucional fragmentada do sistema de proteção social no Brasil, encerrando, desta forma, no período em tela, quase duas décadas de debates sobre a previdência social, que envolveu, no parlamento, a apresentação de cinco projetos diferentes<sup>58</sup>. Ao assegurar a padronização dos benefícios num patamar elevado, a extensão do direito à assistência médica a todos os segurados e a participação dos sindicatos na gestão do sistema, a LOPS foi apresentada pelo PTB e reconhecida pelos trabalhadores - que ameaçaram com uma greve geral para a sua aprovação - como uma grande conquista deste ator social<sup>59</sup>. O texto da lei, entretanto, revelava um equilíbrio precário entre diferentes interesses, evidenciando os limites ainda existentes na influência exercida pelos trabalhadores na cena política do período. As seguradoras privadas conseguiam manter sob seu domínio os seguros sobre acidentes de trabalho. A extensão da assistência médica ao conjunto dos segurados era circunscrita pela preservação da medicina liberal, cabendo ao Estado o pagamento por serviços médicos privados, segundo proposição da Associação Médica Brasileira, apoiada pelas entidades empresariais presentes na Comissão instituída por Juscelino Kubitschek para formulação das propostas de reforma da previdência. A universalização da proteção social, com a incorporação dos trabalhadores rurais, autônomos e empregadas domésticas, permaneceria letra morta, pois a lei não definia os mecanismos de financiamento<sup>60</sup>. Não alterou-se, do mesmo modo, o financiamento global do sistema, ancorado na lógica do *seguro social* e na contribuição de trabalhadores e empregadores a partir de deduções sobre a folha de pagamentos, ao passo que os benefícios oferecidos - que envolviam aposentadorias e pensões, auxílios diversos, alimentação (através do SAPS), assistência médica, empréstimos para aquisição de casa pró-

pria etc - aproximavam-se de uma perspectiva abrangente de *seguridade social*, ainda que restrita aos partícipes da *cidadania regulada*<sup>61</sup>.

A LOPS, de qualquer forma, foi a culminação, no regime político em vigor, de um processo de mudança da previdência social brasileira, que, gestada segundo os postulados da *capitalização*, com um perfil contencionista, transformava-se num sistema regido pelos princípios da *repartição simples*, com uma estrutura pródiga de benefícios<sup>62</sup>. No curso deste processo, fracassavam a tentativas de segmentos do pessoal do Estado de erigir um modelo de previdência social cuja gestão fosse burocrática, tal como na Inglaterra. A presença de representantes de trabalhadores e empresários na gestão do sistema uniu, neste caso, estes dois atores, como forma de influenciar na destinação das "reservas da previdência", que lastreara parte dos investimentos do Estado no esforço de industrialização do país.

#### 4. Dilemas

O problema da dívida da União com o sistema previdenciário e a disputa sobre a utilização de suas reservas ocuparam de modo central a agenda de debates sobre a previdência, desde o início da década de 1940<sup>63</sup>. A Carta de 1946 determinou o caráter não obrigatório da participação da União, cujas dívidas acumulavam-se desde os anos 1930<sup>64</sup>. Como os recursos da previdência não eram utilizados em investimentos que a ela retornassem para compensar a redução progressiva das reservas - decorrente também do amadurecimento do sistema, com o envelhecimento dos contribuintes e o declínio da razão de dependência -, a proteção social brasileira ficaria marcada por um descompasso básico entre os mecanismos de financiamento e a natureza dos dispêndios efetuados<sup>65</sup>.

Na medida em que eram utilizadas para investimentos estatais, sem retorno para o sistema, as reservas da previdência apareciam como contribuição dos trabalhadores à consecução de um *projeto nacional*, não obstante a ausência de fóruns amplos para a definição dos objetivos que compunham tal projeto. Quando utilizadas de forma clientelística, através do empreguismo, operavam como substância para comportamentos predatórios<sup>66</sup>. A criação de novos benefícios e a ampliação dos serviços, por outro lado, exigiriam uma repactuação, entre os atores sociais e as gerações, que envolveria a supressão do financiamento típico do *seguro social* e a acentuação dos aportes orçamentários sustentados por tributos gerais. No caso brasileiro, os três processos pressionavam a previdência social, sem que se resolvesse o problema do financiamento e sem que fossem efetivamente contidas suas deformações clientelísticas<sup>67</sup>. Esta é a matriz de suas crises recorrentes e dos limites do impacto que acarreta na estrutura de distribuição de renda da sociedade brasileira, muito embora,

ao final do *democracia trabalhista* assegurasse aos trabalhadores assalariados, inscritos na *cidadania regulada*, uma extensa rede de proteção. Por seu turno, dado o veto empresarial às tentativas de reforma tributária - com base em um discurso que salientava o *atraso* do país e as exigências de *formação de capitais* - e a pequena participação da União no financiamento, restava a contínua elevação das contribuições sobre a folha de pagamentos, de aceitação mais fácil para o empresariado nos marcos de uma economia fechada, para contornar os problemas financeiros da previdência, num procedimento de *fuga para a frente* que não solucionava o dilema financeiro do sistema e alimentava o processo inflacionário.

### Abstract

This article discusses the path of the Brazilian social politics from 1930 until 1960, focusing on the social welfare, created according to a corporate format, fragmented and contentious, to eventually become a prodigal structure of benefits at the end of this period. This path is analyzed through the preferences and coalitions made by the State, the workers and the entrepreneurs, whose activities and choices were affected by the way Brazil was inserted in the world economy, by the political regime that was in course and by the nature of the political presence of the workers.

**Key words:** Brazilian social politic; Brasil; public polices

### Notas

<sup>1</sup> Os fundos de ajuda mútua e as caixas e companhias de seguro privadas que, em muitos casos, antecedem a instalação de sistemas públicos de proteção social não são considerados aqui como componentes das políticas sociais modernas. Tais iniciativas tenderam a ser substituídas por sistemas nacionais e compulsórios em face de suas dificuldades para lidar com os riscos atinentes às atividades que desenvolviam e pela pequena flexibilidade diante das oscilações conjunturais da economia. Ademais, somente dentro de sistemas nacionais os indivíduos podem ser considerados partícipes de um status compartilhado que se escora na noção de direitos sociais, fundamento básico da cidadania moderna. Sobre os fundos de ajuda mútua e seu declínio ver SWAAN, A. *In Care of the State*. Cambridge: Polity Press, 1988. Sobre a instabilidade do seguro social privado ver SCHWARZER, H. "Algumas anotações sobre equívocos conceituais na discussão das reformas previdenciárias na América Latina" in *Debates - Reforma Previdenciária - Vetores do Debate Contemporâneo*. SP: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Número 19, 1999.

<sup>2</sup> SANTOS, V. G. *Cidadania e Justiça*. RJ: Campus, 1979. p. 58. Santos aponta a educação, saúde, nutrição, saneamento, salário, emprego como políticas preventivas, indicando serem aquelas que "se bem adequadas, deveriam no limite, produzir o mínimo de desigualdades sociais". Entendemos que as ações ligadas à habitação popular podem ser também associadas às políticas preventivas.

<sup>3</sup> Id. *Ibid.*

- <sup>4</sup> LOWI, T. *Distribution, regulation, redistribution: the functions of government in RIPLEY, R. Public Policies and their Politics*. New York: W.W. Norton and Company Inc., 1966.
- <sup>5</sup> Naturalmente que tal classificação está longe de sugerir a existência de qualquer fronteira rígida quanto aos efeitos das diversas políticas. Assim, a previdência social, conquanto inscrita entre as políticas compensatórias, assim como as políticas preventivas, podem dispor de efeitos redistributivos, conforme a natureza de seu financiamento, dos benefícios que concede a das regras de habilitação.
- <sup>6</sup> FLEURY, S. *Assistência na Previdência Social - Uma Política Marginal*. SPOSATI, A., FALCÃO, M. C. e FLEURY, S. *Os Direitos (dos Desassistidos) Sociais*. São Paulo: Cortez, 1995, p. 44.
- <sup>7</sup> MARSHALL, T. L. apud WERNECK VIANNA, M. L. T. *Articulação de Interesses, Estratégias de Bem-Estar e Políticas Públicas: A americanização (Perversa) da Seguridade Social no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1995, (Tese de Doutorado), p. 51. Além da seguridade social, que envolve, como exposto, a articulação das ações de seguro, saúde e assistência, a OCDE, conforme Maria Lúcia Werneck Vianna, assinala que o Estado de Bem Estar Social se define também pela presença de políticas estatais amplas de educação e habitação
- <sup>8</sup> A distinção entre estas três dimensões da política social assenta-se fundamentalmente no trabalho de RIMLINGER, G.V. *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*. New York: John Wiley and Sons, 1977.
- <sup>9</sup> Para um apanhado sintético das diferentes teorias a respeito da origem do Estado de Bem Estar Social, conferir SKOCPOL, T. e AMENTA, E. *States and Social Policies*, *Annual Review of Sociology*, Vol. 12, 1986. Ver também ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press, 1990; FLEURY, S. *Estado sem Cidadãos*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1994; DRAIBE, S. e HENRIQUES, W., *Welfare State, Crise e Gestão da Crise: Um Balanço da Literatura Internacional*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1988, Vol. 3, n. 6 e WERNECK VIANNA, M. L. T., op. cit.
- <sup>10</sup> A propósito deste último aspecto ver KING, D. *O Estado e as Estruturas de Bem Estar em Democracias Industriais Avançadas*. *Novos Estudos Cebrap*, n022, out. 1988, p. 53-76 e, principalmente, PIERSON, P. *Dismantling The Welfare State?*. Cambridge University Press, 1994. Este autor chama a atenção para as características distintas que regem, por um lado, o processo de formação e expansão do Estado de Bem Estar Social, e por outro, a dinâmica que pressiona para sua retração. No primeiro caso, a natureza do sistema institucional e os recursos de poder mobilizados pelos trabalhadores assalariados têm importância decisiva. Nos processos de retração do Estado de Bem Estar Social, o peso dos trabalhadores é declinante, mas a presença de clientela beneficiária pode operar

como uma compensação na resistência às iniciativas de desmonte levadas adiante por governos conservadores. A vulnerabilidade das diversas políticas sociais, por seu turno, está associada aos efeitos institucionais que provocam na formação dos atores e na constituição das arenas em que a disputa pela preservação ou eliminação das políticas se desenvolve. Uma síntese das discussões relativas à influência do sistema institucional e das políticas no comportamento dos atores, seja para geração de incentivos e recursos para a ação, seja para inibição de disposições para a ação, seja para geração de efeitos na cognição destes atores relativamente às políticas, aos processos de decisão e aos efeitos das políticas públicas, encontra-se em PIERSON, P. When The Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, Vol. 45, n04, 1993.

- <sup>11</sup> ESPING-ANDERSEN, G, op. cit.
- <sup>12</sup> Enfatiza-se aqui o sistema previdenciário na análise das políticas sociais modernas, porque boa parte delas associaram-se à previdência social, antes de disporem de aparatos institucionais específicos no Estado Moderno, como é o caso da saúde e habitação. Já a política de educação esteve, em sua origem, freqüentemente vinculada aos esforços do Estado Nacional de assegurar a lealdade da população dos territórios sobre os quais se erguiam. SWAAN, A, op. cit.
- <sup>13</sup> Os modelos aqui apontados são uma síntese de formulações clássicas sobre os padrões de estruturação das políticas sociais na ordem capitalista. Ver TITMUS, R. *Essays on the Welfare State*. London: George Allen and Unwin Ltd, 1958; RIMLINGER, G.V. *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*. New York: John Wiley and Sons, 1977. ESPING-ANDERSEN, op. cit.
- <sup>14</sup> Sobre a distinção entre sistemas de capitalização e repartição ver SCHWARZER, H, op. cit. e OLIVEIRA, L. G. S, CASTRO, H. P., CARDOSO, R. F., e MAGALHÃES, U., *O Sistema Previdenciário: aspectos institucionais e argumentos para a reforma*. *Revista Brasileira de Economia*, 49(2):295-328, abr/jun. 1995.
- <sup>15</sup> A opção por modelos universalistas ou contributivos, entretanto, parece estar associado à natureza da organização e da identidade com a qual os trabalhadores se apresentam na cena política.
- <sup>16</sup> A propósito ver POULANTZAS, N. *Poder Político e Classes Sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- <sup>17</sup> SWAAN, A. op. cit., ESPING-ANDERSEN, G. op. cit.
- <sup>18</sup> SWAAN, A. op. cit.
- <sup>19</sup> ESPING-ANDERSEN, G. op. cit.
- <sup>20</sup> Id. *Ibid.*

- <sup>21</sup> FOSTER, H. (edit) *Employee Benefits in Europe and USA*. London: Longman Group Ltd, 1994.
- <sup>22</sup> PIORE, M.J. and SABEL, C.F.  
*The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. New York: Basic Books, 1984; TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993; TEIXEIRA, A. *O Ajuste Impossível*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1994; MATTOSO, J., *A Desordem do Trabalho*, São Paulo, Scritta, 1995; GOUREVITCH, P. *Politics in Hard Times*. Cornell University Press, 1986.
- <sup>23</sup> MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO. *Aspectos e Evolução dos Seguros sociais no Brasil*. RJ: Imprensa Nacional, 1942.
- <sup>24</sup> TEIXEIRA, S. M. e OLIVEIRA, J. A. *(Im)previdência Social - 60 anos de história da Previdência Social no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1986.
- <sup>25</sup> MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO, op. cit.
- <sup>26</sup> Id. Ibid. e TEIXEIRA, S. M. e OLIVEIRA, J.A., op. cit.
- <sup>27</sup> TEIXEIRA, S. M. e OLIVEIRA, J.A, op. cit.
- <sup>28</sup> MALLOY, J. *Política de Previdência Social no Brasil*. RJ: Graal, 1986.
- <sup>29</sup> TEIXEIRA, S. M. e OLIVEIRA, J.A, op. cit.
- <sup>30</sup> Id. Ibid. Ver também DRAIBE, S. *O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas*. Ciências Sociais Hoje. São Paulo: Vértice, Editora dos Tribunais/ANPOCS, 1989, pp 13-62; COHN, A. *Previdência Social e Processo Político no Brasil*. São Paulo: Editora Moderna, 1980 e *A Reforma da Previdência Social - virando a página da história? São Paulo em Perspectiva / Seguridade, Crise e Trabalho*. Revista da Fundação SEADE, Vol 9, Número 4, 1995, pp 54-59. Ver também MARQUES, R. *Mudanças do Mundo do Trabalho e Proteção Social*. São Paulo em Perspectiva / Seguridade, Crise e Trabalho. Revista da Fundação SEADE, Vol 9, Número 4, 1995, pp 46-53.
- <sup>31</sup> SANTOS, V. G. op. cit.
- <sup>32</sup> MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO. op. cit. pp 65.
- <sup>33</sup> Id. Ibid.
- <sup>34</sup> Id. Ibid.
- <sup>35</sup> MALLOY, J. op. cit.
- <sup>36</sup> A concretização desta possibilidade dependia, entretanto, da redução do controle estatal sobre a previdência, que se acentuara no Estado Novo. Na busca deste intento, as entidades ensaiam uma inédita coalizão, na abertura da ordem democrática, em 1945, buscando atrair os trabalhadores para um arranjo em que a ampliação dos serviços previdenciários - mais flexíveis que os benefícios previdenciários viria

- acompanhada de uma diminuição da presença do Estado na condução do sistema previdenciário brasileiro. Ver DELGADO, I. G.
- <sup>37</sup> DELGADO, L. A. N. PTB - do Getulismo ao Reformismo, São Paulo: Marco Zero, 1989.
- <sup>38</sup> Com tal noção, Vanderley Guilherme dos Santos designa o marco institucional em que a percepção de direitos decorre dos vínculos das pessoas com o mercado formal de trabalho. SANTOS, V. G, op. cit.
- <sup>39</sup> FLEURY, S. Estado sem Cidadãos. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1994; TEIXEIRA, S. M. e OLIVEIRA, J. A. op. cit; WERNECK VIANNA, M. L. T. op. cit.
- <sup>40</sup> MALLOY, J. op. cit; FLEURY, S. Estado sem Cidadãos. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1994; MESA-LAGO, C. Aspectos Económico-financeiros de la Seguridad Social en America Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Corporación de Investigación, Estudio e Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS), 1993.
- <sup>41</sup> MALLOY, J. op. cit; TEIXEIRA, S. M. e OLIVEIRA, J. A., op. cit; COHN, A. COHN, A. Previdência Social e Processo Político no Brasil. São Paulo: Editora Moderna, 1980.
- <sup>42</sup> MALLOY, J. op. cit; HOCHMAN, G. Lógica da Ação Burocrática e Políticas Públicas - O Caso dos Cardeais da Previdência Social. Rio Fundo/ANPOCS, Ciências Sociais Hoje, 1992, pp 102-139.
- <sup>43</sup> COHN, A. Previdência Social e Processo Político no Brasil: São Paulo, Editora Moderna, 1980.
- <sup>44</sup> MESA-LAGO, C. op. cit.
- <sup>45</sup> Sobre o debate relativo às razões pelas quais o PCB não consegue firmar-se como referência identitária central dos trabalhadores no período conferir VIANNA, L. W. Estudos sobre sindicalismo e movimento operário: resenha de algumas tendências, Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais (BIB)/ Dados. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1978, SPINDEL, A. O Partido Comunista na Gênese do Populismo. São Paulo: Símbolo, 1980 e BRANDÃO, G. M. A ilegalidade mata : o Partido Comunista e o sistema partidário entre 1945 e 1964. ANPOCS, Revista Brasileira de Ciências Sociais, Número 33, fevereiro, 1997..
- <sup>46</sup> BENEVIDES, M. V. O PTB e o Trabalhismo: São Paulo, Brasiliense, 1989.
- <sup>47</sup> SANTOS, V. G. Sessenta e quatro: anatomia da crise. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- <sup>48</sup> Segundo Lavareda, "o PTB deveria firmar sua liderança na Câmara Federal nas eleições de 1966. Era o grande partido das massas trabalhadoras, dos baixos estratos sociais que se concentravam nas grandes cidades". LAVAREDA, A. A Democracia nas Urnas. Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo, 1991, pp 94-95..

- <sup>49</sup> BALTAR, P. E. A. e DEDECCA, C. S. Notas Sobre o Mercado de Trabalho no Brasil Durante a Industrialização Restringida. Cadernos do CESIT-Texto para Discussão. Campinas: UNICAMP/Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho, Número 12, 1992.
- <sup>50</sup> LOBO, V. M. Democracia e Corporativismo no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 1995. (Dissertação de Mestrado).
- <sup>51</sup> A literatura que enfatiza a presença do corporativismo sindical como um elemento fundamental do controle do Estado sobre os trabalhadores, de modo a reduzir sua combatividade, é extensa, desde o clássico de Evaristo Moraes Filho. Depois de 1964, esta perspectiva consolidou-se. Perspectiva diversa foi, de forma pioneira, apresentada por Neuma Aguiar. Conforme esta autora, se a estrutura econômica brasileira, ao gerar um grande suprimento de força de trabalho, dificultava a formação de laços de solidariedade orgânica nos trabalhadores, o corporativismo provia os canais através dos quais a mobilização operária acabava por ocorrer. MORAES FILHO, E. O Problema do Sindicato Único no Brasil. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978; VIANNA, L. W. Liberalismo e Sindicato no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976; BOITO JR. O Sindicalismo de Estado no Brasil. São Paulo: Hucitec, 1991; AGUIAR, N. The Mobilization and Bureaucratization of the Brazilian Working Class (1930-1964). Washington University, Saint Louis, Missouri, 1969 (Tese de Doutorado).
- <sup>52</sup> COHN, A. Previdência Social e Processo Político no Brasil. São Paulo: Editora Moderna, 1980.
- <sup>53</sup> Id. Ibid.; TEIXEIRA, S. M. e OLIVEIRA, J. A., op. cit.; MALLOY, J. op. cit.
- <sup>54</sup> Nos termos de Marcus André Melo, "na base da formação da agenda pública da década de 50 se criou uma insólita coalizão" reunindo a elite tecnoburocrática "encastelada nas agências econômicas e no âmbito do Ministério do Trabalho" e "os setores trabalhistas e de esquerda em geral - dentro e fora do aparelho de Estado". Conferir MELO, M. A. B. C. Interesses, Atores, e a Construção da Agenda Social do estado no Brasil. São Paulo, Ciências Sociais Hoje, ANPOCS/Vértice, 1991, p. 172. Importa destacar também que, em 1952, o IAPI, até então a agência dentro da estrutura previdenciária que mais se destacara na defesa de postulados contencionistas e rigorosamente atuariais na organização do seguro social brasileiro, passa à direção de Afonso Celso que, em seu discurso de posse, afirmava pretender realizar "uma obra digna das tradições do Instituto, mantendo-se fiel aos princípios do Partido Trabalhista Brasileiro". Segundo Hochman, deste momento até 1964 - contrariamente à sua trajetória de 1937 a 1950- o IAPI passaria à condição de agência subordinada a pressões externas. No pós 64, os "cardeais da Previdência" recuperariam a autonomia perdida e conduziram a reforma que cria o INPS. A frase de Afonso Celso encontra-se em HOCHMAN, G. Lógica da Ação Burocrática e Políticas Públicas - O Caso dos Cardeais da Previdência Social. Rio Fundo/ANPOCS, Ciências Sociais Hoje, 1992, p. 132.

- <sup>55</sup> COHN, A. *Previdência Social e Processo Político no Brasil*. São Paulo: Editora Moderna, 1980
- <sup>56</sup> MALLOY, J. *op. cit.*
- <sup>57</sup> COHN, A. *Previdência Social e Processo Político no Brasil*. São Paulo: Editora Moderna, 1980
- <sup>58</sup> A Lei Orgânica da Previdência Social criou organizações que se interpunham entre os institutos, de modo a garantir algum nível de coordenação em suas atividades. Eram o Departamento Nacional de Previdência Social (DNPS) e o Conselho Superior de Previdência Social (CSPS). Nos dois prevaleceu o princípio da representação triplíce. No âmbito dos IAPs, onde, até então, a participação de trabalhadores e empresários limitava-se à fiscalização, estabeleceram-se dois tipos de conselho, fiscal e administrativo, garantida a representação de classe. MALLOY, J. *op. cit.*
- <sup>59</sup> COHN, A. *Previdência Social e Processo Político no Brasil*. São Paulo: Editora Moderna, 1980.
- <sup>60</sup> O mesmo ocorreria no governo João Goulart com o Estatuto do Trabalhador Rural, que não definia os recursos necessários para sua efetivação. Enquanto isto, novos benefícios foram definidos para os trabalhadores urbanos, após 1960, como o salário-família e o décimo terceiro-salário. MALLOY, J. *op. cit.*
- <sup>61</sup> Cohn assinala que os sindicatos exibem uma rejeição menor - quando não a aquiescência - do que a evidenciada pelos empresários, quanto à elevação de suas contribuições para criação de benefícios previdenciários. COHN, A. *Previdência Social e Processo Político no Brasil*. São Paulo: Editora Moderna, 1980. Como nos termos da cidadania regulada "quem tem ofício tem benefício", do ponto de vista dos trabalhadores tornava-se racional abrir mão de renda monetária para garantir benefícios. No limite, processava-se uma tácita coalizão inflacionária, na qual os trabalhadores assalariados do mercado formal de trabalho - que dispunham de reajuste anual, que cobria a elevação de preços, desde 1954 - e os empresários - que reclamavam do impacto da elevação das contribuições sobre os preços e a demanda - podiam repassar ao conjunto dos consumidores - em especial os que não dispunham de meios para proteção da renda, como os trabalhadores do mercado informal - o custeio das políticas de proteção social.
- <sup>62</sup> TEIXEIRA, S. M. e OLIVEIRA, J. A., *op. cit.*
- <sup>63</sup> MELO, *op. cit.*
- <sup>64</sup> TEIXEIRA, S. M. e OLIVEIRA, J. A., *op. cit.* O problema da dívida da União não teria solução definitiva em momentos posteriores. Em 1960, para ressarcimento de uma parte desta dívida, Juscelino Kubitschek assina decreto em que transfere para os IAPs parte das ações das empresas públicas de propriedade do Tesouro Nacional. COHN, A. *Previdência Social e Processo Político no Brasil*. São Paulo: Editora Moderna, 1980.

<sup>65</sup> BARROS SILVA, P. L. e MÉDICI, A. C. *Seguridade Social : Velhos Problemas, Novos Desafios*. Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*, 25(4): 69-134, out/dez, 1991. O recurso sempre utilizado seria a elevação da contribuições. Entre 1945 e 1960 elas se elevam de 3% a 8%. ANDRADE, E.G. (Des) Equilíbrio da Previdência Social Brasileira - 1945-1997, Belo Horizonte, CEDEPLAR/FACE/UFMG, 1999 ( Tese de Doutorado).

<sup>66</sup> OLSON, M. "Dictatorship, Democracy, and Development", *American Political Science Review*, Vol 87, No 3, September, 1993.

<sup>67</sup> Em 1945, as aposentadorias consumiam 13,3% das receitas da previdência, as pensões 5,4%, o serviço médico-hospitalar 2,3% e as outras despesas 21,0%. Neste momento as reservas da previdência correspondiam a 6,8 vezes a receita. Em 1962, dois anos após a entrada da LOPS em operação, as aposentadorias perfaziam 23,6% das receitas, as pensões 8,8, o serviço médico-hospitalar 9,4 e as outras despesas 31,7. As reservas reduziam-se a 1,8 vezes as receitas. Em 1964 chegariam a 0,8 vezes. A rubrica outras despesas agrupa os dispêndios com a administração, com pessoal, com benefícios menores e com serviços que não têm assistência médica. É nelas, provavelmente que se encobrem as deformações clientelísticas e a utilização dos recursos da previdência em investimentos estatais. Como não vem desagregada, entretanto, torna-se difícil sua interpretação. De qualquer forma, a partir dos anos 50 há uma proliferação dos benefícios em todos os institutos, o que deve ter elevado sua participação nas outras despesas. TEIXEIRA, S. M. e OLIVEIRA, J. A. 339-340.