

## **OS DIREITOS SOCIAIS NA ERA VARGAS: a Previdência Social no processo histórico de constituição dos Direitos Sociais no Brasil**

**Ana Patrícia dos Anjos Souza\***

### RESUMO

Estudo sobre o processo pelo qual os direitos sociais foram conquistados no Brasil no período em que Getúlio Vargas estava no poder, situando a Previdência Social neste período.

Palavras-chave: Direito Social, Previdência Social, Estado Brasileiro.

### ABSTRACT

Study on the process for which the social rights had been conquered in Brazil in the period where Getúlio Vargas was in the power, pointing out the Social welfare in this period.

Keywords: Social Rights, Social welfare, Brazilian State

## **1 INTRODUÇÃO**

O referente estudo acerca da constituição dos direitos sociais no Brasil no início do século XX que tem como referência principal a Previdência Social, trabalha com o pressuposto que foi no período em que Getúlio Vargas estava no poder em 1930, quando foi iniciado um intenso movimento de conquista e concessão de direitos destinados inicialmente aos trabalhadores urbanos, visto que a industrialização estava sendo impulsionada pelos dirigentes da época tornando-se necessário a regulamentação das relações entre capital e trabalho para que houvesse um crescimento harmônico da economia.

Trabalhou-se com os dados obtidos em fontes secundárias a partir das análises bibliográficas.

## **2 O GOVERNO POPULISTA E DESENVOLVIMENTISTA DE GETÚLIO VARGAS**

A política de Vargas foi centrada na prerrogativa de organizar as relações entre capital e trabalho. O primeiro ato foi a criação em 1930 do Ministério do Trabalho que visava a harmonia das relações entre empregadores e empregados substituindo a idéia de luta de classe pela de conciliação. Foi criado um sistema corporativo por meio da legislação de

---

\* Graduanda de Serviço Social

sindicalização a fim de atender a demanda imposta pelos trabalhadores do pólo urbano-industrial e pela nova ordem produtiva.

A regulamentação das relações entre capital e trabalho foi a tônica do período, o que parece apontar uma estratégia legalista na tentativa de interferir autoritariamente, via legislação, para evitar conflito social. Toda a legislação trabalhista criada na época embasava-se na idéia do pensamento liberal brasileiro, onde a intervenção estatal buscava a harmonia entre empregadores e empregados. Era bem-vinda, na concepção dos empresários, toda a iniciativa do estado que controlasse a classe operária, Da mesma forma era bem-vinda por parte dos empregados, pois contribuía para melhorar suas condições de trabalho.” (COUTO,2004, p. 95).

Todo o aparato legal destinado ao trabalhador urbano foi respaldado na Constituição de 1934 definindo o campo dos direitos que passaram a ser assegurados ao povo brasileiro, destacando a legislação trabalhista, a regulamentação do trabalho feminino e dos menores no âmbito industrial, o salário mínimo, o repouso remunerado, a fixação da jornada de trabalho de oito horas, férias anuais remuneradas, regulamentação especial para o trabalho agrícola, amparo aos desvalidos, amparo à maternidade e à infância, direito à educação primária integral e gratuita.

Essa Constituição vigorou até 1937 quando Getúlio Vargas implantou o Estado Novo, um período ditatorial que durou até 1945 e foi resultado de um processo necessário à modernização do capitalismo brasileiro.

Sua legitimação se deu através da criação de um projeto social de cunho autoritário voltado especificamente para a arena dos direitos sociais, haja vista a necessidade da expansão da industrialização do país.

Dessa forma, foi decretada uma nova Constituição, a Polaca, que assegurava tanto os direitos a pouco citados, como também o amparo tanto à infância quanto à adolescência, promoção dos ensinos pré-vocacional e educacional destinados às classes menos favorecidas enquanto prioridade do Estado.

Nesta ditadura pode-se perceber um intenso controle da massa trabalhadora através de uma legislação centrada eficazmente no controle estatal, sendo que a nova legislação de 1939 criava um imposto sindical fazendo com que o governo interferisse exercendo o seu poder e controlando a viabilidade financeira dos sindicatos.

O salário mínimo que constava nas duas Constituições como direito do cidadão, foi regulamentado em 1940 a fim de manter o empregado nas condições de sobrevivência.

A consolidação das leis trabalhistas (CLT) foi criada em 1943 e reúne toda a legislação social da área desde o início do governo de Vargas em 1930. A CLT criou a carteira de trabalho, a área de segurança e medicina do trabalho, instituiu o salário-maternidade, as férias remuneradas.

O perfil das políticas sociais do período de 1937 a 1945 foi marcado pelos traços de autoritarismo e centralização técnico-burocrático, pois emanavam do poder central e sustentavam-se em medidas autoritárias. Também era composto por traços paternalistas, baseava-se na legislação trabalhista ofertada como concessão e numa estrutura burocrática e corporativa, criando um aparato institucional e estimulando o corporativismo na classe trabalhadora. (COUTO, 2004, p.104).

Todos esses aspectos supracitados destinam-se a dar sustentação ao desenvolvimento do setor industrial e que mais tarde vão ser utilizados para destituir o presidente.

Diante do descontentamento do centralismo estatal e do uso da repressão aos movimentos reivindicatórios do país, uma junta militar depôs o governo em 19 de outubro de 1945.

Getúlio voltou ao poder em 1951 pela eleição direta, apoiado tanto por partidos conservadores quanto por grande parcela da população e permaneceu somente até 1954 quando suicidou-se.

Seu programa de governo neste período estava pautado novamente no controle dos trabalhadores por meio das políticas trabalhistas utilizando forte esquema de repressão às idéias divergentes à época.

### **3 A PREVIDÊNCIA SOCIAL NA ERA VARGAS**

O então presidente da República a fim de dar maior visibilidade à sua política, passou a atuar fortemente no campo previdenciário, estimulando primeiramente, a expansão das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP's) que se constitui como primeiro mecanismo acionado com o surgimento do sistema em 1923 e que assegurava aos trabalhadores ferroviários, como benefício, o direito à aposentadoria (velhice ou invalidez), o direito à assistência médica tanto para si quanto para sua família, ao recebimento de pensão pelos seus familiares e à compra de medicamentos a baixo preço.

Essas CAP's eram administradas por um Conselho composto por representantes da empresa e dos empregados e financiados por estes sujeitos, além dos consumidores dos serviços e de outras fontes de arrecadação eventuais.

Não havia intervenção do poder público junto a essas Caixas, a menos que surgissem conflitos entre a administração e os segurados.

Este quadro mudou significativamente a partir dos anos 30 uma vez que, a demanda dos associados crescera vertiginosamente, fazendo com que surgissem em 1933 os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's) que abrangia categorias de trabalhadores

mais organizados, como os marítimos (IAPM), os Bancários (IAPB), os Industriários (IAPI) e os Servidores do Estado (IPASE).

Os Institutos, visando dar conta das demandas dos seus trabalhadores filiados, conforme seu potencial de recursos, criaram benefícios diferenciados de um instituto para outro e bastante diferenciados das caixas, que continuaram a existir até 1953, para as categorias de menor força organizativa e financeira. (COUTO,2004, p.97).

Quanto à sua gestão, o Estado passou a indicar representantes do governo para a presidência, constituindo assim, um espaço altamente privilegiado para a manutenção do controle dos trabalhadores, embora ainda fossem geridos por representantes dos empregados e dos empregadores paritariamente.

O modelo previdenciário vigente é caracterizado por uma forte acumulação de recursos, que contraditoriamente não eram repassados efetivamente aos segurados através da prestação dos serviços, principalmente aos serviços da área da assistência médica-hospitalar cujo orçamento das despesas foi limitado, fazendo com que se colocasse na ordem do dia a compra desses serviços através de terceiros.

Em vista da aplicação do capital arrecadado, o governo neste período desenvolveu um programa de habitação das instituições previdenciárias, sendo instituídos alguns programas que beneficiavam os segurados ativos no que diz respeito a aquisição de casas através da compra direta ou através de empréstimos para a construção e compra das mesmas. Este fato é totalmente paradoxal ao tempo de restrições de gastos que o governo insistia em priorizar, mesmo havendo uma contribuição prodigiosa dos segurados.

Destaca-se a contribuição tripartite respaldada pelo decreto de 1931 e que constituía na equiparação dos valores das contribuições advindas das três fontes da receita (contribuição das empresas, dos segurados e a do Estado).

É importante ter a consciência que, aumentando o número dos segurados, aumentava-se o nível de arrecadação desta categoria, fazendo com que, a partir do modelo vigente de arrecadação tripartite, progredisse também o valor de contribuição do Estado.

O corolário desta dinâmica foi o aumento dos preços a que os consumidores estavam submetidos e o aumento dos bens e serviços oferecidos pelas empresas.

De fato, este modelo de arrecadação não se efetivou uma vez que, o Governo Federal não repassava os recursos das quotas e taxas da Previdência, e quando o fazia era de forma irregular e imparcial.

Várias categorias da sociedade civil diante de toda essa situação, insatisfeitos com as medidas contencionistas do sistema previdenciário, fizeram grandes manifestações de protestos. Juntamente com estes fatores de descontentamento, está uma intensa crise

política gerada após a Revolução de 30 e a crise econômica que provocava desemprego e diminuição dos salários.

A verdade é que o Estado não arcava com as responsabilidades de garantir a renda necessária aos trabalhadores e seus dependentes nos casos de doenças, invalidez, velhice, morte, muito menos os bens e serviços como à assistência médica-hospitalar.

Interessava a Getúlio Vargas o direcionamento do montante de reservas acumuladas pelas Instituições Previdenciárias no regime de capitalização à áreas estratégicas da economia brasileira que voltara a se estabilizar depois de 1934.

A canalização das reservas da Previdência para investimentos da preferência do governo foi um processo que efetivamente se desenvolveu em grande escala. Uma sucessão de decretos produzidos neste período passou, ora a impor às instituições de Previdência Social, ora autorizá-las a investir suas reservas em áreas definidas como estratégicas pelo Estado. Por um ou outro lado destes mecanismos (imposição ou controle das autorizações, o Estado adquiria o poder de orientar o rumo dos investimentos das instituições de Previdência, e efetivamente exercia este poder. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p.142).

O período varguista é marcado por uma forte crise financeira e uma imensa dívida da União que chegou em 1948 a corresponder ao valor da despesa total da Previdência e quase à metade da receita que fora arrecadada no mesmo período.

Este fato estendeu-se ao governo de Juscelino que era aliado à lógica desenvolvimentista a que o país estava submetido, pois os gastos com os investimentos na área social não poderiam comprometer o processo de expansão da industrialização, do projeto nacional desenvolvimentista.

Contudo tiveram grandes avanços no âmbito da Previdência no período de redemocratização do país.

O modelo contencionista que marcou estrategicamente o sistema previdenciário no período anterior a 45, foi um dos primeiros aspectos eliminados da nova legislação da Previdência.

Quanto à assistência médica-hospitalar que outrora restringia-se aos segurados ativos e dependentes, neste novo período, estendia-se aos inativos e pensionistas respaldados pelas leis e decretos à época.

Já em relação aos benefícios pecuniários, seguiram a mesma lógica da não restrição, destacando o decreto-lei n.7835 de 06/08/45 que reajustou o valor das aposentadorias e pensões em todos os IAP's e CAP's.

Para a habitação, destinou-se uma imensa parcela de recursos à esta área como também eliminou-se os limites e restrições para que fossem concedidos os financiamentos e vendas de imóveis, não mais sendo aplicações das reservas de capital da receita.

A Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) foi promulgada em 1960 com o intuito de uniformizar os direitos dos segurados dos diversos Institutos.

A contribuição tripartite foi rompida, tornando a contribuição da União não equiparada à das outras duas fontes da receita e passou a ser definida a partir dos próprios gastos e da própria administração.

Essas conquistas firmaram-se em um período de clima propício, onde a Previdência Social estava sendo orientada para o plano das idéias de “Seguridade Social”, rompendo portanto, com os moldes da sua organização pautado no “Seguro Social” cuja lógica era de funcionamento idêntica à de um seguro comercial privado.

Pensar o sistema previdenciário no âmbito da Seguridade Social é pensar num sistema que não fosse meramente de concessão de benefícios e sim, uma política social ampla que englobasse além dos benefícios pecuniários tradicionais, ações destinadas à saúde, higiene, educação, redistribuição de renda... garantindo um mínimo de bem-estar à população e tendo o Estado como o principal protagonista dessa dinâmica.

Mesmo que as idéias de William Beveridge não tenham sido incorporadas de forma abrangente pelo Estado brasileiro, que nem sequer arcava com seus compromissos financeiros com a Previdência estabelecidos em termos legais, pelo menos deu início a um processo que forçou uma maior intervenção estatal para com as questões da área social e que culminou, já na década de 80, com a legitimação e compromisso constitucional com a seguridade social formado pelas políticas da Previdência Social, Saúde e Assistência Social.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Paradoxalmente do que ocorrera a nível mundial, no Brasil os direitos sociais foram os primeiros a serem “efetivados” frente às pressões das camadas populares que lutavam em prol de melhores condições de vida e posteriormente, se consolidaram os direitos civis e políticos, uma vez que a conjuntura nacional não permitia, por exemplo, que os trabalhadores se associassem e desencadeasse greves, sendo fortemente reprimidos.

A experiência política dos estrangeiros que vieram para o Brasil no início do século XX foi significativa para o nascimento de uma classe operária que foi capaz de expressar-se no cenário brasileiro, justificando assim, o direcionamento inicial das ações dos governos à área trabalhista do pólo industrial.

Os traços de uma sociedade escravocrata pautada numa economia monocultora, latifundiária e dependente que bem caracterizaram o Brasil no passado, acabaram por delinear a trajetória dos direitos no nosso país no que se refere à precariedade com a qual,

por exemplo, os direitos sociais foram “efetivados” na sociedade brasileira. O caráter populista e desenvolvimentista do governo getulista também teve papel determinante no processo de constituição dos direitos sociais que, visando a expansão da industrialização, regulando as relações entre capital e trabalho para evitar possíveis conflitos sociais, centrou prioritariamente suas ações no âmbito trabalhista criando uma imensa legislação que, embora de viés autoritário e controlador, constitui-se como um dos avanços e conquistas do período, mas que em contrapartida, abrangiu somente os trabalhadores urbanos, não deixando de ser um retrocesso quando se observa a sociedade brasileira e os demais trabalhadores que não foram beneficiados com a conquista de parte da população.

O certo é que a conquista e a prática de direitos está centrada e enraizada nas lutas travadas por sujeitos que enfrentaram e ainda enfrentam forças de organismos, tanto nacionais quanto internacionais, que não priorizam o bem-estar da população que em termos legais e constitucionais, têm direitos garantidos. Este fato é afirmado por Mézáros quando defende a tese de que “essa insistência sobre os direitos do homem não é mais do que um postulado legalista-formal e, em última instância, sem conteúdo.” uma vez que, na prática não há um compromisso por parte das autoridades em efetivá-los abrangentemente.

## REFERÊNCIA

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

LEAL, Roger Stiefelmann. **Direitos Sociais e a vulgarização da noção de direitos fundamentais.** Disponível em < <http://www6.ufrgs.br/ppgd/doutrina/leal2.htm> >.

MÉSZÁROS, István. **Desenvolvimentos capitalistas e “direitos do homem”** in Filosofia, Ideologia e Ciência Social.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sônia M. Fleury. **(IM) Previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil.** Petrópolis, Vozes; (Rio de Janeiro): Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1985

SANTIAGO, Leonardo Ayres, **O perfil dos direitos sociais na atualidade e os aspectos decorrentes de sua concretização** disponível em <http://www.mundojuridico.adv.br/html/artigos/documentos/texto435.htm>.

TRINDADE, José Damião de Lima. **História social dos direitos humanos.** São Paulo: Peirópolis, 2002