

## PREVIDÊNCIA E CIDADANIA NOS TEMPOS DE VARGAS (1930 – 1945)

**LEONARDO QUERINO B. FREIRE DOS SANTOS**

Doutor em História Social (USP) e professor do Instituto Federal da Paraíba (IFPB), leonardo.barboza@ifpb.edu.br.

### RESUMO

No presente artigo, buscamos analisar a montagem do sistema previdenciário constituído nos anos do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930 – 1945), considerado pela literatura especializada como um importante marco na história da política social brasileira. Naquele contexto histórico, marcado pela progressiva supressão dos direitos civis e políticos, o governo federal investiu pesado na construção de um conceito de cidadania atrelado ao mercado de trabalho urbano, outorgando diversos direitos sociais aos trabalhadores formais sindicalizados. Dessa forma, boa parte das chamadas classes subalternizadas – aí incluídos os trabalhadores rurais, os trabalhadores informais e os sem trabalho – ficou completamente excluída da legislação trabalhista e previdenciária do período. No entanto, no mesmo período, a máquina de propaganda do governo Vargas celebrava as novas leis sociais, veiculando-as como um marco nas relações entre o Estado brasileiro e as classes trabalhadoras, omitindo, todavia, o caráter notadamente excludente desta mesma legislação. Para discutir essas e outras questões, nos baseamos principalmente em leis e decretos relativos aos direitos sociais e previdenciários sancionados durante o período getulista. Do ponto de vista teórico-metodológico, dialogamos especialmente com a noção de “cidadania regulada”, formulada pelo cientista político Wanderley dos Santos (1979), e com o conceito de “poder disciplinar”, elaborado pelo filósofo Michel Foucault (2013).

**Palavras-chave:** Governo Vargas; Cidadania; História do Trabalho; Direitos sociais; Direitos previdenciários.

## INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

**B**rasil, 12 de novembro de 2019. O então presidente do Congresso Nacional, Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP), e o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM-RJ), sancionam a Reforma da Previdência. As novas regras do sistema previdenciário brasileiro passam a valer a partir do dia seguinte, quando a emenda constitucional é publicada no Diário Oficial da União.

Após diversas polêmicas e intensa mobilização social (e virtual), o governo do presidente Jair Bolsonaro conseguiu aprovar sua proposta. Importante lembrar que, durante a tramitação do projeto, pesquisadores e lideranças políticas alertaram que “os dados e projeções utilizadas pelo governo para embasar a reforma não estão sendo disponibilizados ao público”, impossibilitando “que cidadãos decidam de forma fundamentada, se apoiam ou não a proposta” (ROCHA, 2019, p. 61). Trazendo como principal mudança o aumento da idade mínima para aposentadoria, dificultando ou (em alguns casos) praticamente eliminando a possibilidade de aposentadoria por tempo de contribuição, a reforma aprovada não tratou de “combater os privilégios”, narrativa instrumentalizada por seus defensores para legitimá-la perante a opinião pública. Pelo contrário, ela parece estar inserida em um processo de média duração, haja vista que “A história da proteção social no Brasil demonstra, desde os primórdios, uma sequência de exclusões, avanços e retrocessos, o que vem se repetindo com o passar dos anos e serve de reflexão para o futuro do nosso sistema previdenciário” (BRAGA, 2020, p. 319).

Partindo desta problematização contemporânea do sistema previdenciário, este artigo analisa a legislação constituída para o setor nos anos do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930 – 1945), considerado pela literatura especializada como um importante marco na história da política social brasileira. Naquele contexto, marcado pela progressiva supressão dos direitos civis e políticos, o Estado fortaleceu simbólica e juridicamente os direitos sociais (GOMES, 2002, p. 34), ao mesmo tempo em que investiu na construção de um conceito de cidadania diretamente vinculado à relação do indivíduo com o trabalho (SANTOS,

---

1 Este artigo constitui uma versão revista de um dos itens da nossa tese de doutorado, apresentada junto ao Programa de Pós-graduação em História Social da USP. Cf. SANTOS, Leonardo Querino Barboza Freire dos. *Admirável corpo novo: discursos médicos sobre as classes trabalhadoras* (Paraíba, 1930-1945). São Paulo: Tese (Doutorado em História Social), USP/FFLCH, 2020.

1979, p. 75). Ao recuperar este recorte, buscamos fornecer subsídios históricos para a análise dos processos políticos que excluíram – e continuam a excluir – amplos segmentos das classes subalternas<sup>2</sup> do acesso a direitos básicos, entre eles a proteção previdenciária.

Para discutir a política previdenciária do governo Vargas, além de dialogar com a historiografia produzida sobre o assunto, utilizamos como fontes históricas as leis e decretos acerca desta matéria que foram sancionadas naquela época. Esta documentação encontra-se acessível a qualquer pesquisador no *site* da Câmara dos Deputados<sup>3</sup>. Na análise deste *corpus* legislativo, lançamos mão de duas categorias teóricas que consideramos fundamentais para se compreender o nosso objeto de estudo no contexto do período getulista: os conceitos de “cidadania regulada”, formulado por Wanderley dos Santos (1979), e “poder disciplinar”, construído por Michel Foucault (2013), os quais serão melhor apresentados ao longo do texto.

Após estes breves esclarecimentos sobre nossos propósitos e referenciais teórico-metodológicos, discutiremos os limites e possibilidades da política previdenciária varguista. Contudo, para que possamos compreender melhor estas questões, faz-se necessária uma breve contextualização metodológica sobre a construção histórica do conceito de cidadania naquele período. É o que faremos no item a seguir.

## METODOLOGIA

### QUEM ERA CONSIDERADO CIDADÃO NOS TEMPOS DE VARGAS?

Durante o primeiro governo de Getúlio Vargas a noção de cidadania foi fortemente vinculada à relação do indivíduo com o trabalho. Explicando melhor:

---

2 Considerando a diversidade social dos grupos populares, optamos por evitar termos como “proletários” e “proletariado”, historicamente associados aos trabalhadores fabris. Em lugar de expressões com sentido mais restritivo como estas, decidimos empregar preferencialmente a noção de “classes subalternas”, as quais foram definidas por Antonio Gramsci (2002, p. 138 – 141) justamente por sua fragmentação e, sobretudo, por sua relação de antagonismo em face do Estado e dos grupos dominantes. Além disso, também utilizamos o conceito de “classes trabalhadoras” conforme a definição de Paul Singer (2012, p. 191), que caracteriza este segmento das sociedades capitalistas por sua dependência em relação ao trabalho assalariado como forma de subsistência.

3 Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>. Acesso em 18 jun. 2022.

naquela época, ser considerado “cidadão”, e assim ter acesso aos direitos que esta condição proporcionava, dependia da profissão que a pessoa exercia. Para descrever esta situação, Wanderley dos Santos (1979) cunhou o conceito de “cidadania regulada”. Segundo o autor, no período getulista, o reconhecimento da cidadania operava-se mediante a inserção no mercado de trabalho formal, o que torna este aspecto fundamental para a compressão dos direitos sociais, entre eles os benefícios previdenciários, naquele contexto. Nessa perspectiva, ele entende a “cidadania regulada” dos tempos de Vargas como

[...] o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão, e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. [...]. Se era certo que o Estado devia satisfação aos cidadãos, era este mesmo Estado quem definia quem era e quem não era cidadão, via profissão (SANTOS, 1979, p. 75).

Ao estudar as relações entre o governo Vargas e as classes trabalhadoras, Ângela de Castro Gomes (1994, p. 163) acrescenta mais alguns elementos a esta discussão. Nesse sentido, com base em evidências empíricas, ela demonstrou que, no período getulista, “Só ‘quem tem ofício’ – quem é trabalhador com carteira assinada e membro de um sindicato legal – ‘tem benefício’”, isto é, tem acesso aos direitos sociais. Convergindo com esta interpretação, Wanderley dos Santos observa que

A regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público definem, assim, os três parâmetros no interior dos quais passa a definir-se a cidadania. Os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal. O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que se torna, em realidade, mais do que

uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico (SANTOS, 1979, p. 76).

Desse modo, o governo Vargas institucionalizou uma ideia de cidadania atrelada ao exercício da profissão no mercado formal urbano. Trabalhar com “carteira assinada” e ser filiado ao sindicato oficial de sua categoria eram então as marcações identitárias do “trabalhador/cidadão”, haja vista que estes eram os requisitos exigidos pelo Estado para que o indivíduo reivindicasse o cumprimento de seus direitos sociais. Isto porque, junto com esta noção de “cidadania regulada”, Vargas também buscou institucionalizar um conceito de “democracia social”<sup>4</sup>, antagônica à “democracia liberal” que teria vigorado durante a Primeira República, quando o patronato recorria ao argumento da “liberdade econômica” para se opor às tentativas de regulação do mercado de trabalho (GOMES, 2002, p. 19 – 20). Dessa forma, convergindo com a cultura política autoritária do período getulista, foi construído todo um discurso que

[...] investiu fundamentalmente contra o Poder Legislativo, seus representantes, seus rituais e suas organizações. As câmaras, os parlamentares, o voto, as eleições, os partidos – tudo isso foi considerado expediente inoperante e descartável. Só que esse discurso desqualificador dos direitos políticos tinha como outro lado da moeda uma extrema valorização dos direitos sociais, estes sim entendidos como verdadeira diretriz de um regime que se queria justo e democrático. Os direitos sociais, materializados com destaque nos direitos do trabalho, tornam-se o centro definidor da condição de cidadania no país. Naturalmente, tratava-se de uma outra proposta de democracia social, compatível com o autoritarismo político e que também não priorizava os direitos civis (GOMES, 2002, p. 34).

Dessa forma, sobretudo durante o Estado Novo, enquanto os direitos civis e políticos foram limitados e/ou suspensos, os direitos sociais continuaram a ser implementados e propagandeados pelo governo. Mas para ter acesso aos benefícios da legislação social não bastava trabalhar: era preciso exercer uma profissão reconhecida pelo Estado e se sindicalizar. Assim, e este é um dos principais argumentos deste artigo, a noção de cidadania construída no período getulista foi instrumentalizada pelos grupos dominantes e seus representantes

---

4 De acordo com Ângela de Castro Gomes (2002, p. 37), um indício dessa “democracia social” pode ser encontrado no aumento das ações impetradas por trabalhadores na Justiça do Trabalho, demandando o cumprimento da legislação social durante o Estado Novo, época em que o direito de greve estava proibido e a participação política, cerceada.

no Estado para (con)formar um determinado tipo de “cidadão/trabalhador” por meio do acesso diferenciado a direitos e benefícios, entre eles a proteção previdenciária. Nesse sentido, a lógica do “Só quem tem ofício tem benefício” possuía um objetivo implícito: disciplinar<sup>5</sup> e desmobilizar as classes subalternas – embora não devamos menosprezar as resistências destes grupos contra as investidas do discurso dominante, brilhantemente discutidas por Jorge Ferreira (1997, p. 21 – 56). Tal intencionalidade fica evidente no caráter restritivo e excludente da legislação previdenciária do período getulista, a qual será analisada no próximo item a partir dos referenciais teórico-metodológicos discutidos acima.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

### DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS E CIDADANIA REGULADA NO GOVERNO VARGAS

Embora nosso foco seja o governo Vargas, para compreender as mudanças e permanências de sua política previdenciária, precisamos voltar aos anos 1920. Nessa época, o Estado brasileiro começou a empreender as primeiras iniciativas mais sistemáticas no campo da previdência social.

Em 24 de janeiro de 1923 foi sancionado pelo Presidente Arthur Bernardes (1922 – 1926) o Decreto nº 4.682, criando em cada empresa de estradas de ferro do país uma Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAPs). Conhecida como “Lei Eloy Chaves”, em referência ao Deputado que articulou sua propositura, esta legislação é considerada o marco inaugural do sistema previdenciário brasileiro. Tânia de Luca (2012, p. 475) acrescenta que apesar da forte luta dos trabalhadores por direitos sociais, a iniciativa para a nova lei partira do patronato, que sugeriu ao deputado a apresentação do projeto. Ela também argumenta que desde sua formulação esta legislação tinha um objetivo desmobilizador: buscava-se apaciar

5 Ao empregar esta categoria, estamos dialogando com as formulações de Michel Foucault (2013). Segundo o filósofo francês, o processo de industrialização e a consolidação do sistema capitalista fizeram emergir um novo formato de exercício do poder. Chamado por Foucault (2013, p. 164) de “poder disciplinar”, esta nova tecnologia política constitui um dispositivo de controle social que tem por finalidade a formação de indivíduos economicamente produtivos e socialmente ordeiros. Para tanto, diversas instituições – como escolas, fábricas, hospitais, prisões, internatos, dentre outras – foram mobilizadas com o objetivo de (con)formar sujeitos “dóceis”, isto é, “aptos” para o trabalho e “inaptos” para a luta política. Não obstante os inegáveis ganhos materiais e simbólicos que proporcionou a determinados segmentos das classes subalternas, buscamos demonstrar neste artigo que a legislação trabalhista do governo Vargas, e especificamente sua política previdenciária, também funcionaram como uma instituição disciplinadora da força de trabalho.

a luta de classes através de mínimos benefícios previdenciários, franqueados a um grupo restrito de trabalhadores. Contudo, tal intencionalidade atesta a força da luta dos trabalhadores e a preocupação patronal em conter suas reivindicações. Além disso, estratégia semelhante já vinha sendo empregada com as sociedades de auxílio mútuo. Controladas por empresários, elas ofereciam a seus membros serviços médicos, auxílio em caso de doença e invalidez, além de pensões para viúvas e filhos. Com isso, tentava-se conter a mobilização das classes trabalhadoras sem modificar as estruturas da exploração capitalista (DE LUCA, 2012, p. 475 – 476).

As CAPs eram mantidas, sobretudo, pelas contribuições dos próprios trabalhadores. Assim, elas também podem ser pensadas como um artifício para se transferir, do patrão para o empregado, a maior parte dos encargos previdenciários. De acordo com o Artigo 9º da “Lei Eloy Chaves”, seus beneficiários teriam direito:

- 1º, a socorros médicos em casos de doença em sua pessoa ou pessoa de sua família, que habite sob o mesmo teto e sob a mesma economia;
- 2º, a medicamentos [...];
- 3º, aposentadoria;
- 4º a pensão para seus herdeiros em caso de morte (BRASIL, 24 jan. 1923)<sup>6</sup>.

No caso das aposentadorias, elas poderiam ser ordinárias (por tempo de serviço) ou por invalidez. No segundo caso, teria direito ao benefício o empregado com pelo menos 10 anos de serviço e que fosse declarado “física ou intelectualmente impossibilitado de continuar no exercício de emprego, ou de outro compatível com a sua atividade habitual ou preparo intelectual” (BRASIL, 24 jan. 1923). A aposentadoria por invalidez só era concedida mediante prévio exame médico. Trabalhadores incapacitados por acidentes de trabalho também poderiam requerer este benefício. Em caso de falecimento do acidentado, seus familiares – cônjuges, filhos, pais e irmãs solteiras, na ordem da sucessão legal – tinham o direito de requerer a pensão à CAP.

Quanto à aposentadoria ordinária, destacamos o Artigo 25 que veta este direito aos trabalhadores que fossem “destituídos dos seus lugares por mau desempenho de seus deveres no exercício dos seus cargos” (BRASIL, 24 jan.

---

6 Optamos por atualizar a grafia das fontes históricas citadas.

1923). Assim, abria-se margem para que tal legislação fosse exercida de modo disciplinar, operacionalizando um benefício social como instrumento de controle do trabalhador.

Embora projetada inicialmente para os ferroviários, tal legislação serviu de base à organização de CAPs para várias outras categorias ao longo dos anos 1920. Em linhas gerais, tratava-se de um sistema bastante disperso, pois as Caixas eram organizadas localmente, por empresa ou categoria profissional. Com efeito, a escassez de recursos para atender às demandas de seus associados foi uma constante em praticamente todas as CAPs.

Em relatório de 1932, a Caixa da Empresa Tração, Luz e Força de João Pessoa-PB lamentou tal situação atribuindo-a ao baixo número de associados: de acordo com o relatório, a referida Caixa contava com 162 associados em 1932. A este respeito, seus dirigentes afirmaram que “Apesar dos esforços em conjunto da Administração da Caixa, não é animador o movimento da inscrição de associados e de herdeiros. Esse fato obrigou-nos a tomar medidas mais severas para sua maior eficiência” (RELATÓRIO..., 10 jun. 1933). Apesar disso, a instituição contava com serviço médico próprio e convênio com uma farmácia local para o fornecimento de medicamentos aos segurados. Sua ação previdenciária também se dava no pagamento de pensões por morte e invalidez (RELATÓRIO..., 10 jun. 1933)<sup>7</sup>.

Ao ser criada, a legislação das CAPs beneficiava apenas os ferroviários. Porém, em 20 de dezembro de 1926, o Decreto nº 5.109 estendeu o regime para os trabalhadores das empresas de navegação e exploração de portos. Nota-se o caráter econômico do nascente sistema previdenciário brasileiro, pois as primeiras categorias contempladas possuíam posição estratégica na cadeia produtiva do país.

Em 1931, o Decreto nº 20.465 reformulou a legislação das CAPs e estendeu seus benefícios para uma gama maior de trabalhadores: a partir de então, também seriam contemplados os funcionários de empresas que atuassem nos serviços de transporte, luz, força, telégrafos, telefones, portos, água e esgotos. A nova lei também abria a possibilidade de outras categorias serem incorporadas. Além disso, contemplava trabalhadores do setor público e privado (BRASIL, 1

---

<sup>7</sup> O referido relatório foi publicado pelo jornal *A União*. Editado em João Pessoa-PB, foi fundado em 1893 e permanece em circulação até hoje, mantendo-se desde sua criação como órgão oficial do governo do estado. Por esse motivo, adotou historicamente uma linha editorial governista e alinhada com os interesses das elites políticas e econômicas da Paraíba. Para mais informações sobre este periódico, Cf. Eduardo Martins (1977).

out. 1931). Outra inovação importante foi a obrigatoriedade do exame médico admissional para os empregados das empresas sujeitas ao regime das CAPs. Do ponto de vista da relação capital-trabalho, tal medida proporcionava perdas e ganhos para as classes subalternas: por um lado reforçava a política seletiva praticada pelo capitalismo em busca do trabalhador “disciplinado” e “saudável”; por outro lado, conferia ao empregado um forte argumento caso necessitasse de alguma restituição por perda da saúde em razão do trabalho.

Em linhas gerais, os associados continuavam tendo direito às aposentadorias – por tempo e por invalidez – e seus familiares, às pensões nos casos de falecimento. Além disso, a lei obrigava as CAPs a oferecerem serviços médicos, hospitalares e farmacêuticos, mas determinava que elas só poderiam despende com eles o limite de 8% de sua receita anual (BRASIL, 1 out. 1931). Este dispositivo abria margem para que fossem considerados facultativos os serviços médicos, pois condicionava-os à disponibilidade financeira de cada instituição (FONSECA, 2007, p. 44). Ainda no que diz respeito à saúde do trabalhador, a nova legislação abria a possibilidade de as empresas aposentarem compulsoriamente o empregado com problemas de saúde incapacitantes para o trabalho. Isto poderia ocorrer com o associado que tivesse no mínimo 55 anos, que passaria a ser remunerado com recursos da CAP. Tratava-se de uma brecha para a gestão “disciplinar” da saúde e da doença nas relações de trabalho, em busca do corpo produtivo e da diminuição de custos. A nova lei também estabelecia que as aposentadorias por invalidez ficariam sujeitas à revisão a cada cinco anos, devendo ser readmitido o trabalhador que “venha a recuperar a sua capacidade de trabalho” (BRASIL, 1 out. 1931).

Em seu artigo 71, o referido Decreto nº 20.465 também previa a fusão de várias Caixas com a formação de uma única instituição, organizada por região ou classe profissional<sup>8</sup>. Atuando com essa perspectiva, o governo Vargas estruturou, ao longo dos anos 1930, um novo modelo previdenciário baseado nos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs). A principal diferença era que, ao contrário das Caixas, os Institutos eram organizados por categoria profissional em âmbito nacional, não mais por empresa (FONSECA, 2007, p. 44). Este foi um caminho encontrado para solucionar os problemas de dispersão e as

---

8 O modelo das CAPs era criticado por sua dispersão e pequeno número de associados, elementos apontados como inviabilizantes do ponto de vista financeiro. Nesse sentido, o Conselho Nacional do Trabalho executou um processo de fusões que resultou na diminuição do número de CAPs ao longo dos anos 1930 (HOCHMAN; FONSECA, 1999, p. 78).

dificuldades de custeio dos serviços médico-previdenciários enfrentadas pelas antigas CAPs. Com efeito, na década de 1930

[...] rompeu-se com o padrão CAPs para a constituição de institutos de aposentadoria e pensões, englobando categorias profissionais em âmbito nacional. Primeiro os marítimos (IAPM em 1933), depois os bancários e comerciários (IAPB e IAPC, 1934) e, por último, os industriários (IAP, 1936). Em 1938 são reorganizadas algumas caixas que se transformam no Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva (IAPE) e no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPETEC) (HOCHMAN; FONSECA, 1999, p. 77 – 78).

Em linhas gerais, os IAPs ofereciam aos segurados serviços médicos (preventivos e curativos), além de benefícios previdenciários e indenizatórios pela perda da capacidade produtiva. Nessa perspectiva, tinham por objetivo “garantir seus segurados contra os riscos de doença, acidente do trabalho, invalidez, velhice e morte” (BRASIL, 19 jun. 1939). Segundo a legislação, o atendimento médico dos Institutos precisava se ater “principalmente às moléstias de natureza contagiosa e de maior perigo social” (BRASIL, 19 jun. 1939), revelando uma associação implícita entre trabalho e “risco sanitário”. Os principais benefícios médico-previdenciários concedidos aos associados destes Institutos eram basicamente:

1. Aposentadoria por tempo de trabalho ou invalidez – no segundo caso atestada por junta médica e reavaliada periodicamente;
2. Pensão por morte para seus familiares – cônjuges, filhos, pais inválidos, irmãs solteiras ou irmãos inválidos;
3. Assistência médica, cirúrgica e hospitalar, inclusive com o custeio das internações;
4. Compra de medicamentos;
5. Socorros médicos, farmacêuticos, hospitalares, indenizações e pensões nos casos de acidentes de trabalho.

Além destes serviços, os IAPs também concediam o auxílio maternidade. O Artigo 64 do Decreto que estabeleceu o Instituto dos Bancários determinava que:

Art. 64. O Instituto assegurará às associadas ativas o auxílio -maternidade, consistente na percepção da metade de seus vencimentos, de acordo com a média dos últimos seis meses, nas quatro semanas anteriores e nas quatro posteriores ao

parto, períodos esses que poderão ser aumentados de duas semanas cada um, em casos excepcionais, comprovados por atestado médico (BRASIL, 12 set. 1934).

Especificando melhor este benefício, o Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva restringia o “auxílio-natalidade” à associada com pelo menos 18 contribuições mensais, ou à beneficiária do segurado em igual condição. Além disso, determinava que o valor do auxílio – correspondente à metade do salário-base da categoria – seria reduzido se a parturiente fosse assistida ou internada por conta do Instituto (BRASIL, 19 jun. 1939). Desse modo, nota-se que o auxílio maternidade dialogava com a política varguista de proteção à maternidade e à infância, antiga reivindicação das classes trabalhadoras. Porém, neste caso, o Estado pensava a família como núcleo disciplinar primordial na (con)formação dos cidadãos/trabalhadores – desta e das futuras gerações.

Outro benefício previdenciário incorporado pelos IAPs foi o auxílio doença, também chamado de seguro-doença. A este respeito, o regulamento do Instituto dos Bancários estabelecia que:

Art. 66. O associado que, por motivo de moléstia, verificada por junta médica indicada pelo Instituto, ficar afastado do serviço por mais de trinta dias e não perceber vencimentos, terá direito, a partir do 31º dia e até ao máximo de um ano, a uma pensão, correspondente à metade de seus vencimentos (BRASIL, 12 set. 1934).

Novamente, o Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva especifica melhor este benefício<sup>9</sup>. O seguro-doença seria concedido em forma de assistência médica, cirúrgica e hospitalar, ou como pensão pecuniária paga ao segurado impossibilitado de trabalhar por mais de 10 dias devido a problemas de saúde. Neste caso, a partir do 11º dia de seu afastamento até o prazo de 1 ano, o associado receberia uma pensão correspondente à metade de seu vencimento-base. Para obter este benefício, o segurado precisaria ter no mínimo 18 meses de contribuição. Contudo, a concessão deste direito ficava condicionada à inspeção médica, na qual seriam definidos os prazos de afastamento remunerado do trabalhador e o período de uma nova inspeção. Após isto, caso a junta médica atestasse sua alta, o trabalhador poderia retornar ao cargo anteriormente

9 Em comparação com os regulamentos que o precederam, a legislação do Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva foi notavelmente mais detalhista quanto aos direitos de seus segurados. Um dos últimos a ser aprovado nos anos 1930, tal detalhamento pode indicar contendas jurídicas e problemas de custeio quanto aos benefícios médico-previdenciários dos IAPs precedentes.

ocupado. Se ao final de 12 meses a perícia médica indicasse a permanência da incapacidade laboral, o segurado seria aposentado por invalidez. Lembrando que esta aposentadoria também poderia ser revertida a qualquer tempo, caso o empregado, o empregador ou o próprio Instituto comprovassem, mediante inspeção médica, o restabelecimento da capacidade de trabalho do segurado (BRASIL, 19 jun. 1939). No caso do auxílio doença, fica evidente a intenção de atenuar o conflito social e a exploração capitalista por meio de ações indenizatórias pela capacidade de trabalho perdida, mantendo-se intocada a estrutura econômica reprodutora de desigualdades sociais.

Além destas medidas curativas e indenizatórias da força de trabalho, a legislação dos IAPs previa investimentos na área de habitação social. A bem da verdade, esta política já estava presente nas CAPs. Com efeito, os Institutos e as Caixas poderiam fornecer empréstimos a seus associados com o fim de construção de residências. Também lhes era possível aplicar recursos da instituição em projetos de edificação de casas populares para seus segurados. Tal medida era percebida pelos legisladores como uma política social e uma ação de saúde pública, visto que a melhoria das condições habitacionais impactaria o comportamento e a higiene dos trabalhadores. Falando a respeito em 1931, o então Ministro do Trabalho Lindolpho Collor expressou a posição do governo:

Acredito que os fundos do Instituto [...] não poderão encontrar aplicação melhor, mais remuneradora, mais sólida, nem socialmente mais justa do que na construção de prédios destinados aos seus contribuintes. O problema da habitação dos pobres, tanto dos operários como dos funcionários públicos tem sido completamente relegado das cogitações dos administradores brasileiros. Numa época em que os governos de todos os países civilizados consagram a esse problema, que tão de perto se relaciona com a estabilidade social, a higiene e o conforto dos menos afortunados, preferente atenção sobre as suas múltiplas cogitações, não seria compreensível que a revolução triunfante no Brasil continuasse, como as situações do regime decaído, a não tomar nenhuma iniciativa (A REFORMA..., 24 jan. 1931).

Importante notar o avanço da legislação dos IAPs no campo dos acidentes de trabalho. Além dos socorros médicos e das indenizações prestadas ao acidentado, tornou-se obrigatória a notificação do ocorrido aos órgãos competentes. Mas não devemos nos enganar: buscava-se, com esta medida, diminuir os custos do sistema previdenciário com problemas de saúde gerados ou agravados pela

subnotificação dos acidentes. Isto porque a obrigatoriedade do socorro médico imediato não deve ser lida como um benefício unilateral para o trabalhador: também se pretendia diminuir os gastos dos IAPs com pensões e indenizações, as quais poderiam ser menores dependendo da presteza e eficácia do socorro médico. A este respeito, o regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva foi taxativo:

Art. 146. Parágrafo único: Os empregadores e sindicatos são obrigados a comunicar aos órgãos Locais do Instituto a verificação de qualquer acidente e solicitar imediatamente os necessários socorros ao acidentado, sob pena de responderem pelos danos ocorridos em virtude do retardamento do cumprimento dessa obrigação (BRASIL, 19 jun. 1939).

Embora permitisse a organização de serviços médicos próprios, a legislação dos IAPs estabelecia que, preferencialmente, a assistência médica dos Institutos deveria ser ministrada em hospitais, ambulatórios ou postos médicos. Nesse caso, era facultado aos Institutos realizar acordos e convênios com associações de classe – sindicatos, grupos de auxílio mútuo, outros Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões – ou contratar entidades privadas para oferecer estes serviços. Esta medida buscava articular e dar corpo a uma embrionária e dispersa rede previdenciária. Contudo, ela acabou consolidando a concessão de aposentadorias e pensões como função primordial dos IAPs, ficando em segundo plano os serviços médicos curativos e preventivos da força de trabalho. Como argumenta Fonseca (2007, p. 44), esta orientação estava de acordo com a política de Vargas para o setor, visto que os serviços de saúde (assistência médica, cirúrgica e hospitalar) não eram encarados pelo governo como atribuição prioritária das instituições previdenciárias. Tal direcionamento foi explicitado pelo Ministro do Trabalho, Agamenon Magalhães, na apresentação do projeto do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários, quando afirmou que “O Instituto se destina, precipuamente, a conceder a seus associados aposentadoria, e pensão aos respectivos beneficiários. Além dessas vantagens, o Instituto poderá, dentro da verba própria para esse fim, manter serviços de assistência médica, cirúrgica, farmacêutica e hospitalar” (BRASIL, 12 set. 1934).

Por um lado, esta orientação restringiu os serviços médicos oferecidos diretamente pelos IAPs, que passaram a contratá-los junto a empresas privadas, e conforme seus respectivos orçamentos (FONSECA, 2007, p. 44). Por outro lado, fez crescer a quantidade de trabalhadores formais atendidos na rede de saúde pública. Mas do ponto de vista institucional, o sistema previdenciário e a saúde pública se desenvolveram separadamente (FONSECA, 2007, p. 43 – 53): o primeiro

administrado pelo Ministério do Trabalho, executado pelos IAPs e destinado aos trabalhadores inseridos na “cidadania regulada” através de atendimentos individualizados; a segunda gerida pelo Ministério da Educação e Saúde Pública (Mesp) e concentrada no combate às endemias e epidemias mediante ações de caráter coletivo. Segundo Hochman e Fonseca (1999, p.81), um dos resultados desta separação institucional foi o avanço da assistência médica previdenciária em detrimento da saúde pública, evidenciando o caráter restritivo e excludente da política social do período.

Outro aspecto importante sobre os IAPs é que eles consolidaram o exame médico admissional como instrumento de controle da força de trabalho. Nesse sentido, o Instituto dos Bancários estabelecia, em seu Artigo 5º, que para ser admitido como associado o trabalhador precisaria ser submetido a uma inspeção de saúde, realizada por uma junta médica do Instituto (BRASIL, 12 set. 1934). O dos Industriários condicionava a inscrição do associado a um “exame médico em que se apure não se achar o examinado em precárias condições de saúde” (BRASIL, 31 dez. 1936). Além disso, o Instituto dos Marítimos, em seu Artigo 12 (BRASIL, 29 jun. 1933) e o da Estiva, nos Artigos 6º e 51 (BRASIL, 19 jun. 1939) determinavam também que a admissão do trabalhador nas empresas do setor estaria condicionada a uma inspeção de saúde, a cargo do serviço médico dos respectivos Institutos. Aprofundando ainda mais esta ação disciplinar sobre a força de trabalho, o Instituto dos Bancários determinava:

Artigo 114. Os empregadores são obrigados a prestar ao Instituto as informações e os esclarecimentos necessários à inscrição dos associados, bem assim a fazer apresentar ao Instituto, ou à junta medica por este designada, os empregados que, a partir da publicação do presente regulamento, forem admitidos ao seu serviço, para o fim de serem submetidos à inspeção de saúde (BRASIL, 12 set. 1934).

Por um lado, esta medida assegurava ao trabalhador o argumento do “adocimento por motivo profissional” nos processos de auxílio doença e aposentadoria por invalidez. Mas por outro lado reforçava o caráter excludente da cidadania regulada, já que para acessá-la o indivíduo precisava trabalhar com carteira assinada, o que só seria possível se ele não estivesse “em precárias condições de saúde”.

Outro aspecto que revela o caráter excludente da política previdenciária de Vargas diz respeito a própria qualidade e cobertura dos benefícios ofertados por cada Instituto. Como os IAPs eram organizados por categorias profissionais, Fonseca (2007, p. 45) demonstrou que ocorria uma hierarquização na prestação

dos serviços, já que a arrecadação variava conforme os salários médios de cada categoria. Dessa forma, profissionais mais bem remunerados garantiam maiores recursos ao seu Instituto. Por esse motivo havia uma disparidade na prestação de serviços médico-previdenciários entre os diferentes IAPs.

Nos anos 1930, o sistema previdenciário oficial atendia apenas os indivíduos inseridos na cidadania regulada. Segundo Hochman e Fonseca (1999, p. 79), isto resultou da ação do governo Vargas em resposta às reivindicações de trabalhadores que exigiam os mesmos direitos médico-previdenciários de outras categorias que já os haviam conquistado. A importância econômica das diferentes profissões e a força política de cada categoria foram fatores determinantes para a criação e expansão dos diversos IAPs. Por estes motivos

Cada categoria obtinha e criava uma cesta diferenciada de benefícios e serviços assistenciais, dependendo dos recursos políticos que possuíam e da capacidade financeira de seus arranjos previdenciários. Ao longo das três décadas seguintes, essas diferenças se aprofundaram, em especial os serviços de assistência médica (HOCHMAN; FONSECA, 1999, p. 79).

Dessa forma, as questões econômicas foram o eixo orientador da política previdenciária do período. Em primeiro lugar, elas condicionavam a efetividade dos serviços médico-previdenciários prestados por cada Instituto. Em segundo lugar, a expansão dos investimentos no setor buscava prioritariamente reduzir os gastos e prejuízos econômicos decorrentes do adoecimento de trabalhadores. Assim, a aparente expansão do sistema previdenciário não assegurou equidade no acesso aos direitos sociais, pois favoreceu apenas o mercado de trabalho formal, urbano e sindicalizado, e mesmo aí havia diferenças na qualidade e na cobertura dos serviços prestados pelas várias instituições (FONSECA, 2007, p. 46).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No período getulista, a política previdenciária teve papel estratégico na construção da identidade do trabalhador brasileiro e na inclusão controlada das classes subalternas na cidadania social (HOCHMAN; FONSECA, 1999, p. 80). Além disso, o formato do sistema médico-previdenciário estabelecido na época reforçou o caráter excludente da cidadania regulada, pois

Com a garantia de benefícios sociais, entre eles a assistência médica, a uma parcela da população, afirmava-se que

determinadas atividades profissionais eram reconhecidas e seus trabalhadores teriam assegurados seus direitos de acesso aos serviços médicos. Tal forma de prestação de assistência médica individualizada foi, assim, incorporada como um direito social privilegiado, ou melhor, destinado àqueles reconhecidos como capacitados para demandá-la e negociá-la (FONSECA, 2007, p. 45).

Assim como as demais leis sociais do governo Vargas, as CAPs e IAPs atendiam a um número restrito de pessoas: apenas os trabalhadores formais e sindicalizados das categorias inseridas na noção de “cidadania regulada”. Dessa forma, boa parte das classes subalternas – aí incluídos os trabalhadores rurais, os trabalhadores informais e os sem trabalho – estava excluída deste benefício. No contexto histórico que estamos discutindo, o critério econômico foi decisivo para a extensão dos benefícios previdenciários, haja vista que as profissões contempladas eram consideradas estratégicas para o desenvolvimento do país. Por meio desta inserção social restritiva e controlada, as classes dominantes e seus representantes no poder buscavam estabelecer o trabalho “disciplinado” como critério de acesso aos direitos de cidadania.

Atualmente, amplos segmentos sociais continuam excluídos do acesso a direitos básicos, cenário que a recente Reforma da Previdência tende a agravar nos próximos anos. Dessa forma, o processo histórico nos mostra que a luta por direitos em uma sociedade capitalista é uma batalha social permanente, em que se deve defender sua preservação, mas sem perder de vista a importância de sua efetiva ampliação.

*\*O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.*

## REFERÊNCIAS

### Fontes

A REFORMA... A Reforma do Instituto de Previdência – A exposição de motivos apresentada pelo Ministro do Trabalho ao chefe do governo provisório. *A União*, João Pessoa, 24 de janeiro de 1931.

BRASIL. Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931. Reforma a legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões. Legislação Informatizada. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20465-1-outubro-1931-500674-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 18 jun. 2022.

BRASIL. Decreto nº 4.264, de 19 de junho de 1939. Aprova o regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva. Legislação Informatizada. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-4264-19-junho-1939-347014-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 18 jun. 2022.

BRASIL. Decreto nº 54, de 12 de setembro de 1934. Aprova o regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários. Legislação Informatizada. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-54-12-setembro-1934-498226-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 18 jun. 2022.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os respectivos empregados. Legislação Informatizada. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4682-24-janeiro-1923-538815-publicacaooriginal-35523-pl.html>. Acesso em 18 jun. 2022.

BRASIL, Lei nº 367, de 31 de dezembro de 1936. Cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, subordinado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e dá outras providências. Legislação Informatizada. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-367-31-dezembro-1936-555119-publicacaooriginal-74230-pl.html>. Acesso em 18 jun. 2022.

BRASIL, Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933. Cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, regula o seu funcionamento e dá outras providências. Legislação Informatizada. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22872-29-junho-1933-503513-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 18 jun. 2022.

RELATÓRIO... Relatório da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos empregados da empresa tração, luz e força da Paraíba do Norte – ano de 1932. *A União*, João Pessoa, 10 de junho de 1933.

## Bibliografia

BRAGA, Juliana Toralles dos Santos. “A revelação do ‘estado malfeitor’ a partir da questão previdenciária. In: COSTA, José Ricardo Caetano; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio; SOARES, Hector Cury (orgs.). **O “estado de mal-estar social” brasileiro**. Belo Horizonte: IEPREV, 2020, p. 318 – 340.

DE LUCA, Tânia Regina. “Trabalhadores – Direitos Sociais no Brasil”. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2012, p. 469 – 493.

FERREIRA, Jorge Luiz. **Trabalhadores do Brasil: o imaginário popular (1930 – 1945)**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

FONSECA, Cristina M. Oliveira. **Saúde no governo Vargas (1930 – 1945): dualidade institucional de um bem público**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução Raquel Ramallete. 41. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

GOMES, Ângela de Castro. **A invenção do Trabalho**. 2. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

\_\_\_\_\_. **Cidadania e direitos do trabalho**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. v. 5. Tradução Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

HOCHMAN, Gilberto; FONSECA, Cristina M. O. “O que há de novo? Políticas de saúde pública e previdência, 1937 – 45”. In: PANDOLFI, Dulce (org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 73 – 93.

MARTINS, Eduardo. **A União: jornal e história da Paraíba, sua evolução gráfica e editorial**. João Pessoa, PB: A União, 1977.

ROCHA, Gustavo de Andrade. “A reforma da previdência e os conceitos de sociedade, estado e mercado”. **Revista Científica Disruptiva**. Recife, v. 1, n. 1, jan./jun., 2019, p. 59 – 72. Disponível em <http://revista.cers.com.br/ojs/index.php/revista/article/view/17>. Acesso em 21 nov. 2020.

SANTOS, Leonardo Querino Barboza Freire dos. *Admirável corpo novo: discursos médicos sobre as classes trabalhadoras (Paraíba, 1930-1945)*. São Paulo: Tese (Doutorado em História Social), USP/FFLCH, 2020.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SINGER, Paul. “A cidadania para todos”. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **História da cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2012, p. 190 – 263.