

CAPÍTULO 4

DO *LAISSEZ-FAIRE* REPRESSIVO À CIDADANIA EM RECESSO

O objeto principal desta análise é a política social brasileira dos últimos dez anos, mais precisamente, após 1964. Não obstante, ainda uma vez será necessário tomar a década de 30 como ponto de referência importante e inevitável. O excuro histórico do capítulo 2 foi já suficiente, suponho, para trazer a década de trinta ao primeiro plano da cena histórica, que só encontrará paralelo após 1964, ou melhor, após a criação do INPS em 1966. Entre o advento da República e o início da regulação social acelerada de 1931 a 1940, aproximadamente, encontra-se, a rigor, o mesmo vazio que se interpõe entre a Consolidação das Leis do Trabalho, promulgada em 1943, e a criação do INPS, em 1966, à qual também se segue rápida reformulação das relações entre os diversos estratos sociais e o Estado brasileiro. Para efeitos da presente análise, portanto, seria suficiente a fixação de dois períodos históricos — 1930-1943 e 1966-1971 — para que ficasse delimitado o escopo da história significativa da política social brasileira do período republicano. Todavia, para maior clareza de entendimento, far-se-á breve menção aos antecedentes da década de 30, assim como sucinta referência ao tempo que medeia o fim do Estado Novo e o período contemporâneo da história brasileira.

1. A REPÚBLICA VELHA: FALSO *LAISSEZ-FAIRE* E COAÇÃO

A tentativa de organizar a vida econômica e social do país segundo princípios *laissez-fairianos* ortodoxos expande-se, teoricamente, da abolição do trabalho escravo, em 1888, até 1931, quando o então chefe do governo revolucionário, Getúlio Vargas, anuncia, repetidamente, a necessidade de significativa intervenção do Estado na vida econômica com o propósito de estimular a industrialização e a diferenciação econômica nacional. Algumas qualificações são, contudo, indispensáveis a tal periodização. Em primeiro lugar, cumpre assinalar o fato arquiconhecido de que as relações de trabalho no setor agrícola da economia jamais chegaram a se aproximar das condições da acumulação *laissez-fairiana* clássica. Se é verdade que se aboliu a escravidão, nem por isso a mobilidade do fator trabalho foi totalmente garantida, substituindo-se a forma de servidão. A penetração das leis do mercado na eco-

nomia agrária brasileira se fez muito lentamente e em flagrante descompasso com o ritmo de implantação da ordem capitalista na área urbana. A prevalência ideológica do *laissez-faire* é, portanto, restrita à área urbana da sociedade, cujas relações econômicas e sociais deveriam pautar-se pelos princípios que regeram as organizações sociais européias no período que vai do início da industrialização às primeiras leis de regulação social.

Em segundo lugar, viu-se que a princípios da década de 20 inicia-se a produção de leis sociais efetivas no país, o que, se, de certo modo, não comprometia o ideário *laissez-fairiano* (visto tratar-se, ainda, de acordos por assim dizer privados entre empregadores e empregados), indicava já o reconhecimento da insuficiência dos automatismos do mercado para a otimização da “felicidade do maior número”, tal como o desejavam os utilitaristas clássicos. Mesmo economicamente, porém, a instabilidade das relações externas do país obrigara a sucessivas intervenções na ordem econômica no sentido de preservar os ganhos do setor exportador. Assim, pode-se considerar que a hegemonia ideológica do *laissez-faire* teve vida curta no Brasil, restrita à área urbana, entre 1888 e 1931, no que concerne à economia, e vulnerada a partir de 1923 no que diz respeito às relações sociais.

Orientando-se a elite pelos princípios do *laissez-faire* clássico, torna-se bastante compreensível que, após a lei de sindicalização, de 1907, permitindo a livre organização do trabalho segundo suas próprias normas e concepções, e independentemente de qualquer ingerência estatal, nenhuma atenção específica fosse dirigida às condições da acumulação urbana no país (desde que a área rural, por acordo tácito, estava fora de qualquer cogitação pública, exceto a da proteção da renda do senhor exportador). Em resposta, se os industriais e comerciantes já se haviam organizado em associações e grupos de pressão desde o século anterior, é, sobretudo, a força de trabalho que, desde então (1907), ingressa de forma associativa e organizada na vida política e social. Na capital de São Paulo, por exemplo, criam-se sete associações de trabalhadores, entre 1888 e 1900, 41, entre 1901 e 1914, e 53, entre 1915 e 1929¹. A consequência, do ponto de vista da geração de demandas sociais, seria igualmente clara. O número de greves operárias de todo tipo, ainda na capital de São Paulo, iria de 12, entre 1888 e 1900, a 81, entre 1901 e 1914, a 107, entre 1917 e 1920². Não terá sido coincidência, portanto, que as primeiras tentativas de alterar a concepção da ordem social prevalecente (*laissez-fairianismo* estrito) surjam em princípios da década de 20 (Lei Eloy Chaves), nem que seu promotor tenha sido um representante de São Paulo, bem relacionado entre os industriais. É que a resposta do poder público à crescente organização e agressividade da força de trabalho resumira-se à pura e simples repressão.

Com efeito, entre 1893 e 1927, é possível relacionar pelo menos cinco leis repressivas da atividade político-sindical do operariado urbano, todas visando, sobretudo, à expulsão de trabalhadores estrangeiros por motivos de militância sindical. Atribuía-se à infusão da experiência sindical européia na vida

¹ Cf. Azis Simão, *Sindicato e Estado (suas relações na formação do proletariado de São Paulo)*. Dominus Editora, São Paulo, 1966, pp. 200 e segs.

² Cf. Azis Simão, *op. cit.*, pp. 131 e segs., e Boris Fausto, *Trabalho Urbano e Conflito Social (1890-1920)*. DIFEL, 1976, Apêndice, pp. 253 e segs.

operária brasileira, via imigração, a responsabilidade pela crescente mobilização da força de trabalho urbano; e, de acordo com o ideário *laissez-fairiano* fora da ordem do mercado só existia a “ordem” da coação, ou por outra, dava-se estabilidade à ordem do mercado pela repressão. Os magros resultados alcançados, entretanto, levariam outros atores privados a reconsiderarem o papel da força de trabalho industrial e as normas que deviam dar estabilidade à ordem social. É desse reconhecimento que surgirão as iniciativas das caixas de aposentadorias e pensões de índole remedial, isto é, compensando, minimamente, as deficiências na distribuição de benefícios, regulada estritamente que era pelo mercado na esfera acumulativa. E nesta esfera apenas o Estado poderia interferir, caso o desejasse, o que, em absoluto, correspondia à orientação da elite. Assim, cria-se o descompasso entre a política social compensatória, iniciada em 1923, e a política social via regulação do processo acumulativo, que só se iniciará após a revolução de 1930.

O saldo líquido da política brasileira de *laissez-faire* foi, assim, mingua-do. A possibilidade de seu sucesso, na ordem social, dependia, como é claro, de seu desempenho na esfera econômica e este foi de escasso valor. A preocupação excessiva com a estabilidade monetária, acoplada à necessidade de proteger, sobretudo, o setor cafeeiro, produziu uma política econômica errática e inconsistente, agravada pelas ameaças latentes nas relações econômicas com o exterior. Se, por um lado, a fortuna da economia rural dependia dos azares do comércio internacional, ficava o crescimento industrial, por outro, prejudicado pela estreiteza de vistas, ou de interesses, da elite decisória. A estrutura econômica pouco se diferencia, em consequência, com uma taxa de crescimento industrial apenas razoável, entre 1911 e 1929, e fraca entre 1920 e 1928³, ao que se segue a depressão generalizada do período 1929 a 1932.

Ficou por conta da variável “natural” *crescimento populacional* a linha de determinação mais relevante para a evolução das relações sociais durante todo o período. O crescimento vegetativo da população foi rápido e aparentemente igual para todas as regiões do país. O diferencial que se observa entre as regiões deveu-se às migrações internas e às imigrações. A migração interna acelerou-se após 1872 e é superior à imigração, até 1890, impulsionada pelas secas no Nordeste e pela decadência da borracha na Amazônia. A partir de então, a imigração internacional sobrepõe-se à migração interna e, ademais, localiza-se diferencialmente: a migração interna localiza-se no Norte e Nordeste e no Distrito Federal e a imigração internacional dirige-se para São Paulo e localiza-se na indústria. Será apenas como resultado da depressão de 29 e da necessidade de proteger o trabalho nacional (lei dos 2/3, de dezembro de 1930), já após a revolução, que a migração interna retoma vulto, novamente em direção a São Paulo e, novamente, para a indústria⁴.

A consequência principal desses movimentos desbalanceados de população foi a crescente participação de imigrantes nas atividades industriais e de serviços urbanos, paralela a seu envolvimento cada vez menor nos trabalhos

³ Cf. Annibal V. Villela e Wilson Suzigan, *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira (1889-1945)*. IPEA, Rio, série monográfica, 10, 1973, p. 172.

⁴ Cf. Villela e Suzigan, *op. cit.*, Apêndice B, pp. 249 e segs.

agrícolas. Que o movimento sindical crescesse em números e em capacidade de mobilização e de formulação de demandas aparece, assim, como decorrência compreensível da interação das diversas variáveis em jogo: uma elite ideologicamente fechada e uma estrutura de recursos que se diferenciava pouco, e muito lentamente, em relação à capacidade criada de demandas e reivindicações. A resposta repressora do *laissez-faire* brasileiro, que já mencionamos, era, ao mesmo tempo, inevitável e suicida. Inevitável em razão da rigidez ideológica da elite e da estrutura dos recursos disponíveis, e suicida em virtude da impossibilidade de garantir a acumulação pela pura e simples via da coação. Tornava-se indispensável uma mudança na composição da elite, ou, pelo menos, em parte dela, que permitisse a renovação do equipamento ideológico com que se enfrentava o problema da ordem econômica e social, em primeiro lugar, e, como corolário, que se alterassem as normas que presidiam o processo de acumulação e as relações sociais que aí se davam. Este programa será realizado, a um ritmo verdadeiramente vertiginoso, pela revolução de 30, tal como se verá na seção seguinte.

2. A REVOLUÇÃO DE 30: A EXTENSÃO REGULADA DA CIDADANIA

As pesquisas que se acumulam, bem como as revisões que já se fazem, contribuem para a fixação de um ponto aparentemente incontestado: quaisquer que tenham sido os motivos que estimularam a nova elite governamental pós-30, o certo é que, decisivamente, orientou-se ela pelo caminho da acumulação e diferenciação da estrutura econômica do país, ao lado da tradicional política de proteção ao setor cafeeiro⁵. Em relação ao setor cafeeiro, a revolução de 30 inaugura, em plena depressão, um keynesianismo *avant la lettre*, preocupando-se com a manutenção do nível de emprego e procurando solucionar a questão via compra e queima de estoques. O gargalo de todo o problema econômico do país encontrava-se, entretanto, na diferenciação industrial e, tal como a experiência das décadas anteriores demonstrara, não se podia confiar que fosse obtida pela simples operação do mercado *laissez-fairiano*. O Estado deveria intervir na ordem da acumulação e reestruturá-la, criando as condições para que se processasse tão rapidamente quanto a estrutura dos recursos o permitisse.

Verificou-se, no capítulo 2, que após 1923 várias tentativas foram feitas no sentido de regulamentar o processo de acumulação, todas, entretanto, sem qualquer efeito prático significativo. Lei de férias, sobre o trabalho de menores e de mulheres, sobre a segurança e higiene no trabalho, foram sucessivamente pedidas, sugeridas, eventualmente aprovadas e, não obstante, poucas alterações se operavam na esfera da acumulação. Ao mesmo tempo, estes eram os principais itens das demandas dos trabalhadores, e, sobretudo, das greves operárias que se sucediam e se intensificavam⁶. Enquanto se podia ob-

⁵ Cf. Pedro S. Malan, Regis Bonelli, Marcelo de Paiva Abreu e José Eduardo Pereira, *Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939-1952)*. IPEA, Rio, relatório de pesquisa, 36, 1977, pp. 23 e segs.

⁶ A lista de demandas reiteradamente feitas em congressos operários, no período, pode ser verificada em Everardo Dias, *História das Lutas Sociais no Brasil*. Edaglit, São Paulo, 1962, cap. III.

servar algum progresso do lado da política previdenciária *strictu sensu*, pela multiplicação das CAPs — que não constava, de resto, da pauta de reivindicações da força de trabalho —, verificava-se a intensificação da repressão do poder público às demandas dos trabalhadores referentes ao processo de acumulação. A elite pós-1930 inverterá esta ordem e só após reorganizar substancialmente a esfera da acumulação é que voltará sua atenção para a política previdenciária convencional, para aí também introduzir inovações nada desprezíveis. Importante a assinalar, uma vez que o esboço histórico da matéria já foi feito no capítulo 2, é o formato, por assim dizer, da engenharia institucional que presidiu à reorganização do processo acumulativo, pois este formato deitará raízes na ordem social brasileira com repercussões na cultura cívica do país e até mesmo nos conceitos e preconceitos das análises sociais correntes.

Sugiro que o conceito-chave que permite entender a política econômico-social pós-30, assim como fazer a passagem da esfera da acumulação para a esfera da equidade, é o conceito de *cidadania*, implícito na prática política do governo revolucionário, e que tal conceito poderia ser descrito como o de *cidadania regulada*. Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em 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. A implicação imediata deste ponto é clara: seriam pré-cidadãos todos os trabalhadores da área rural, que fazem parte ativa do processo produtivo e, não obstante, desempenham ocupações difusas, para efeito legal; assim como seriam pré-cidadãos os trabalhadores urbanos em igual condição, isto é, cujas ocupações não tenham sido reguladas por lei.

A associação entre *cidadania* e *ocupação* proporcionará as condições institucionais para que se inflem, posteriormente, os conceitos de marginalidade e de mercado informal de trabalho, uma vez que nestas últimas categorias ficarão incluídos não apenas os desempregados, os subempregados e os empregados instáveis, mas, igualmente, todos aqueles cujas ocupações, por mais regulares e estáveis, não tenham sido ainda regulamentadas. A permanente pressão por parte dos mais variados setores da sociedade brasileira, tendo em vista a regulamentação de suas ocupações (sociólogo, processador de dados, etc.), testemunha até onde o conceito subliminar de *cidadania regulada* disseminou-se na cultura cívica do país. A origem deste “achado” de engenharia institucional encontra-se na prática revolucionária pós-30, sendo esta uma das principais brechas que se abrem na ideologia *laissez-fairiana*, permitindo, ao mesmo tempo, a criação de um espaço ideológico onde a ativa interferência do Estado na vida econômica não conflita com a noção, ou a intenção, de promover o desenvolvimento de uma ordem fundamentalmente capitalista.

Com efeito, ao lado das medidas governamentais visando a resolver todas as questões que faziam parte da agenda de demandas do trabalho industrial (férias, trabalhos de menores e feminino, etc.) e que se sucedem com rapidez após 1930, promulga-se nova lei de sindicalização, em 1931, distinguindo entre sindicatos de empregados e de empregadores e fixando a sindicalização por profissões⁷. Enquanto, de acordo com a lei de 1907, o sindicalismo era livre para definir quem pertencia ou não ao sindicato, a nova lei estabelece quem pode pertencer ao sindicato, e mais, o funcionamento deste passa a depender de registro no recém-criado Ministério do Trabalho. Pelo Decreto 22.132, de 25 de novembro de 1932, em seu artigo primeiro, fixava-se que só podiam apresentar reclamações trabalhistas perante as Juntas de Conciliação e Julgamento os empregados sindicalizados, ou seja, os trabalhadores cuja ocupação fosse reconhecida por lei e que pudessem, pois, registrar-se num sindicato. Já pelo Decreto 23.768, artigo quarto, de 18 de janeiro de 1934, só podiam gozar férias os trabalhadores sindicalizados. Não obstante a Constituinte de 1934 ter declarado tais decretos inconstitucionais, ela própria, pelo Decreto 24.694, de 12 de julho de 1934, tornando embora a sindicalização facultativa, deixava os não-sindicalizados fora das convenções coletivas de trabalho, as quais haviam sido criadas por decreto revolucionário de 1932.

Paralelamente, instituía-se, em 1932, a carteira de trabalho, que era a evidência jurídica fundamental para o gozo de todos os direitos trabalhistas, e nela fixava-se a profissão do trabalhador. Ao mesmo tempo, produzia-se abundante legislação regulando categoria após categoria econômica, na área urbana, evidentemente, sem o que seria impossível a implementação das leis. Com a Carta de 1937, finalmente, coroa-se todo esse desenho de engenharia. A população economicamente ativa é partilhada em regulamentados e não-regulamentados, os regulamentados o são por categoria profissional e apenas os trabalhadores regulamentados poderiam associar-se em sindicatos, os quais deveriam ser reconhecidos pelo Estado.

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. Quando, após reestruturar nestes moldes a esfera da produção, o Estado se volta para a política social *strictu sensu*, a ordem de cidadania regulada assim gerada irá condicionar o sistema de desigualdades decorrentes da política oficial de previdência, por um lado, e o desenvolvimento de um conflito ao mesmo tempo político e intraburocrático, por outro.

Em 1933, como se viu anteriormente, o Estado cria o primeiro instituto de aposentadorias e pensões (IAPM), em concorrência com o sistema CAPs, porém já com algumas diferenças organizacionais. Neste momento, pratica-

⁷ Evaristo de Moraes Filho em *O Problema do Sindicato Único no Brasil (seus fundamentos sociológicos)*. Rio, 1952, pp. 221-222, provê boa análise do problema.