

O Empresariado Industrial e a Gênese das Políticas Sociais Modernas no Brasil

*Industrial business class and the beginnings of modern social
policies in Brazil*

Ignacio Godinbo Delgado¹

Artigo recebido e aprovado em novembro de 2007

Resumo:

o artigo discorre sobre a participação da FIESP na criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários na década de 1930, num quadro de crescente fechamento da economia brasileira e de recrudescimento de elementos autoritários no cenário político. Analisa, ainda, as mudanças nas percepções empresariais sobre a política social ao final do Estado Novo, quando ganha destaque a presença política dos trabalhadores numa cena política mais aberta.

Palavras-chave:

empresariado, Estado, políticas sociais.

Abstract:

the article describes the participation of FIESP in the creation of the institute for pensions of industrial workers (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários) in the 1930's, amidst a scenario of strengthening of authoritarian politics and when Brazil becomes a more closed economy. The text also analyses changes in the business sector's perception of the social policy at the end of the "Estado Novo" [New State], period when the political presence of workers grows in a more open political framework.

Keywords:

business sector, state, social policy

¹ Doutor em Sociologia e Política pela UFMG. Professor do Departamento de História da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Introdução

A gênese das modernas políticas sociais, enfeixadas em diferentes configurações do Estado de Bem Estar Social, associou-se às coalizões firmadas por três atores decisivos - o Estado, os trabalhadores assalariados e os empresários - estabelecidas em certas condições contextuais, a saber: a inserção das economias nacionais no mercado mundial, a natureza do regime político, a forma como se apresentam na cena política nacional os trabalhadores assalariados². Na Alemanha de Bismarck, a implantação de um modelo *público-corporativo* de bem estar social associou-se à perspectiva estatal de integrar os assalariados aos esforços de construção do Estado Nacional - e de elevação das receitas capazes de favorecer a montagem da própria máquina burocrática do Estado, através da instalação da previdência social -, num quadro de afirmação expressiva do movimento operário e da Social Democracia. Sob a égide do regime de Bismarck, os trabalhadores assalariados dispõem de peso suficiente para conduzir à ação de resposta do Estado, mas encontram-se ausentes da coalizão que forja a política social alemã, assentada no acerto entre o Estado e os empresários que, conforme Swaan, trocam política social por tarifas protecionistas³.

Na gênese das modernas políticas sociais no Brasil da década de 1930, há diversos elementos que aproximam nossa trajetória do caso alemão. Do ponto de vista do Estado verifica-se, também, o esforço de integração dos assalariados à ordem e ao Estado Nacional, que se afirma sob a liderança varguista. Do mesmo modo, o crescente fechamento do mercado interno brasileiro reduzia a sensibilidade dos empresários à implantação de políticas sociais, desde que custeadas por contribuições que pudessem ser repassadas ao conjunto dos consumidores. Por fim, a ameaça operária aparecia como um elemento importante no cálculo empresarial, embora na situação brasileira, a reduzida presença dos assalariados na estrutura ocupacional e a ausência de uma força política capaz de conferir-lhes uma identidade nacional e reformista tenha favorecido uma resposta estatal fragmentada e, em boa parte dos casos, de perfil acentuadamente contencionista, ao contrário da Alemanha.

Analisar a participação dos empresários industriais neste processo é o objetivo principal deste artigo. Associado a ele, descrevemos as mudanças que se operam na perspectiva empresarial com a queda do

² DELGADO, Ignacio Godinho. *Previdência Social e Mercado no Brasil* - a presença empresarial na trajetória da política social brasileira. São Paulo: LTr, 2001.

³ SWAAN, A. In: *Care of the State*. Cambridge: Polity Press, 1988.

Estado Novo, instaurando uma cena política mais aberta, na qual emergem com destaque o movimento sindical e correntes políticas que tendem a lhe conferir uma identidade nacional. Por fim, o artigo discorre sobre as percepções empresariais relativas a um dispositivo peculiar da regulação estatal sobre o mercado de trabalho no período, a estabilidade no emprego.

A FIESP e o Modelo Público-corporativo 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)⁴. Criadas em 1923 por via da Lei 4.062, do parlamentar paulista Eloy Chaves, e definitivamente superadas em 1953, as CAPs foram instituídas 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 empregados⁵. 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 profissionais⁶. Entretanto, é com a criação dos IAPs que se acelera a incorporação dos trabalhadores brasileiros à previdência social, como ver-se-á adiante.

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 Estado⁷. Substituiu, entretanto, a organização por empresa

⁴ MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO, *Aspectos e Evolução dos Seguros sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1942.

⁵ TEIXEIRA, S. M. e OLIVEIRA, J. A. *(Im)previdência Social - 60 anos de história da Previdência Social no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1986..

⁶ MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO. Op. Cit.

⁷ Id. Ibid. e TEIXEIRA, S. M. e OLIVEIRA, J.A. Op. Cit.

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 taxação 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 Velha⁸. 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 financeiras⁹. 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 idade e dos demais benefícios apontados, previa a concessão de auxílio-doença, auxílio-maternidade. 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 idade e condicionava a assistência médica à disponibilidade de recursos do Instituto¹⁰.

Em linhas gerais, o sistema de previdência social brasileira, nesta fase inicial, que se estende até 1945, organizou-se segundo os postulados da capitalização e do seguro social, aproximando-se do modelo público corporativo de política social, com um caráter fortemente segmentado¹¹. 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 urbana¹². De qualquer forma, através dos IAPs verifica-se a incorporação crescente de pessoas ao seguro social¹³. De 1932, último ano em que as CAPs

⁸ TEIXEIRA, S. M. e OLIVEIRA, J.A.. Op. Cit..

⁹ MALLOY, J. *Política de Previdência Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

¹⁰ TEIXEIRA, S. M. e OLIVEIRA, J.A., Op. Cit

¹¹ Id. Ibid. Ver também DRAIBE, S. "O *Welfare State* no Brasil: Características e Perspectivas". In: *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?*. In: *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*. In: *São Paulo em Perspectiva / Seguridade, Crise e Trabalho*, Revista da Fundação SEADE, Vol 9, Número 4, 1995, pp 46-53.

¹² SANTOS, V. G. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

¹³ MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO, Op. Cit. P. 65.

aparecem como instituições exclusivas do seguro-social, ao início do funcionamento do IAPI, a expansão de número de filiados aos IAPs é de 9,4 vezes, num espaço de 7 anos¹⁴. 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 pessoas¹⁵.

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 industriais¹⁶. 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. No contexto em que suas escolhas são efetuadas, têm papel de relevo as disputas em torno da proteção à atividade industrial, a instabilidade de uma cena política pouco competitiva, quando não abertamente autoritária, e a presença latente do movimento operário que, até 1935, apresentara vigorosa resistência à imposição do formato corporativo pelo Estado.

À medida em que se evidencia a centralidade da produção das políticas sociais modernas no projeto de construção do Estado desenvolvido pelos grupos que ocupam seu topo e se incrustam em seu aparelho no pós 30, os industriais abandonam a postura de recusa, que caracterizara sua atuação na República Velha, para buscar interferir no ritmo de sua implantação e na definição de seu formato. Atenção maior será dispensada às políticas regulatórias, que afetavam o processo de trabalho e de acumulação¹⁷. A montagem dos institutos de previdência, todavia, não é tratada com indiferença. Já em 1931, em correspondência dirigida a Lindolfo Collor, titular do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, a FIESP assinala que

a lei de proteção ao menor, a que ampara a mulher em trabalho, a que regulariza a atividade do trabalhador, a que em futuro próximo instituirá o seguro social são outros tantos institutos de indisfarçável

¹⁴ Id. Ibid.

¹⁵ Id. Ibid.

¹⁶ MALLOY, J. Op. Cit.

¹⁷ GOMES, A. M.C. *Burguesia e Trabalho*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

Entre 1931 e 1935, os esforços da FIESP em relação à legislação social circunscrevem-se a iniciativas destinadas a redefinir os termos em que são propostas medidas relativas às férias, à jornada de trabalho, ao trabalho da mulher e do menor, à Justiça do Trabalho, com ganhos e perdas diferenciados, conforme a questão em pauta. A montagem dos institutos de aposentadoria ganha relevo em suas atividades quando, pelo Decreto 183, de 26/12/1934, é proposto o regulamento para operação do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes, criado pela Lei 24.273, de maio do mesmo ano¹⁹. Em telegrama enviado a Agamenon Magalhães, que ocupava o Ministério do Trabalho, a FIESP louva a finalidade social da iniciativa, mas faz objeções à forma proposta de financiamento do instituto, em especial a criação de uma Taxa do Selo, que poderia "restringir [o] movimento dos negócios" e criar conflitos entre fiscais e "os interessados". Ao lado do pedido de adiamento da aplicação do regulamento, postula a presença, para sua correção, de representantes das "classes atingidas"²⁰.

Os industriais sentiam-se uma classe "atingida", dentre outros aspectos, porque o projeto não definia com clareza a distinção entre "empregados" e "operários", além de estabelecer a cobrança da *cota da previdência*, responsável pelo financiamento da parcela devida pelo Estado ao novo instituto, nas "vendas mercantis", o que poderia alcançar não só as atividades desenvolvidas pelos comerciantes, como também as dos industriais²¹. A distinção entre empregados e operários tinha importância porque definiria se trabalhadores de escritório, além de viajantes e praticistas vinculados às empresas industriais, deveriam ser objeto de tributação.

Ao longo dos meses de janeiro e fevereiro de 1935 são acentuados os contatos com o Ministério do Trabalho, retardada a imposição do regulamento, conquistada a anistia dos débitos devidos passados, até que em março se fixam os termos definitivos do regulamento do IAPC²². Por eles, a indústria ficaria responsável pela arrecadação e pagamento

¹⁸ FIESP, Circular 228, 12/12/1931, p. 12. A ortografia deste documento, e dos demais que serão apresentados neste trabalho, foi convertida para os padrões atuais.

¹⁹ MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO, Op. Cit.

²⁰ FIESP, Circular 584, 10/01/1935.

²¹ FIESP, Circular 590, 01/02/1935.

²² FIESP, Circulares números 392, 594, 598, respectivamente de 03/02, 13/02, 27/02 de 1935.

das contribuições devidas por viajantes, praticistas e empregados que atuassem no varejo. A *cota da previdência* seria paga pelos compradores das mercadorias, ficando a indústria responsável pela sua arrecadação. Por "vendas mercantis" seriam compreendidas as trocas realizadas entre comerciantes ou entre o fabricante e o comerciante, apenas quando este último fosse o comprador. No limite, o Estado transferia o ônus da cota da *previdência* para o conjunto da população consumidora e atribuía à indústria um papel que deveria ser cumprido pelos organismos públicos de arrecadação. Por seu turno, retirando das noções de "vendas mercantis" as transações efetuadas entre comerciantes e industriais, quando estes últimos fossem compradores, limitava a elevação dos custos da produção industrial.

Como assinalado, dos institutos de previdência, o IAPI foi o que conheceu o processo de criação mais demorado. Proposto pelo projeto de Lei 347, de 1935, só foi efetivamente instituído em agosto de 1937, quando se define seu regulamento, pelo Decreto 1918²³. Em 1938 inicia seu funcionamento²⁴. Sua montagem foi precedida do censo das ocupações industriais, levado adiante por uma Comissão Organizadora que aparece como o primeiro locus de afirmação do segmento burocrático que se tornou conhecido como "os cardeais da previdência", de grande importância na evolução do instituto e do conjunto da previdência social no Brasil, reunindo nomes como Plínio Catanhede, João Carlos Vital e Moacyr Cardoso de Oliveira²⁵. Uma das novidades instituídas no IAPI foi a definição do concurso público como mecanismo principal de recrutamento de seu pessoal, fator que contribuiu para dotar os *inapiários* de uma auto-imagem extremamente positiva no universo do aparelho administrativo do Estado, fortemente marcado pela presença de práticas clientelistas²⁶.

O formato adquirido pelo IAPI, entretanto, não decorreu de iniciativas exclusivas do pessoal do Estado, antes cristalizando-se como resultado da interação efetuada entre este e outros atores sociais. A FIESP participa dos debates sobre a montagem do instituto desde 1935, quando, em novembro deste ano, convoca os industriais a apresentarem sugestões ao projeto de lei 347, que propunha a criação do IAPI²⁷. A partir de junho de 1936, quando se intensificam os debates na Câmara dos

²³ MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO. Op. Cit.

²⁴ MALLOY, J. Op. Cit.

²⁵ HOCHMAN, G. Lógica da Ação Burocrática e Políticas Públicas - O Caso dos Cardeais da Previdência Social. In: Rio Fundo/ANPOCS, *Ciências Sociais Hoje*, 1992, pp 102-139.

²⁶ Id. Ibid.

²⁷ FIESP, Circular 672,06/11/1936.

Deputados para montagem efetiva do instituto, a entidade também acentua as iniciativas para sua discussão junto aos industriais paulistas²⁸.

Em julho, a FIESP envia correspondência a Laerte Setúbal - parlamentar paulista, fortemente ligado aos empresários do estado -, relator do projeto na Câmara dos Deputados, com diversas sugestões, dentre elas a proposição de que os industriários fossem inscritos no IAPC, evitando-se a criação de um novo instituto, de modo a proporcionar "economia nas despesas administrativas, tanto nos serviços de distribuição da assistência, como no da arrecadação"²⁹. Entretanto, o aspecto mais significativo, neste momento, das sugestões efetuadas pela FIESP diz respeito à cota da previdência, correspondente à participação do Estado no financiamento do IAPI. O projeto 347 previa sua composição por via de uma taxa cobrada sobre a produção realizada em cada estabelecimento industrial. A correspondência da FIESP rejeita a proposição, salientando dificuldades técnicas para a definição do valor da produção e para a arrecadação da taxa, colocando também em questão sua constitucionalidade. Observa, ainda, que a taxa sobre a produção coloca "somente sobre os ombros dos industriais a contribuição que compete à União". Admite, entretanto, que sua "incidência, sendo indireta, recairá, em último caso sobre o consumidor", mas alerta para o comportamento inelástico dos preços "em nosso país, pois ainda não nos livramos da depressão econômica que nos persegue há vários anos, que torna absolutamente impossível qualquer elevação dos preços, sem perigo de diminuição brusca do nível das vendas"³⁰. A taxa sobre o valor da produção prejudicaria ainda a indústria, afirma a correspondência, por tratar-se de um tributo que, dada a divisão do trabalho, pode "recair duas ou mais vezes sobre um mesmo produto", elevando seu custo e configurando-se como "um prêmio concedido ao produto similar estrangeiro, concorrente do nacional"³¹.

Tais considerações não implicam, entretanto, uma preferência pela tributação direta em relação à indireta. Na mesma correspondência enviada a Laerte Setúbal afirma-se que

O Brasil, como país pobre não pode dar-se ao luxo de uma tributação direta intensiva, não só porque o campo para a tributação direta é restrito, como também porque tal política tributária viria afetar a

²⁸FIESP, Circular 750,17/06/1936.

²⁹ FIESP, Circular 757,27/07/1936.

³⁰ Id. *Ibid*, p. 3

³¹ Id. *Ibid*. p 4

acumulação de riqueza, uma das causas mais evidentes do progresso observado no mundo ocidental. Precisamos lançar mão da tributação indireta para satisfazer as necessidades do Estado, e a produção já se acha sobrecarregada de impostos indiretos³².

A alternativa proposta pela FIESP é, então, que a cota da previdência fosse composta por via da cobrança de 2% sobre o valor das mercadorias importadas, conforme já previsto no Decreto 591 de 15/01/1936, uma vez tratar-se de "encargo que é bem distribuído pela coletividade em geral".³³

Em setembro de 1936, a FIESP anuncia a presença de Laerte Setúbal em sua sede e a entrega de novo memorial ao relator do projeto, com outras sugestões. Destacam-se as proposições relativas à aplicação das rendas do novo instituto e sobre sua organização. As primeiras procuram assegurar que 50% das receitas geradas pelo IAPI fossem investidas nos próprios estados em que são arrecadadas, uma vez que "um dos males dos Institutos existentes consiste na aplicação mais ou menos arbitrária de suas rendas, feita quase exclusivamente na Capital Federal".³⁴ Sugere-se ainda que a aplicação dos recursos seja efetuada através de "empréstimos aos mutuários, sob hipoteca, ou mediante caução de debêntures industriais de notória renda, cotação oficial e garantias suficientes".³⁵ As proposições relativas à organização do instituto, além de buscar garantir que os industriais pudessem nele tomar parte, em caráter facultativo, ressaltam a importância da presença dos sindicatos patronais e de trabalhadores nos organismos de direção do IAPI e na Comissão Organizadora prevista para sua implantação, além de medidas como a publicação de balanços anuais e a realização de congressos bienais, que assegurassem às "classes atingidas" maior controle sobre suas atividades.

As *démarches* com Laerte Setúbal resultam na eliminação, em seu relatório, da taxa cobrada sobre a produção, e na definição de que a cota da previdência derivaria da taxa incidente sobre as mercadorias importadas. As demandas relativas à organização do IAPI e à utilização de suas receitas não são, entretanto, contempladas pelo relator³⁶. De qualquer forma, a discussão do projeto arrasta-se até meados de 1937 e, em sua versão final, diversas proposições efetuadas pelos industriais são

³² Id. Ibid. p 3-4

³³ Id. Ibid. p 5

³⁴ FIESP, Circular s/n , 21/09/1936, p. 1.

³⁵ Id. Ibid.

³⁶ FIESP, Circular 769, 26/09/1936.

asseguradas. Em maio de 1937, a FIESP envia circular aos industriais paulistas com o balanço do que fora conquistado, salientando a eliminação da taxa sobre a produção, a presença de representantes patronais e dos sindicatos operários na administração do instituto, a obrigatoriedade de publicação dos balanços anuais e balancetes mensais relativos à situação financeira do IAPI e a definição de que 50% de sua renda seria aplicada nas regiões onde fosse arrecadada. Observa, ainda, que tal aplicação seria efetuada através de "empréstimos aos Snrs industriais que possam oferecer garantias reais, e aos operários para construção de casa própria"³⁷.

Os institutos de previdência mantiveram das CAPs, como vimos, o modelo de financiamento baseado na contribuição tríplice de empregadores, empregados e do Estado e a distribuição de benefícios segundo a contribuição passada, especialmente no que tange às aposentadorias e pensões. Tais dispositivos não são objeto de restrição da FIESP, dentro das ações que desenvolve para redefinir o projeto de previdência proposto pelo Estado. A possibilidade de transferir o ônus das contribuições sobre a folha de pagamentos para os consumidores, num quadro de economia fechada, minorava seu impacto sobre os custos da produção industrial, ao passo que a distribuição dos benefícios segundo critérios meritocráticos afinava-se com a perspectiva empresarial que associava as políticas compensatórias aos postulados do seguro social. A FIESP, da mesma forma, não se pronuncia, neste momento, sobre a extensão dos benefícios previstos, compartilhando da orientação contencionista desenvolvida pelo pessoal do Estado, que reforçava os objetivos de tornar a previdência social um instrumento de capitalização poderoso, necessário à formação de capital num "país pobre". O IAPI firmou-se como um dos institutos de previdência em que era mais reduzido o elenco de benefícios previstos para quem nele estivesse inscrito. Os trabalhadores industriais eram, por certo, um contingente extremamente "amorfo", se comparados a categorias profissionais como bancários, ferroviários e marítimos, e a reduzida extensão dos benefícios concedidos pelo IAPI revela o pequeno impacto de sua presença na criação do instituto³⁸. Entretanto, este impacto reduzido está também associado ao momento em que se verifica a montagem do IAPI, de acentuação da repressão ao movimento operário a partir de 1935. Com isto, restringe-se severamente a ação do principal ator interessado na mudança da orientação contencionista que o pessoal do Estado empresta à montagem da previdência pública dos trabalhadores industriais,

³⁷ FIESP, Circular 822, 5/05/1937, p. 1.

³⁸ MALLOY, J. Op. Cit.

reduzindo, também, as possibilidades de alteração nas disposições do empresariado, no sentido de aceitar um alargamento dos benefícios propostos.

A ação da FIESP concentra-se em três objetivos: alargar os canais que permitissem a presença empresarial na gestão do sistema de previdência, assegurar que operasse como instrumento de financiamento para a produção industrial e transferir parte do ônus de seu custeio para a "coletividade em geral". Proposições como a presença de sindicatos patronais e de trabalhadores nos órgãos dirigentes do sistema previdenciário inscrevem-se no primeiro objetivo, num quadro em que a montagem da previdência pública acentuava a influência dos grupos incrustados no Estado. As demandas relativas à aplicação das receitas do IAPI nas regiões em que eram arrecadadas e as que sugeriam mecanismos de concessão de empréstimos aos industriais vinculam-se ao segundo objetivo apontado. Por fim, a disputa em torno do tributo que deveria sustentar a cota da previdência associa-se ao objetivo de transferir o ônus do financiamento da previdência para outros atores sociais.

A objeção à tributação direta era compartilhada por diversos segmentos das elites brasileiras desde o século XIX. Nos anos 20, no contexto da instituição do imposto de renda no Brasil, o Centro Industrial Brasileiro já salientava sua inadequação para um país em que era exígua a formação de capitais³⁹. A taxa sobre a produção, inicialmente prevista para sustentar a participação do Estado no financiamento do IAPI, operaria como um tributo indireto. Nas circulares da FIESP, registra-se o dilema que acarretava sua utilização em situações de retração da atividade econômica e na presença da concorrência estrangeira, por tratar-se de um tributo que incide várias vezes na cadeia de produção, isto é, um tributo "em cascata". Entretanto, como apontado, não é sugerida sua substituição por um tributo direto, em virtude de ser o Brasil um "país pobre", o que inviabilizaria a adoção de uma estrutura tributária inibidora da formação de capitais. A solução encontrada, através da taxação aos produtos importados, foi objeto de contestações por parte da Associação Comercial de São Paulo, por prejudicar o comércio importador⁴⁰. No limite, ela associava a pretensão dos industriais de transferir o ônus do financiamento da previdência social para a coletividade em geral ao fortalecimento de mais um instrumento para

³⁹ PENA, M. V. J. O Surgimento do Imposto de Renda: Um Estudo sobre a Relação entre Estado e Mercado no Brasil. In: *Dados*, Vol. 35, N^o 3, 1992, IUPERJ, pp 337-371.

⁴⁰ Cópia do Ofício enviado em 5 de Março de 1936 ao Exmo. Snr. Ministro da Fazenda pela Associação Comercial de São Paulo, anexado a FIESP, Circular 757,27/07/1936.

contenção das importações e proteção à indústria, em detrimento do comércio importador, com peso declinante na relação de forças estabelecida no pós 30. Proteção à indústria e produção de políticas sociais, portanto, apareciam como dimensões distintas de uma mesma realidade e se entrelaçavam no âmago dos mecanismos de financiamento da previdência social no Brasil.

Os termos deste arranjo são claramente definidos em correspondência enviada pela FIESP a Vargas em maio de 1937. Nela, depois de assinalar o ônus para os industriais que decorrem da imposição da legislação trabalhista e previdenciária, o documento assinala que "quanto mais onerosas forem as cláusulas desses contratos, tanto mais difícil será a concorrência dos produtos nacionais com os similares estrangeiros, se não houver compensação suficiente". Isto é, se não se criarem "defesas paralelas de nossa produção"⁴¹.

Com a criação do IAPI estava praticamente definida a estrutura pública, corporativa e segmentada da previdência social brasileira, neste momento fortemente contencionista. A participação dos empresários na definição destas características é significativa, num quadro marcado pela presença de mecanismos diversos de proteção à indústria, dentro de uma situação política autoritária, na qual a presença operária permanecia latente, em face da repressão política. Ao final do Estado Novo e no processo de redemocratização, entretanto, os industriais vão revelar maior disposição de aceitar a ampliação do alcance da política social, além de buscar constituir organismos semi-privados para conter a influência do Estado e dos comunistas junto aos trabalhadores industriais. As condições que alteram sua disposição são geradas no Estado Novo e preparam o terreno para o primeiro momento, dentro da trajetória brasileira, em que a burguesia industrial busca afirmar um projeto que tem na incorporação dos trabalhadores uma de suas dimensões cruciais.

As Classes Produtoras e a Paz Social

Não obstante o Estado Novo sustentar-se numa parceria entre os militares, a burocracia estatal e os empresários, não estiveram ausentes elementos de tensão na relação destes últimos com o Executivo varguista. A Lei da Economia Popular de 1939, a legislação sobre demissões de

⁴¹ Resposta da Federação das Indústrias de São Paulo ao inquérito promovido pelo Sr presidente da República. In: CARONE, E. *O Pensamento Industrial Brasileiro (1880-1945)*, RJ/SP, DIFEL, 1977, pp 338-339.

1941, a Lei de Lucros Extraordinários de 1943, a elevação contínua do imposto de renda no período, a lei Malala em 1945 provocaram reações importantes de descontentamento junto às entidades empresariais⁴². No limite, conquanto beneficiários das medidas tomadas pelo Estado em favor da indústria, os empresários temiam - especialmente quando se evidencia o esforço de Vargas em buscar sustentação para o regime na mobilização tutelada do sindicalismo corporativo - que a ação estatal ultrapassasse a margem de autonomia admitida pelos industriais para a sua intervenção, risco inerente às situações autoritárias. Como assinala Offe, a relação entre burguesia e Estado encontra na democracia representativa o seu arranjo mais adequado, por colocar o aparelho de Estado, com sua neutralidade formal e organização burocrática, a "meia distância" dos interesses articulados nas unidades empíricas do capital. Desta forma o Estado, "dependente de impostos", pode "decantar" um interesse comum da classe a partir da "política pluralista de influências"⁴³. Já nos regimes autoritários e fascistas

a **relativa** autonomia de que o Estado necessita para a formulação e concretização de interesses de **classe** capitalista é destruída. A autonomia ou se tornaria **absoluta** (quando a ação estatal viesse a se submeter ao controle de mitos fascistas e das agressividades liberadas) ou seria dissolvida...,

quando prevalecessem interesses particularísticos em seu interior⁴⁴ (grifos do autor).

O sinal de alerta para os empresários é dado pela tentativa de Vargas de taxar os "lucros extraordinários", em 1943. Mais à frente, sinalizam seu descontentamento com o regime esvaziando encontros com Vargas, eventos frequentemente muito concorridos⁴⁵. Não é possível, de qualquer forma estabelecer de forma cabal a participação empresarial nas ações desenvolvidas pela oposição ao Estado Novo. Não obstante, é saliente a preocupação das elites empresariais, em especial a dos industriais, em acentuar a articulação do setor para definir os termos de sua presença na sociedade brasileira no cenário que seria aberto com

⁴² DELGADO, I. G. Op. Cit; LEOPOLDI, M. A. P. *Política e Interesses*, São Paulo: Paz e Terra, 2000.

⁴³ OFFE, C. "Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas". In: OFFE, C. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. P. 140.

⁴⁴ Id. Ibid., p. 173.

⁴⁵ VIANNA, L. W. *Liberalismo e Sindicato no Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976. P. 245.

o término da Segunda Guerra Mundial. O rumo do desenvolvimento brasileiro, o papel a ser desempenhado pelo Estado e o perfil da política social aparecem como temas da agenda empresarial no I Congresso de Economia, de 1943, e no Congresso da Indústria, de 1944, que reafirmam antigas postulações de proteção à indústria, ao lado do rechaço aos tributos diretos - particularmente o imposto de renda - e da defesa de uma política social ainda marcadamente contencionista⁴⁶.

Em 1945, na Conferência das Classes Produtoras de Teresópolis, realizada em maio, evidencia-se uma mudança na posição dos empresários relativa à política social. A retomada de uma arena política aberta e o caráter multi-setorial do conclave exigem dos industriais uma postura que leve em conta as perspectivas de outros atores. Ademais, premidos pelo recrudescimento das mobilizações operárias e pela permanência de intentos, ainda, fortemente reguladores do Estado, ensaiam proposições destinadas a garantir uma presença hegemônica na nova ordem, estabelecendo elos com os trabalhadores e definindo os limites da ação estatal.

Ao lado da permanência da orientação protecionista, do rechaço aos tributos diretos e da defesa da ação "supletiva" do Estado no terreno econômico, a Conferência das Classes Produtoras apresenta sugestões variadas para a política social. Conforme a *Carta de Teresópolis*:

as classes produtoras aspiram a um regime de justiça social que, eliminando incompreensões e mal entendidos entre empregadores e empregados, permita o trabalho harmônico, a recíproca troca de responsabilidades, a justa divisão de direitos e deveres, e uma crescente participação de todos na riqueza comum⁴⁷

Para consecução deste intento indica-se a necessidade de se garantir um salário real que assegure "existência digna, sã e eficiente", o que exigiria a isenção de impostos sobre as utilidades essenciais e sobre a parte dos lucros das empresas destinada "à melhoria das condições de vida dos trabalhadores". A intervenção estatal na fixação dos salários, entretanto, é admitida apenas no que se refere ao salário mínimo. Propõe-se a extensão da atenção à saúde para as áreas rurais, a adoção do ensino obrigatório até os 14 anos de idade e a ampliação do sistema escolar através de "adequadas e suficientes dotações orçamentárias". Recomenda-

⁴⁶ DELGADO, I. G. Op. Cit.

⁴⁷ CNI/ CONFERÊNCIA DAS CLASSES PRODUTORAS DO BRASIL, *Carta Econômica de Teresópolis*, RJ, Maio de 1945.P. 2.

se, ainda, que a assistência social seja organizada de modo a reintegrar "no seu próprio meio" os "elementos humanos desajustados, segregados ou revoltados". Propõe-se, por seu turno, o "retalhamento das propriedades latifundiárias incultas ou mal aproveitadas"⁴⁸.

Sobre a previdência social, especificamente, a Carta de Teresópolis ressalta a importância de se verificar seu impacto, bem como da legislação trabalhista, sobre a economia das diversas regiões brasileiras. Sugere, também, a realização de gestões, junto aos demais países, para sua uniformização, de modo a dispor de incidência equivalente nos custos de produção de cada país. Todavia, recomenda "sua extensão a toda a população" e a

unificação das instituições vigentes : uniformizando-lhes os regimes; revendo-lhes as taxas de contribuição, tendo em vista a justiça social e dentro de seguras bases atuariais; descentralizando-lhes a administração, por meio de órgãos deliberativos municipais; e atribuindo aos próprios contribuintes a direção das entidades, com representação proporcional⁴⁹.

Quanto à aplicação dos recursos da previdência, assinala-se que as "classes produtoras"

pensam ser de justiça destinar a empreendimentos de nítido interesse coletivo as reservas financeiras do seguro social, especialmente à construção de escolas e hospitais, e bem assim, de casas para os segurados, respeitada quanto possível a proporcionalidade da arrecadação das diversas regiões do país. Assim também, julgam devem ser mantidos, oportunamente, no seguro social todos os serviços relativos aos acidentes de trabalho, como de assistência médica, dentária e hospitalar, sem maior ônus para as empresas que organizam esses serviços na forma da lei⁵⁰.

Propõe-se, ainda, aos empregadores, que constituam fundos de reservas especiais "para fazerem face aos encargos impostos pelas leis sociais, garantindo-se também aos empregados a melhor execução destas leis". A adoção do sistema de férias coletivas e a instalação de colônias, "com a colaboração dos sindicatos, institutos de seguro social, empresas e outras entidades", é considerado de "grande conveniência", assim como

⁴⁸ Id. Ibid. pp 14 e 15.

⁴⁹ Id. Ibid. pp 15.

⁵⁰ Id. Ibid..

o "entendimento e a íntima cooperação entre empregadores e empregados, para robustecimento da própria empresa e eficiência na produção, e a obtenção de soluções justas relativamente aos problemas sociais e econômicos que os afetam"⁵¹.

Nas "medidas acessórias" a Carta de Teresópolis sugere ainda a instalação de restaurantes populares "preferentemente pela conjugação de iniciativas particulares"⁵². Assinala, por fim, que suas recomendações não se destinam "apenas aos homens do presente, mas às gerações que se hão de suceder na direção dos negócios públicos e particulares". Neste sentido, firma o compromisso das "classes produtoras" de "congregar suas energias no sentido de contribuir para o melhoramento da educação e da saúde do brasileiro", inclusive através de fundações ou sociedades, "sem fim de lucro", onde "educadores, professores e médicos possam exercer, com segurança econômica e independência moral, a missão de preparar o homem para a vida e mitigar suas dores e sofrimentos"⁵³.

Ainda que restritas, se confrontadas com as reivindicações de diversas categorias profissionais e com proposições de grupos dentro do Estado, as formulações da Carta Econômica de Teresópolis sobre a política social revelam uma crescente aceitação, pelos empresários, da ampliação do sistema público de proteção social. É o que se revela na proposição de absorção dos seguros sobre acidentes de trabalho, mantidos sob controle das seguradoras privadas, pelo seguro social, assim como os serviços relacionados à saúde dos trabalhadores. Além disto, sugere-se que as reservas dos institutos sejam aplicadas exclusivamente em iniciativas ligadas à oferta de *serviços sociais*, sem referência às formulações anteriores que as tomavam como instrumento fundamental para a capitalização das empresas⁵⁴. A Carta de Teresópolis não se pronuncia sobre a aposentadoria por idade e por tempo de serviço, nem faz menção a outras formas de transferência de renda, mas evita a proposição que vinculava a concessão das aposentadorias apenas à

⁵¹ Id. Ibid.

⁵² Id. Ibid. pp 24.

⁵³ Id. Ibid. pp 16.

⁵⁴ É importante salientar que o I^o Congresso Brasileiro de Economia fizera apenas uma indicação genérica sobre a necessidade de revisão do regime financeiro do seguro social, de modo a garantir seu melhor aproveitamento lucrativo e a evitar o aumento das contribuições. Ou seja, ponderava-se sobre a necessidade de tratamento rigoroso das disponibilidades financeiras da previdência, segundo os postulados do regime de capitalização. Já na Conferência de Teresópolis, a aquiescência com a ampliação da rede pública de proteção social alcança a visão sobre os próprios investimentos das *reservas da previdência*, admitindo-se sua utilização para a ampliação dos *serviços sociais* oferecidos pelo Estado, sem que haja referência à exigência de rentabilidade das inversões, nos termos dos postulados do regime de capitalização.

inabilitação física para o trabalho, tal como ainda se verifica nas resoluções do Congresso Brasileiro de Economia e no Congresso Brasileiro da Indústria. Por fim, a sugestão de generalização do seguro social e de unificação dos institutos de previdência aproximava-se das formulações universalistas que ganhavam influência com a divulgação do Relatório Beveridge na Inglaterra. Em seu conjunto, portanto, a Carta Econômica de Teresópolis revela um empresariado disposto a aceitar a intensificação da ação protetora do Estado, de modo a superar as "incompreensões e mal entendidos" que haviam marcado as relações entre empregadores e empregados, no sentido de estabelecer as condições para o "trabalho harmônico" necessário ao desenvolvimento da economia brasileira, sob liderança da indústria, na ordem democrática que se avizinhava.

A disposição para o "entendimento e a íntima cooperação" com os trabalhadores é manifesta ainda mais acentuadamente na *Carta da Paz Social*, divulgada pela CNI e a CNC ao final de 1945. O objetivo é que fosse assinada por entidades patronais e dos trabalhadores, de modo estabelecer as bases para uma "obra educativa, através da qual se consiga fraternizar os homens, fortalecendo neles os sentimentos de solidariedade e confiança"⁵⁵. Afirmando a necessidade de

assegurar dentro do país um largo período de cooperação para que se possa processar o desenvolvimento de suas forças produtivas e a elevação do padrão de vida do brasileiro [...] o aumento da renda nacional e sua mais vasta distribuição,

o documento assinala que

⁵⁵ A *Carta da Paz Social* tem merecido pouco destaque, nas análises sobre o empresariado brasileiro ligadas à Ciência Política, à Sociologia e à História. Maria Antonieta Leopoldi representa uma exceção e lhe atribui um peso importante dentro dos documentos em que se define o projeto dos empresários para a sociedade brasileira no pós-guerra. Já em trabalhos que têm como objeto a trajetória do Serviço Social no Brasil, a *Carta da Paz Social* é apresentada como documento expressivo das formulações empresariais sobre a "questão social" no país, dentro do processo de redefinição institucional ao fim do Estado Novo. Esta é a perspectiva de Walderez Loureiro Miguel. Esta autora data a *Carta da Paz Social* de 1946, mas encontramos referências a ela já ao final de 1945. A cópia de que nos valemos em nossa pesquisa estava anexada à ata da reunião da FIEMG de 28 de dezembro de 1945 e tem o mesmo texto da edição de que se vale Miguel, presente em publicação comemorativa do jubileu de prata do SESC, sob responsabilidade do SESC, Departamento Nacional, Rio de Janeiro, 1971. Ver MIGUEL, W. L., *O Serviço Social e a Promoção do Homem*, São Paulo, Cortez, 1980; LEOPOLDI, M. A. Op.cit e DELGADO, I. G. *A Estratégia de um Revés – Estado e associações empresariais em Minas*. Juiz de Fora: EDUFJF, 1997.

nada será conseguido sem o mais estreito entendimento entre empregadores e empregados, o qual permita a aqueles o exercício livre e estável de suas atividades e a estes uma existência digna e a crescente participação na riqueza nacional.

Para tanto, propõe-se que empregados e empregadores assumam

solenemente [...] o compromisso recíproco de propugnar a consecução desses objetivos, mediante recíproco reconhecimento de direitos e deveres, dentro de um verdadeiro regime de justiça social.

Dentro dos princípios e medidas recomendadas assinala-se que

a manutenção da democracia política e econômica e o aperfeiçoamento de suas instituições são considerados essenciais aos objetivos da felicidade social e à dignidade humana. A ordem econômica deverá fundar-se no princípio da liberdade e no primado da iniciativa privada, com as limitações impostas pelo interesse nacional.

Depois de esclarecer que o "capital não deve ser considerado apenas instrumento produtor de lucro, mas, principalmente, meio de expansão econômica e bem estar coletivo", anuncia-se que

propõem-se os empregadores a criar um Fundo Social a ser aplicado em obras e serviços que beneficiem os empregados de todas as categorias [...] repartindo com os Institutos existentes as atribuições assistenciais e de melhoramento físico e cultural da população.

Seguem-se proposições quanto à racionalização do trabalho, "visando a diminuição dos custos de produção, como meio de conseguir a redução dos preços de venda, tendendo assim a melhorar o poder aquisitivo". Indica-se, ainda, o que deveriam ser os deveres dos empregados "como contribuição efetiva à obra de conagração e cooperação que se tem em vista", destacando-se a pretensão de se reduzir "ao mínimo possível a instabilidade no emprego e a falta de assiduidade", a cooperação "para que reine a necessária disciplina no exercício do trabalho" e a busca de aperfeiçoamento técnico, através do SENAI (Serviço Nacional da Indústria), organismo criado em 1943. Finalmente assinala-se que "empregadores e empregados farão sentir ao Estado" a

necessidade de combater a inflação através da "extinção dos organismos públicos que concorrem para encarecer a produção", da "redução ao mínimo possível dos impostos cobrados sobre os artigos alimentícios" e da "abolição ou redução substancial dos impostos [...] que incidem a qualquer título sobre a locação e aquisição da casa do trabalhador urbano e do pequeno sítio do trabalhador rural".

Coroando o conjunto de sugestões indicado para o Estado, é proposta a modificação "do atual sistema administrativo dos Institutos de Previdência Social, de modo a assegurar a participação efetiva dos seus contribuintes e o real preenchimento de suas finalidades", e, ainda, que se garantam aos sindicatos "ampla autonomia, quer quanto à escolha e destituição de seus dirigentes, quer [quanto] à administração dos fundos sociais, sem prejuízo da fiscalização do Estado", além da "concretização, de maneira pronta e efetiva, dos direitos que lhes confere a atual legislação trabalhista". Finalmente, observa-se que

os signatários do presente compromisso propõem-se a cooperar para que os dissídios entre empregadores e empregados sejam resolvidos primeiramente nas comissões mistas sindicais da localidade e, em geral, quaisquer direitos econômicos, sociais e políticos sejam sempre reivindicados por meios pacíficos, condenando-se formalmente todo o recurso à violência, pois somente num clima de cooperação, fraternidade e respeito recíproco e união de todas as forças vivas e conscientes da Nação será possível estabelecer as bases de uma verdadeira democracia, assegurar as liberdades públicas, manter o equilíbrio social e conquistar para nossa pátria o respeito e a admiração de todos os povos.

As resoluções da Conferência de Teresópolis e os termos da *Carta da Paz Social* revelam a disposição dos empresários de não deixar apenas sob responsabilidade do Estado o controle sobre os organismos responsáveis pela construção das bases materiais do consentimento junto aos trabalhadores. Numa conjuntura de aceleração da transição democrática e de acentuação das mobilizações operárias, que vêm acompanhadas da afirmação de correntes que buscam radicar nos trabalhadores sua identidade na cena política, os empresários admitem a ampliação dos benefícios e a generalização da política social desenvolvida pelo Estado, incorporando a ela elementos universalistas, que se superpõem ao formato corporativo e meritocrático já instituído. Mais que isto, ao lado de proposições dirigidas à redução do controle do pessoal do Estado sobre os institutos de previdência, tanto a *Carta de*

Teresópolis quanto a *Carta da Paz Social* revelam a disposição empresarial de construir organismos privados, imunes à influência do Estado, para desenvolvimento de ações ligadas à assistência social e ao amparo à saúde e educação dos trabalhadores. Durante o Estado Novo, acentuaram-se o controle estatal sobre os institutos de previdência e a importância dos segmentos tecnoburocráticos que os dirigiam. Assim, nos documentos empresariais, o restabelecimento da representação corporativa na direção da previdência social é destacado como fundamental para aumentar a influência das entidades de classe junto a eles e para reduzir o controle estatal. No limite, as entidades empresariais procuram evitar que os institutos de previdência e a política social do governo transformem-se em veículos para a mobilização dos trabalhadores a partir do Estado, da mesma forma como objetariam sua utilização político-partidária, especialmente nos anos 50 e 60. Mas não se restringem a este objetivo. A construção de organismos privados para desenvolvimento de ações assistenciais aparece como dimensão complementar do projeto de política social que defendem neste momento, com a finalidade de interferir na formação da identidade política dos trabalhadores, afastando-os principalmente dos comunistas, mas também da demagogia que associavam ao discurso trabalhista.

Em maio de 1946 é criado, finalmente, o Serviço Social da Indústria (SESI). Segundo Roberto Simonsen, a realização de sua "missão educativa", "ao lado dos partidos políticos democráticos e liberais", iria permitir que "as massas trabalhadoras brasileiras atravessem, de pés enxutos, o mar vermelho do totalitarismo opressor e inumano"⁵⁶. O SESI é criado em meio a uma série de greves e mobilizações operárias em São Paulo, que centralizam as atenções da FIESP no início de 1946. Em março, é sugerida na entidade a criação de "Comissões de Eficiência e Bem Estar" a serem financiadas por um percentual a ser cobrado sobre a folha de pagamentos das empresas. Sua finalidade era "atender às necessidades fortuitas e involuntárias dos trabalhadores e suas famílias", de modo a "ajustar os desajustados" e "proporcionar-lhes e às suas famílias, melhores condições de habitação, alimentação, tratamento e diversão"⁵⁷. Em abril, propõe-se a criação da Fundação de Assistência ao Trabalhador⁵⁸. O dilema olsoniano envolvido nas duas iniciativas é contornado com o apelo ao Estado⁵⁹. Com o SESI, o organismo privado para realização de ações assistenciais

⁵⁶ SESI - "Discurso de Roberto Simonsen em 25/07/1946 na instalação do Primeiro Conselho Consultivo do SESI".

⁵⁷ FIESP, Circular 54/46, 08/03/1946.

⁵⁸ FIESP, Circular 75/46, 23/04/1946.

⁵⁹ LEOPOLDI, M. A. Op. Cit.

por parte dos empresários passa a dispor de financiamento similar ao da previdência social, com a imposição de um percentual sobre a folha de pagamentos, arrecadado pelos Institutos de Previdência e gerido pelas entidades empresariais, evitando-se as evasões associadas à construção de entidades autônomas e voluntárias.

Amparo ao Desempregado e Estabilidade no Emprego

Tal como na Alemanha, o seguro-desemprego não é instituído na primeira leva da legislação brasileira que estabelece as normas de regulação do trabalho e as políticas sociais modernas no Brasil. Não aparece nas proposições do Estado, não há registros de que tenha sido uma reivindicação de relevo na agenda dos trabalhadores urbanos e não é objeto de debates nas entidades patronais. Na documentação que pesquisamos, referências ao "amparo aos desempregados" aparecem apenas nas discussões travadas por comissão de juristas nomeada pela FIESP para estudo da Consolidação das Leis do Trabalho, no âmbito dos debates sobre a rescisão do contrato de trabalho⁶⁰. A Constituição de 1946, por seu turno, enquadra a proteção ao desempregado nos marcos da assistência social, não concebendo-a como uma compensação associada ao seguro social, nem como um direito⁶¹.

Na configuração de mercado em que se processam as interações que definem o formato das políticas sociais brasileiras, o desemprego aparece como um dilema social dotado de pouca saliência. Em primeiro lugar, porque é grande a retenção de força de trabalho nas áreas rurais, dada a presença de relações de trabalho não efetivamente capitalistas. Em segundo lugar, porque o desenvolvimento rudimentar do setor de serviços urbanos, que acompanha a expansão da indústria, assegura a possibilidade de alternativas de sobrevivência fora dos vínculos formais de emprego. Por fim, os ciclos econômicos típicos da economia capitalista, no Brasil só viriam evidenciar-se a partir dos anos 50 e 60, quando a instalação da industrialização pesada consolida uma dinâmica

⁶⁰ A referência diz respeito ao tratamento a ser dado àqueles que fossem demitidos por motivo de "força maior", decorrente de situações que ultrapassassem a vontade dos empregadores e empregados. Conforme proposta da Comissão, sugere-se a inclusão na CLT do seguinte artigo: "a legislação da previdência social adotará as medidas de amparo aos empregados que por ocorrência de força maior perderem seus empregos". FIESP, "Ata da 19ª Reunião da Comissão Nomeada para Estudar a Consolidação das Leis de Proteção ao Trabalho, Realizada no Dia 11 de Fevereiro de 1943, na Associação Comercial de São Paulo", p. 2.

⁶¹ BALERA, W. *O Seguro-Desemprego no Brasil*. São Paulo: LTR, 1993.

capitalista regida fundamentalmente por suas articulações inter-setoriais⁶². No âmbito da industrialização restringida, eram ainda incipientes tais articulações, o que mitigava a operação do ciclo econômico capitalista e a emergência do desemprego como um fenômeno também cíclico. À exceção dos anos 1939-42, em que o crescimento da produção industrial caiu para 1,6% ao ano, o ritmo de sua expansão, a partir de 1932, é acentuado durante todo o período em que se instalam as políticas sociais modernas no Brasil e, mesmo no ano de 1939, há reclamações dos empresários sobre a "ausência de braços"⁶³.

Se a proteção ao desempregado tem pouco destaque na agenda das entidades empresariais, estas buscam restringir as limitações que a legislação trabalhista estabelecia à prerrogativa patronal da demissão e sobre sua autoridade dentro da empresa. Neste sentido, a FIESP reivindica a instituição do contrato de experiência, busca ampliar as possibilidades de demissão por justa causa, faz restrições à obrigatoriedade do aviso prévio na ocorrência de demissão imotivada, e, em 1939, reage às interpretações de Oliveira Viana, consultor jurídico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e de Annibal Freire, Consultor Geral da República, que estabeleciam limitações às demissões por motivo de "força maior", previstas na legislação definida nos anos 30 e incorporada à CLT⁶⁴. A demissão por motivo de "força maior" era facultada às empresas na ocorrência de "acontecimento inevitável, em relação à vontade do empregador, e para a realização do qual este não contribuiu", desde que afetasse "a situação econômica e financeira da empresa", excluídos os casos de "imprevidência do empregador."⁶⁵ Conforme parecer de Oliveira Viana, a Constituição de 1937 teria eliminado tal dispositivo da legislação trabalhista, enquanto Annibal Freire associava a demissão por motivo de força maior apenas aos casos de rescisão do contrato de trabalho por "justa causa". Nas duas interpretações excluía-se as possibilidades de demissão decorrentes de flutuações no desempenho das empresas e/ou da adoção de inovações

⁶² José Serra assinala que a crise do início dos anos 60 é a primeira que, no Brasil, pode ser associada à operação do ciclo econômico capitalista. Ver SERRA, J. "Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira de Após-Guerra". In: *Revista de Economia Política*, Vol 2/2, Número 6, abril-junho, 1982.

⁶³ ABREU, M. P. Crise, Crescimento e Modernização Autoritária. In: ABREU, M. P. (1992). *Reclamações sobre a ausência de braços para a indústria aparecem em FIESP, "Sessão Solene Realizada em 1º de Dezembro de 1939, na Recepção ao Exmo Snr Dr. Waldemar Falcão, Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio"*.

⁶⁴ FIESP. "Sessão Solene Realizada em 1º de Dezembro de 1939, na Recepção ao Exmo Snr Dr. Waldemar Falcão, Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio".

⁶⁵ Tal como previa a Lei 62 de 1935 e se manteve no artigo 501 da CLT.

tecnológicas. O aspecto mais criticado pelos empresários, no entanto, era a generalização do direito à indenização em caso de dispensa, que era limitado nos casos de "força maior", e a elevação decorrente dos custos da demissão. Além disto, assinalava-se que a legislação que regulava as relações de trabalho contribuía para acentuar a disposição litigante dos trabalhadores e sua indisciplina dentro da empresa⁶⁶.

As críticas à Justiça do Trabalho caminham na mesma direção. Embora na transição do Estado Novo ela seja apresentada como o instrumento adequado para resolver conflitos, evitando-se o confronto aberto entre patrões e empregados, sua atuação no sentido de rever medidas disciplinares tomadas pelos empregadores é motivo de objeções, assim como é criticada pela incerteza que instauraria nas relações dentro das empresas, seja quanto aos custos, seja quanto à disciplina⁶⁷. No Congresso Brasileiro da Indústria, são criticadas, ainda, as restrições que estabelecia para a extensão da jornada de trabalho, num quadro de "escassez de mão de obra". As principais sugestões feitas para sua reforma salientam a necessidade de criação de uma magistratura profissional e a redução de seu poder normativo.

Ciosos de sua autoridade dentro das empresas e reticentes quanto às proposições que apontavam para a restrição das possibilidades de demissão, os empresários, entretanto, não se pronunciam de forma contundente contra o instituto da estabilidade no emprego após 10 anos de serviço. Estabelecida pela Lei Eloy Chaves de 1923, com finalidades atuariais, para operação das Caixas de Aposentadoria e Pensões, a idéia da estabilidade no emprego permaneceu ausente da agenda do movimento operário nos anos 20. Na Lei no. 62, de 1935, ela deixou de estar referida a sua origens atuariais, passando a ser vista como um direito do trabalhador sobre o emprego⁶⁸. Luis Werneck Vianna sugere que, no momento da promulgação da lei, o mercado de trabalho no Brasil estaria relativamente estagnado, gerando uma situação de estabilidade real, o que retiraria das empresas as vantagens decorrentes da possibilidade de poder fazer uso da rotatividade de pessoal. Não obstante, os industriais são críticos ao dispositivo, receosos de seu impacto sobre a disciplina dentro das empresas e, em 1934, a bancada patronal na Câmara dos Deputados opôs-se à sua aprovação⁶⁹.

⁶⁶ FIESP. Sessão Solene Realizada em 10 de Dezembro de 1939, na Recepção ao Exmo Snr Dr. Waldemar Falcão, Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio".

⁶⁷ DELGADO, Ignacio Godinho. *Previdência Social e Mercado no Brasil* – a presença empresarial na trajetória da política social brasileira. São Paulo: LTr, 2001.

⁶⁸ VIANNA, L. W. Op. Cit.

⁶⁹ Id. Ibid.

Nas discussões travadas com o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1939, os empresários reiteraram suas críticas à estabilidade no emprego, mas não colocam sua supressão na agenda tratada com Waldemar Falcão⁷⁰. Na comissão nomeada para discussão da CLT, são feitas proposições para que a estabilidade fosse concedida apenas ao final de 20 anos de emprego ou em 10 anos ininterruptos, ambas recusadas⁷¹. Nos Congressos e Conferências da Indústria e das Classes Produtoras realizados ao final do Estado Novo, a supressão da estabilidade no emprego não aparece em suas resoluções. Em 1949, na Conferência de Araxá, é feita proposição neste sentido, mas não chega a ser objeto de debates no encontro⁷². O predomínio de empresas tradicionais na estrutura industrial brasileira tornava a experiência no próprio emprego o principal mecanismo de treinamento da força de trabalho, num quadro em que as atividades do SENAI, que se tornaria o mais importante organismo de preparação da força de trabalho para a indústria, estavam apenas em seu início. Ademais, fixada num horizonte temporal distante, 10 anos, a concessão da estabilidade não aparecia como uma ameaça incontornável. Neste sentido, para as entidades empresariais pronunciar-se sobre a estabilidade no emprego podia tornar-se mais custoso do que manter o silêncio, especialmente na transição do Estado Novo à ordem democrática, quando se dispõem a estabelecer, com os trabalhadores, um pacto que colocasse a atividade industrial como dimensão central do desenvolvimento brasileiro. Nos termos definidos para este pacto, conforme o texto da *Carta da Paz Social*, além da ampliação dos serviços oferecidos pelo Estado e da criação de organismos privados de assistência aos trabalhadores, estava a "concretização, de maneira pronta e efetiva, dos direitos que lhes confere a atual legislação trabalhista". A estabilidade é tratada, neste

⁷⁰ FIESP, "Sessão Solene Realizada em 10 de Dezembro de 1939, na Recepção ao Exmo Snr. Dr. Waldemar Falcão, Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio".

⁷¹ FIESP, Atas da 17a e 18a Reuniões da Comissão Nomeada para Estudar a Consolidação das Leis de Proteção ao Trabalho, Realizadas nos Dias 8 e 9 de Fevereiro de 1943, na Associação Comercial de São Paulo.

⁷² Trata-se de proposição do industrial gaúcho J. A. Renner "Estabilidade e Indenização", que sugeria a substituição da estabilidade por um "seguro-despedida", cujo financiamento seria garantido por via de um fundo constituído pela contribuição mensal de 1/12 do total da folha de pagamentos, creditado nominalmente a cada trabalhador, sistemática assemelhada à do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, criado em 1966. Conferir CNI, II CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CLASSES PRODUTORAS, *Recomendações*, Araxá, 1949, p 259, onde se indica a inscrição da tese de Renner. Seu conteúdo é apresentado, ainda, em RENNEN, J. A. *Socialismo e Legislação Social*. Porto Alegre: 1948.

momento, portanto, como questão vencida.. A alteração de seus dispositivos envolveria uma outra coalizão, firmada em outro estágio do desenvolvimento capitalista brasileiro.

Para os trabalhadores, a estabilidade no emprego não aparecia como um sucedâneo, no âmbito das políticas regulatórias, da proteção ao desempregado, prevista, com o seguro-desemprego, nas políticas compensatórias desenvolvidas pelos Estados de Bem Estar Social contemporâneos. A relação de emprego, em si mesma, não era a única alternativa de sobrevivência para os trabalhadores brasileiros. Entretanto, dentro do universo da cidadania regulada, a estabilidade no emprego era a garantia do acesso permanente aos direitos sociais, negados àqueles que não dispunham dos vínculos formais do mercado de trabalho urbano, dinamizado pela expansão da produção industrial.

Considerações Finais

As formulações e iniciativas empresariais para a afirmação de um projeto de hegemonia burguesa no País no processo de transição do Estado Novo à ordem política que se instaura em 1946 tiveram vida efêmera. Sob o governo de Dutra, os industriais aclimatam-se ao ambiente de repressão que se abate sobre os sindicatos e o PCB, e vêem atendidas demandas pontuais de apoio à indústria, especialmente a partir de 1948, com a política de seletividade das importações e de elevação do crédito. Por seu turno, assistem com satisfação a utilização de recursos da previdência para construção de conjuntos habitacionais e para custeio de inversões estatais na infraestrutura.

Na década de 1950, verão, impotentes, a afirmação da "insólita" coalizão, que, unindo o Ministério do Trabalho e os sindicatos na gestão da Previdência, sob a égide do PTB, promove a ampliação e uniformização dos benefícios previdenciários, limitando a utilização das reservas da previdência para financiamento do investimento industrial⁷³. Sua reação a este processo é, entretanto, ainda tímida, uma vez que a elevação das alíquotas da previdência, nos marcos de uma economia fechada, podia ser transferida para a coletividade em geral. Permanecem, pois, no âmbito da tácita "coalizão inflacionária" que, junto aos trabalhadores e ao Estado, transferia os custos da política social para o

⁷³ MELLO, M. A. B. C., "Interesses, Atores, e a Construção da Agenda Social do estado no Brasil" in ANPOCS, *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, Vértice, 1991.

conjunto dos consumidores - em especial os trabalhadores do setor informal da economia, com menor capacidade de proteção diante da elevação dos preços⁷⁴. De qualquer forma, a crítica à demagogia na gestão da previdência vai inscrever-se entre os elementos do discurso que justifica sua presença na coalizão golpista de 1964.

⁷⁴ DELGADO, I. G. Atores Sociais e Coalizões na Trajetória da Política Social Brasileira (1945-1964). In: *Locus*. Juiz de Fora: EDUFJF, MG, 2004. v. 18, p. 129-150, 2004. Ver também, LOBO, V. M. *Os Elos e os Nós: Movimento Sindical, (des)mercantilização e os excluídos do mercado formal de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: 2005. Tese de Doutorado. IUPERJ.