

## A LEGISLAÇÃO TRABALHISTA DE VARGAS COMO PROJETO DE BEM-ESTAR CONSERVADOR

Míriam Starosky<sup>1</sup>

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – Iesp/Uerj

O objetivo do estudo foi desenvolver uma discussão teórica acerca do projeto varguista de tentativa de criação de "Estado de bem-estar" no Brasil. A partir da proposta de Esping-Andersen de compreensão de diferentes regimes de *welfare state* - conservador, liberal e social-democrata - a análise do projeto varguista resultou como enquadrado no modelo conservador. A saída corporativa, com a construção de políticas sociais - marcadamente trabalhistas -, apresentou-se como novo marco de coesão social, pelo qual poderia ser permitida a participação da classe trabalhadora. Assim como no modelo conservador sistematizado por Esping-Andersen, os direitos sociais brasileiros tiveram um reduzido potencial desmercantilizador se verificados na relação com a ideia de "cidadania regulada", pois indica uma cidadania orientada apenas para grupos ocupantes de categorias profissionais reconhecidas legalmente e pela qual a relação salarial foi traduzida em direitos e garantida constitucionalmente. As políticas sociais apresentam-se como verdadeiras políticas de formação de classe: a cidadania regulada transformava-se em promessa de inclusão, moldando as perspectivas e aspiração da classe trabalhadora e assim, legitimando a luta pela sua própria efetivação.

**Palavras-chave:** Estado de bem-estar social. Era Vargas. Formação de classe. Cidadania regulada.

A lembrança da “era Vargas” sempre é marcada pelo projeto de país que o seu governo ditatorial levou adiante – a industrialização, a inserção dos trabalhadores no discurso e práticas do governo – e pelo arcabouço institucional que tal projeto desenvolveria. Assim, como governo, ele e sua equipe operaram no povo brasileiro uma expectativa centrada no Estado. Não era pra menos, a obra dessa “era” é a obra da construção mesma de um Estado.

No que se refere às políticas sociais, tal lembrança não é à toa. Tomando o trabalhador brasileiro – o que se restringiu ao trabalhador urbano – como objeto, Vargas construiu toda uma ordenação social na qual o “interesse nacional” passava pela sua inclusão. O enfrentamento da questão social e o Estado produzem um cruzamento potente:

Ao colocar no centro de seu projeto de poder o enfrentamento da questão social, Vargas e aliados, sobretudo os tenentes, a quem o tema era caro desde os primórdios de suas mobilizações, não *inventaram* bacharelescamente e de maneira descolada do real [...] a regulação estatal na chave dos direitos sociais. (CARDOSO, 2010, p. 216).

---

<sup>1</sup> Instituto de Estudos Sociais e Políticos – Iesp/Uerj. Email: mstarosky@iesp.uerj.br

Mais do que a elaboração e promulgação de leis sociais e trabalhistas como iniciativas soltas, o período foi marcado pela constituição de todo um sistema, baseado em aparatos estatais ou públicos como a Justiça do Trabalho, o Ministério do Trabalho, os sindicatos e os Institutos de Previdência. Tratava-se de uma iniciativa pioneira em direção à construção de um Estado de bem-estar social.

Esse projeto, sendo considerado com maior ou menor efetividade no período, marca até hoje as possibilidades e condições da construção do bem-estar no país. O legado dele decorrente traz dificuldades específicas para mudanças nas políticas de bem-estar, tanto no sentido de uma desestruturação delas – com mais mercantilização do trabalho e da vida –, quanto no de sua universalização. Foi, portanto, um projeto de bem-estar cujas virtualidades e desigualdades engendradas têm repercussões até hoje.

O objeto deste trabalho é o Estado de bem-estar social que toma corpo no período ditatorial de Vargas, entre 1930 e 1945. Não se pretende remontar todo o período histórico, nem fazer um levantamento de cada legislação e política pública: um ou outro expediente só é utilizado no sentido de sua conveniência. A hipótese aqui levantada é a de que o Estado de bem-estar social proposto e perseguido pelo primeiro governo varguista corresponde ao modelo de *welfare* conservador da tipologia de Esping-Andersen (1990). Como tal, propõe-se que as políticas de bem-estar promovem certo avanço em relação à desmercantilização da força de trabalho, porém um avanço muito restrito, o que obstaculiza sua universalização. Por fim, acredita-se que essas políticas conformam a própria identidade e luta dos trabalhadores.

### Razões do Estado de bem-estar

Há uma ampla base teórica com elementos de análise sobre Estado de bem-estar, como contribuições sobre o processo de engajamento do Estado na constituição de estratégias para lidar com a “questão social”, os motores desse engajamento, os atores envolvidos e o peso de seus papéis, os objetivos dos projetos de Estado de bem-estar e as consequências na instituição dos *welfare states*. Essa amplitude revela diversidade e tensões.

A “lógica do industrialismo”, de perspectiva universalista e evolucionista, aponta como atores principais a industrialização e a urbanização, cujas demandas seriam semelhantes em todos os lugares nos quais o desenvolvimento industrial fosse marcado pelo avanço tecnológico, e o crescimento econômico permitisse a utilização de recursos em políticas de bem-estar. Outro ponto de vista é indicado pelo campo teórico do “desenvolvimento do capitalismo” que vê na concepção de políticas sociais e na consolidação de Estados de bem-

estar social uma resposta à “reprodução social” do capitalismo no qual, baseado na relação salarial, capital e trabalho ao mesmo tempo competem e cooperam entre si.

Grupo diverso a esses é o composto por teóricos que atribuem à democracia e à ação política em suas instituições uma via fundamental para a formação e a escolha de políticas sociais via Estados: as disputas eleitorais, os sistemas partidários, as manifestações populares e ainda a estratégia social-democrata. Nesse sentido, há uma crença de que a política pode se sobrepor à economia para determinar formações nacionais de bem-estar. Além disso, independentemente de como os diversos argumentos são desenvolvidos, a massa popular figura sempre como ator-chave enquanto composta por cidadãos e, a partir desse ponto de vista, as políticas sociais são presumidas com a intenção de promover alguma redistribuição. A concepção social-democrata entende que não só as políticas de bem-estar podem ser conquistas dos trabalhadores como também que o *welfare state* pode ser em si mesmo uma fonte de poder uma vez que também possibilitam seu fortalecimento para uma solidariedade coletiva<sup>2</sup>.

A proposta de Esping-Andersen (1990) de compreensão de diferentes regimes de *welfare state* – conservador, liberal e social-democrata – trouxe a contribuição significativa para a análise do projeto varguista como enquadrado no modelo conservador. A partir da noção sociológica de que poder, democracia ou bem-estar são fenômenos estruturais e relacionais, algumas considerações são apresentadas como importantes nesta análise em que há a percepção que não existe uma única explicação causal do surgimento e desenvolvimento dos Estados de bem-estar social. A primeira refere-se à transformação histórica das atividades do Estado em prol do bem-estar. As distinções entre políticas residuais ou institucionalizadas formam um segundo aspecto, que remetem ao conteúdo dos *welfare states*. Por fim, a terceira relaciona-se à apreensão dos ideais ou intenções dos agentes históricos na construção e reivindicação dos Estados de bem-estar.

Esses regimes “ideais” de bem-estar, exemplificados com casos históricos europeus e/ou anglo-saxões, são diferenciados a partir três eixos analíticos. Em primeiro lugar figura a ideia de desmercantilização que os direitos constituintes de uma cidadania social podem operar. A desmercantilização, para o autor, não se trata da total desmercantilização do trabalho, mas dos níveis com que indivíduos ou famílias podem obter um padrão de vida socialmente aceitável sem depender da participação no mercado. Esping-Andersen (1990) fala de uma possível “imunidade ao mercado” que vai variar conforme a força, o escopo e a

---

<sup>2</sup> Uma boa resenha sobre as teorias de Estado de bem-estar social pode ser encontrada em Skocpol e Amenta (1986).

qualidade dos direitos sociais. Variáveis importantes para pesquisas empíricas dizem respeito a fatores como o acesso às políticas sociais, o potencial dessas políticas em responderem a condições de vida consideradas socialmente adequadas e ainda, a garantia de um mínimo “salário social” que possa traduzir-se em qualidade de vida.

Outro aspecto que se relaciona à qualidade dos direitos sociais é sua incidência para uma formação diferenciada da estratificação social. Não se trata apenas de supor que políticas sociais podem trazer mais igualdade, ou mesmo aprofundar a conservação das divisões de classe. Ou ainda, de analisar o quanto políticas, como a educacional, podem representar ascensão social. O *welfare state* é em si um ordenador das relações sociais e é necessário analisar o tanto que um *status* de cidadão impõe-se na sociedade de classes.

Finalmente, o tipo de relação estabelecida entre Estado, mercado e famílias ou indivíduos na responsabilização por provisão social, configura um terceiro aspecto essencial e mostra-se qualitativamente diferente entre os agrupamentos de diferentes regimes de *welfare*.

#### Projeto de bem-estar varguista: um projeto de bem-estar conservador

No Brasil, a questão social emerge apenas tardiamente, com um antiescravismo que se esvazia totalmente depois da abolição (CARDOSO, 2010). Mas a questão social voltaria a ser anunciada, tanto no meio rural como no meio urbano, onde ganha contornos mais claros. As respostas a ela vêm desde o começo da república; contudo, o desenho de um projeto que marque fundamentalmente a estruturação das políticas de bem-estar no Brasil só veio em decorrência da Revolução de 1930. Não porque não houvesse antes nenhuma intervenção estatal, no sentido da instituição de direitos trabalhistas, ou, ainda, que não houvesse quaisquer iniciativas assistencialistas. A questão é que políticas sociais e regulação do mercado de trabalho aparecem, em um sentido ascendente no pós-1930, como parte de um projeto acabado de Estado, caracterizado pelo modelo corporativista. De acordo com Santos (1998), as únicas medidas legais de regulação do mercado que foram regulamentadas e efetivadas antes de 1930 haviam sido a de acidentes do trabalho e a Lei Eloy Chaves, que criou o modelo de Caixas de Aposentadoria e Pensão. A lei de férias e o Código de Menores não tiveram efetividade antes daquela data. É nesse momento, segundo o autor, que há uma passagem da política econômico-social centrada na esfera da acumulação para outra, que inclui a esfera da equidade.

#### Corporativismo: um modelo conservador de Estado de bem-estar

A abertura política, exigida pela conjuntura de uma década de 20 em que borbulhava o tema da “questão social”, configurava-se como um problema: a abertura para a participação política das diversas classes – operárias, médias e as frações burguesas – exigia um novo marco de integração, sem o qual apenas exporia as classes dominantes a pressões talvez intoleráveis. Nos países de capitalismo desenvolvido a abertura política só ocorreu após a subordinação total da força de trabalho à indústria, que exercia sua hegemonia sobre toda a sociedade. No Brasil, entretanto, a indústria nem estava consolidada quando já começa a fazer parte do novo eixo dinâmico da economia, centrado no mercado interno, e já havia emergido a organização operária.

A resolução desse problema pela adesão ao corporativismo revelava a configuração da nova aliança de poder, que, contendo uma variedade de posturas antiliberais, haveria de fornecer as bases sobre as quais o novo Estado seria construído. Segundo Vianna (1999), o ideário liberal da Aliança era incômodo, por exemplo, às oligarquias dissidentes cuja atuação tinha sido, até então, a de um liberalismo excludente igual ao da oligarquia dominante. O modelo corporativista, provindo das propostas e expectativas dos atores do golpe de 1930, e mesmo ainda de outros atores presentes nas disputas políticas do período que se segue, vai tomando espaço no novo ordenamento social.

A necessidade imperativa de “paz social”, frente à virtualidade e realidade de radicalização do movimento operário, transformaria a iniciativa do corporativismo em um consenso ainda maior entre as camadas dominantes. Entretanto, mais do que simples consenso ou autoritarismo, tratava-se da consolidação de uma nova ordem econômico-social. A transformação modernizante do setor econômico e a abertura política e social ganhariam no corporativismo estatal sua viabilidade, pois o Estado era colocado como “a única entidade social capaz de dirigir a nação rumo ao que seriam seus altos destinos.” (VIANNA, 1999, p. 162). Na concepção varguista, o Estado “absorve os interesses privados” coordenando as forças provenientes deles e atuando assim em todos os âmbitos da vida social com “política econômica, educativa, sanitária, de costumes, tudo envolvendo e controlando” (VARGAS apud VIANNA, 1999, p. 163). A totalização de um novo regime era alcançada pelo desenvolvimento dos ganhos das classes dominantes, pela cooptação das camadas médias urbanas em funções públicas, pela abertura política com canais de participação controlados pelo Estado. As lideranças do tenentismo e do movimento operário organizado, por sua vez, foram controladas por meio da repressão ou da cooptação.

Os interesses privados da burguesia, principalmente da fração industrial, eram sustentados pelo novo Estado, que assumia um papel de agente econômico; esses interesses

eram, então, travestidos em um projeto comunitarista, em “vontade nacional”. Entretanto, é exatamente pela conformação desse Estado *benefactor*, colocado acima de todas as classes e capaz de ser intérprete da “vontade nacional”, que o regime que se instalava realizava, ao mesmo tempo, a negação daqueles interesses. Enfim, em 1937, Vargas afirma que “o Estado é a nação” (VARGAS apud VIANNA, 1999, p.265), prescindindo então de mediadores políticos com a sociedade civil. O projeto corporativista totalizador é realizado na subtração do indivíduo pela coletividade que é o Estado:

O Estado não conhece direitos de indivíduos contra a coletividade. Os indivíduos não têm direitos, têm deveres! Os direitos pertencem à coletividade. O Estado, sobrepondo-se à luta de interesses, garante só os direitos da coletividade e faz cumprir os deveres para com ela. O Estado não quer, não reconhece luta de classes. As leis trabalhistas são leis de harmonia social. (VARGAS apud VIANNA, 1999, p. 266).

Na comunidade totalizada no Estado não havia espaço para as divergências classistas. Mesmo que haja reconhecimento, por parte do nosso corporativismo, da legitimidade da aferição do lucro capitalista, também há reconhecimento da classe trabalhadora como o grupo desfavorecido nos “problemas humanos” gerados pelo trabalho industrial, usando os termos de Oliveira Vianna (1951). Mas esse reconhecimento não significava que sua resolução devia dar-se através da luta de classes, do litígio cujo cenário é o mercado; aliás, ela seria imprópria à nossa realidade. A docilidade das classes trabalhadoras brasileiras e a benemerência não egoísta dos “capitães da indústria” indicavam que estes e aquelas poderiam viver em harmonia, a partir da mútua cooperação. O Estado seria o promotor dessa solidariedade social, que contaria, assim, com a proteção ao trabalhador realizada pelo Estado tutelar, “cuja política de proteção e assistência às classes trabalhadoras [...] tiveram por objetivo o trabalhador considerado na sua condição de *indivíduo* ou na sua condição de *pessoa*.” (OLIVEIRA VIANNA, 1951, p. 77).

O sindicato, instituição classista por excelência, é mantido na nova estrutura corporativa. Entretanto, não corresponde mais à concepção da associação livre de indivíduos orientados por seus interesses, mas torna-se instituição fundada na racionalidade de Estado, nova representação da coletividade social. Constituído pela delegação estatal da atividade econômica, o sindicato tem seu caráter privado totalmente publicizado. O sindicato corporativo é decretado como órgão de cooperação técnica com o governo com o duplo objetivo de disciplinar a força de trabalho e coibir os conflitos classistas, canalizando as demandas de cada parte para o aparato estatal. Havia a necessidade de desfazer qualquer caráter de antagonismo nas defesas dos interesses dos grupos sociais: capital e trabalho teriam

seus legítimos interesses resolvidos pela tutela do Estado, resultando na verdadeira essência de integração social, qual seja, a cooperação entre as classes.

O Estado aparece como árbitro na relação entre as corporações representativas do capital e do trabalho, definindo a justeza das reivindicações. Vianna (1999) exemplifica essa concepção arbitral do Estado pela contratação coletiva do trabalho, presente na Constituição de 1937. Nesta, a negociação entre capital e trabalho não aconteceria no espectro do mercado, por isso a greve não era instrumento reconhecido. A negociação acontece no âmbito corporativo, público e, portanto, passível da intervenção estatal como mediadora em prol da realização do “bem comum”. Tal poder arbitral, na legislação sindical de 1939, seria passado para a Justiça do Trabalho, convertendo “a disputa mercantil entre o capital e a força de trabalho, num fato jurídico” (VIANNA, 1999, p. 282). O interesse público ganhava, portanto, outro intérprete, traduzindo-o em normatividade jurídica.

O modelo sindical escolhido pelo Estado Novo é o de sindicato único, reservando a um sindicato a representação de toda uma categoria atuante no município. O controle dos sindicatos era fino e totalmente dependente da soberania do Ministério do Trabalho: para ter a possibilidade de alcançar seu registro era necessário prover o ministério de todas as informações de seus trabalhos e membros; a partir daí o próprio ministério teria a prerrogativa de acompanhar todos seus passos, seja por relatórios, seja pela presença de seus funcionários nas atividades sindicais. Os envolvimento político-ideológicos de seus representantes foram proibidos, impedindo assim, qualquer influência ideológica “perturbadora”.

Esse modelo sindical corporativo foi construído, inicialmente, com base na desmobilização das resistências dos movimentos operários autônomos e por seu crescimento em campos ainda não organizados – por fora dos centros urbano-industriais mais desenvolvidos, por um operariado recente que apresenta mais docilidade à mobilização estatal e pelo crescimento dos sindicatos patronais. O perigo de esvaziamento dos sindicatos levou a uma ação deliberada do Estado pela mobilização em direção aos aparelhos sindicais; vinculava, pois, os benefícios trabalhistas – como férias ou a possibilidade de proceder com reclamações trabalhistas – somente aos sindicalizados. A conformação da estrutura sindical corporativa é atingida com a criação do imposto sindical, transformando o sindicato em um potente prestador de serviços como agências de colocação, assistências à maternidade, jurídica, médica e dentária, escolas, cooperativas de crédito e consumo, colônias de férias, bibliotecas, atividades esportivas, conforme previa a lei.

Assim que o poder foi retido pela Aliança, já foram indicadas atuações antiliberais em prol da regulação do trabalho na cidade. De fato, desde 1931 já eram introduzidas

regulamentações que incidiam sobre o processo de acumulação. A possibilidade da efetividade dessas regulamentações sobre o trabalho estava ligada, como informa Santos (1998), à criação do Ministério do Trabalho e da carteira de trabalho. Ao primeiro caberia a fiscalização sobre o cumprimento da legislação trabalhista. À segunda, a evidência sobre a profissão do trabalhador e sobre o vínculo de trabalho e dos termos de seu contrato, o que se tornava crucial para a resolução dos conflitos; significava, portanto, aos trabalhadores a segurança jurídica de seus direitos e, aos patrões, um instrumento de controle. A regulamentação das profissões, possibilitada apenas na Carta de 1926, era abundante.

Segundo Santos (1998), a política de previdência social implementada no pós-1930 é uma marca importante na mudança política do novo Estado em relação às políticas de bem-estar. A Lei Eloy Chaves, de 1923, criava a Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) para os ferroviários, e logo o modelo seria expandido para várias outras categorias. O molde contributivo desse empreendimento (com contribuição de empregados e patrões), de acordo com Santos (1998), caracterizava-se mais como um contrato do que como um direito, e resolvia privadamente as compensações frente às desigualdades criadas pelo modo de produção. Em 1933, entretanto, o modelo CAP passaria a sofrer concorrência com os Institutos de Previdência (IAP) propostos pelo governo e iniciados com a criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM) naquele ano. A estatização do modelo era clara: a administração, que antes era bipartida entre empregados e empregadores, transformava-se em tripartida, com a presidência indicada pelo governo e o secretariado sendo composto pela burocracia do próprio instituto estatal. Reforçando o caráter estatista das IAPs, a base de seu funcionamento era estendida a todos da mesma categoria profissional, diferentemente das CAPs cujas bases eram as empresas. Com a Constituição de 1934<sup>3</sup> montava-se todo o aparato da legislação trabalhista, introduzindo pela primeira vez a questão da ordem econômica e social, reconhecendo direitos coletivos e responsabilizando o poder público. Para Santos (1998), o problema da equidade entrava em cena, juntando-se ao da acumulação entre as preocupações estatais.

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), por fim, é instituída em 1939, como sistematização das regulamentações e legislações produzidas até então: regulamentação das condições de trabalho, sindicatos, previdência social e Justiça do Trabalho. Vianna (1999) destaca que o esforço traduzido na CLT é o de apresentar o conjunto dessas legislações como

---

<sup>3</sup> A maior parte da legislação social e trabalhista na Carta de 1934 é reproduzida na de 1937, e na seguinte, de 1946. A forte exceção, em relação a 1937, trata-se do modelo sindical e da contratação coletiva do trabalho. Para consulta de seus conteúdos, ver SANTOS (1998) ou VIANNA (1999).

um todo “orgânico e congruente”. A preocupação é a de que, porventura, liberando-se os sindicatos do controle em molde corporativo, as outras legislações representariam “um verdadeiro encrave do movimento sindical e operário no interior do próprio aparato estatal.” (VIANNA, 1999, p. 300). A amarração que promove, então, é a reafirmação da exclusão do litígio do livre âmbito do mercado.

Sindicato público e único, anticlassismo, direitos do trabalho como direitos sociais, justiça do trabalho, todos fazem parte do Estado de bem-estar corporativo (ou pelo menos de suas pretensões) que vinha sendo construído no Brasil pós-1930, aproximando-se do modelo conservador, descrito em Esping-Andersen (1991). A dimensão conservadora do corporativismo estado-novista pode ser verificada, afinal, pelo conceito-chave de “cidadania regulada”, proposto por Santos (1998) para a compreensão de tal política:

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. (SANTOS, 1998, p. 103, grifos do autor).

A percepção dos efeitos da ordem corporativa sobre a distribuição de direitos sociais – através das categorias profissionais reconhecidas – traz indicações importantes das análises das políticas sociais no Brasil sobre os critérios de desmercantilização e estratificação social, propostos por Esping-Andersen. De fato, Santos (1998) entende a concertação dessa cidadania regulada como uma “engenharia institucional” que abre uma brecha na “ideologia *laissez-fairiana*” para a interferência do Estado. Tal “brecha” – a de uma institucionalização de direitos – realizava-se por sua constitucionalização, cuja extensão revela o reconhecimento da necessidade de proteção do trabalho. Tal reconhecimento, mesmo que restrito a partes diminutas da sociedade trabalhadora, transformou-se, por vezes, em um marco para a aceitação e negociação das condições de trabalho também fora do sistema regulado (CARDOSO, 2010). Entretanto, os direitos trabalhistas e sociais adquiridos têm sua função desmercantilizadora bastante reduzida no corporativismo brasileiro.

Em primeiro lugar, isso ocorre pela exclusão (ou não inserção) da maior parte da sociedade – através da delimitação das ocupações reconhecidas – do mundo de direitos, o que significava todo o mundo rural e ainda a maior parte do mundo urbano. A cidadania passível de ser alcançada pelo trabalhador era, então, definida por três parâmetros: “A regulamentação das profissões, a carteira de trabalho e o sindicato público” (SANTOS, 1998, p. 105). Acessíveis apenas a grupos restritos da sociedade urbana, o caráter dos direitos indica mais a existência de privilégios; possíveis de serem alcançados, entretanto, aparecem como sólidas garantias na legislação. A conciliação entre uma política de acumulação e uma política de equidade, para usar os termos de Santos (1998), estaria, dessa maneira, sendo realizada. O pressuposto da ocupação no trabalho esconde, também, outro importante limitador dos direitos sociais: a alta rotatividade no mercado de trabalho brasileiro. Se a extensão da cidadania, sob Vargas, tinha como limite a ocupação profissional, o *status* de cidadão não seria mais uma demarcação estática, que dividia os trabalhadores entre incluídos e excluídos. A entrada e a saída no mercado de trabalho regulado representavam, assim, que a nova ordem de cidadania, segundo Cardoso (2010), era caracterizada por sua porosidade e fluidez: “inclusão real, exclusão momentânea ou permanente, e renovadas expectativas de nova inclusão eram parte do mesmo processo geral de regulação da cidadania.” (CARDOSO, 2010, p. 219). A ideia de “pré-cidadãos” de Santos (1998) revela a “possibilidade” da ascensão a tal cidadania. Entretanto, o acesso aos direitos trabalhistas era obstaculizado por diversas razões: era necessário ter registro civil para assim ter a carteira de trabalho, o que, por sua vez, demandava a comprovação de uma série de informações – residência, estado civil, dependentes, nível educacional, fotografia, ocupação profissional etc.

Outra questão importante para a avaliação das políticas sociais, da sua extensão e acessibilidade tem a ver com os demandantes dessas políticas. O reconhecimento social, por ser decorrente da organização das categorias profissionais reconhecidas, desarticula o espaço de reivindicação específica por políticas amplas e abrangentes como saúde, educação ou saneamento. Dessa forma, significava também que apenas os grupos profissionais reconhecidos pelo Estado tinham legitimidade para formular demandas quanto a emprego, salário, renda e benefícios sociais.

Por último, a divisão das IAPs e das CAPs por segmentos profissionais representava para seus associados uma diversidade de serviços e benefícios que eram garantidos pelas condições de recursos próprias a cada categoria. A diversidade da qualidade e tipos de serviços estava, então, determinada pelo desempenho de cada profissão no mercado. As categorias profissionais recebiam tratamento diverso quanto à política salarial – configurando

o piso salarial ou salário profissional –, determinada, naturalmente no mercado, pela qualificação e oferta de mão-de-obra. Entretanto, pelo modelo de contribuição previdenciária (contribuição de empregadores e empregados, determinada por uma porcentagem do salário), a diversificação salarial constituía-se em

[...] uma discriminação na distribuição dos benefícios previdenciários na mesma medida em que quem mais podia contribuir, maiores e melhores benefícios podia demandar. A universalidade aparente da lei em sua partição profissional convertia-se em desigualdade entre os cidadãos via sistema previdenciário. A vinculação entre acumulação – a contribuição de cada categoria profissional para o processo de crescimento, sinalizada pelo diferencial de salários – e equidade – distribuição de benefícios proporcionais à contribuição pretérita – foi assim consagrada definitivamente. (SANTOS, 1998, p. 107).

Essa questão, enfrentada por Vargas com a criação do Instituto de Serviços Sociais (ISS) – decretado ao final de seu período ditatorial e revogado por Dutra –, só iria ser efetivamente desfeita com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960. A LOPS uniformizou os serviços previdenciários, cumprindo com a prerrogativa da CLT que assegurava a todos os trabalhadores a ela submetidos o mesmo regime de benefícios (SANTOS, 1998).

O salário mínimo, previsto na Constituição de 1934, mas regulamentado pela primeira vez apenas em 1940, é ponto polêmico sobre a efetividade em sua desmercantilização. Tendo seu valor sido constituído pelo que foi considerado o mínimo necessário para a reprodução da força de trabalho, resultará na elevação do padrão de vida da massa operária, considerando o setor pior remunerado (VIANNA, 1999). Contudo, segundo Cardoso (2010), com o passar do tempo o mínimo virou uma referência, para a aferição de renda da maior parte dos assalariados, como teto. Os setores que mais tiveram perdas salariais, com tal política, foram, portanto, os setores de maior qualificação. Oliveira apud Cardoso (2010) sustenta que a política de salário mínimo, longe de representar uma segurança frente às volatilidades do mercado, significava exatamente o contrário. O rebaixamento geral de salários ocorre por conta de o mínimo ser transformado em parâmetro para todo o sistema, perdendo a produtividade e a escassez de mão-de-obra suas funcionalidades na negociação salarial.

Igualmente, as desigualdades provenientes da política social de previdência demarcariam, portanto, uma determinada configuração de estratificação social. Além dos excluídos e incluídos na cidadania regulada – definidos como regulamentados ou não-regulamentados –, as diferenciações entre as profissões traziam outra hierarquia. A pressão por regulamentação das ocupações, para Santos (1998), é evidência de como a cidadania

regulada introduziu-se na cultura cívica do país. Também os conceitos de “marginalidade” e “informalidade”, segundo o autor, surgem no lastro ocasionado pela associação de cidadania e ocupação.

Ainda importante conclusão sobre as desigualdades sociais derivadas da limitação da cidadania regulada pode ser encontrada em Cardoso (2010) e, de alguma forma, também em Lipietz (1989). A não extensão dos direitos para as zonas rurais, para onde a oligarquia latifundiária negava a regulação do trabalho, resultou em um movimento migratório crescente em direção às cidades, na busca pela melhoria de vida. O marco de desenvolvimento brasileiro centrado apenas na industrialização, distribuída desigualmente pelas regiões, gerou, conforme argumenta Lipietz (1989), o fenômeno da “metropolização” no Brasil. O espaço urbano, incapaz de processar toda essa demanda por cidadania, marcaria profundamente nossas desigualdades sociais.

#### Trabalhadores e bem-estar: poder reivindicativo e formação de classe

Vianna (1999) sustenta que se formou uma mitologia estado-novista sobre o direito do trabalho, presente no discurso de Oliveira Vianna e até decorrente dele, de consequências fundamentais para a análise do papel jogado pela classe trabalhadora. Essa mitologia é constituída, em primeiro lugar, pela ideia de que as leis trabalhistas, promovidas sistematicamente pelo Estado no pós-1930, resultariam da outorga do Estado, como decisão livre das pressões das classes subalternas. Desse mito resultaria a compreensão de que o movimento operário, anterior à legislação estado-novista, seria incompetente na proposição de direitos que beneficiassem a si próprio. A segunda parte estaria relacionada ao mito de que o Estado Novo, por aquela ação sistemática, havia transformado o Estado no sentido da inclusão da questão social, ao contrário do seu anterior, cuja atuação seria a de relegá-la ao *status* de “caso de polícia”. A consequência da mitologia estado-novista seria a de ignorar, na legislação e atuação do Estado sob Getúlio, sua caracterização repressora e controladora sobre o movimento sindical.

É verdade que tais mitos levaram pesquisadores a fazer jus, pelo menos no registro histórico, à existência de uma classe operária anterior ao governo getulista que apresentava organização e combatividade. De fato, a influência das ideologias da esquerda operária, anarcossindicalistas e comunistas, foram marcantes na conformação de ações diretas grevistas e reivindicatórias. Tornou-se verificável que tais movimentos enunciavam uma pauta de demandas economicistas e políticas claras e abrangentes. Todos os pontos da completa legislação varguista já haviam constado como temática do sindicalismo nascente.

Se é um ponto consensual a existência de um sindicalismo pré-30, a polêmica formada em torno da questão advém da objeção à possibilidade de conquista de proteções ao trabalho a partir daquele movimento organizado de trabalhadores. Algumas considerações empíricas são de bastante utilidade. Em primeiro lugar, Vianna (1999) destaca a indicação irrefutável, operada por Evaristo de Moraes Filho, de que há uma legislação sobre o trabalho anterior ao período varguista. É verdade que seus desdobramentos regulatórios e, portanto, sua efetividade, são facilmente questionáveis, conforme Santos (1998). Entretanto, não deixa de ser notável, voltando a Vianna, que nos anos 1920, depois de um quinquênio de marcantes movimentos grevistas, a característica intervencionista sobre o mercado de trabalho tenha passado a compor os atributos do Estado. Regulados ou não, extensivos ou não, direitos como férias, organização sindical, definição da jornada de trabalho, proteção ao trabalho feminino e infantil ou em acidentes de trabalho, já estavam inscritos legislativamente e figuravam como acessíveis, mesmo que a uma parte diminuta dos trabalhadores. E, como Santos mostra, a legislação mais efetiva do período, que iniciou uma política previdenciária – a lei Eloy Chaves –, mesmo que operada mais no nível do mercado, foi o modelo para a institucionalização pública de uma previdência social. Todos os pontos da legislação varguista já estavam nas reivindicações.

Em segundo lugar, na chave do que argumenta Pinheiro (1977), a repressão ao movimento operário, constitutiva da política estatal desde antes de 1930 e também depois, traduz o tanto que aquele movimento aparecia como “perigo” para as elites. Vianna (1999) destaca, com ênfase, a promoção pelo Estado Novo não apenas da estruturação corporativa dos sindicatos e da ordem social, mas, exatamente para a constituição dessa ordem corporativa, de uma política de desmobilização, de desorganização do movimento sindical, com a perseguição sistemática de lideranças ideologicamente contrafeitas ao regime capitalista, ou ainda, com a cooptação de parte delas. E assinala, ainda, que o acabamento, entre as elites e as classes dominantes, conforme sua proposta, de um consenso pelo corporativismo, como forma de submissão e controle das classes trabalhadoras, pode ser percebido em uma relação sincrônica com o momento de auge da Aliança Nacional Libertadora, no final de 1935. O fato, ao que parece, é que a atuação estatal, seja como repressão ou como legislação, é responsividade ao movimento de trabalhadores como ator iluminado na cena. Tal luminosidade, se correspondente ou não ao brilhantismo de sua atuação, não importa. O relevante aqui é a capacidade que a existência e a atuação dos trabalhadores, como grupo identitário, tiveram de chamar atenção e, em função disso, serem colocadas como questão cuja resolução passou pela decretação de direitos aos trabalhadores.

Colocar em questão a capacidade de tradução do poder mobilizado das classes trabalhadoras para conquistas em termos de direitos sociais não é, necessariamente, reconhecer a classe trabalhadora como um ator relevante no processo de instituição de políticas de bem-estar. Parece ser isso o que acontece com uma gama de autores brasileiros, nos quais a análise passa por naturalizar um comportamento de classe dos trabalhadores que possa impulsionar mudanças pela instituição de direitos, como comportamento de uma classe socialista. A chave analítica passa a ser, então, a existência ou não de trabalhadores que possam corresponder, em ação e consciência, à classe operária própria à indústria e questionadora da ordem econômico-social e propositora de uma nova ordem.

Paoli, Sader e Telles (1983), em um estudo sobre a imagem dos trabalhadores brasileiros construída por pensadores acadêmicos, identificam um grupo de autores, de vultosa produção na década de 1960 e 1970, fruto da questão da modernização, das transformações brasileiras em direção à formação de uma sociedade industrial. Para Paoli, Sader e Telles a produção deste grupo leva à construção de um paradigma de referência a uma imagem de classe operária que, sendo determinada pela estrutura e pelo espaço político tutelado que o Estado lhe oferecia, ou seja, pelas condições exteriores a ela, seria um “sujeito” enquanto “subordinado”. As conjunções desses fatores possibilitariam que esses trabalhadores vivam a experiência industrial sem adquirir uma consciência de classe que pudesse lhes dar um papel ativo e autônomo nesse processo e que levasse à transformação social. O processo de formação do operariado brasileiro, não típico, leva à definição constante deste pela sua negatividade, impropriedade. É interessante que o viés marxista – que marca de diferentes formas esses autores – na questão determinista de um papel histórico da classe operária, ao final, acaba por retirar dela mesma todo e qualquer potencial.

Alguns pontos são centrais na formulação das diversas argumentações dos autores. Um deles se refere à origem rural dos operários, situação cada vez mais constante num período marcado por grandes levas de êxodo rural. Da sociedade tradicional, isolada, partiu um conjunto de pessoas em migração interna constante, para o sul integrado, lugar do novo Brasil, atraído pela industrialização e suas promessas. A desconexão entre estes dois mundos – o de origem e o de chegada – rural e urbano, agrário e industrial, tradicional e racional, define a inserção do operário migrante como um problema de ajustamento (LOPES, 1971). O operário vindo das zonas rurais, conforme explica Lopes (1971), não vê seu destino ligado à indústria, pois seus valores estariam no trabalho independente, sem patrão, sem subordinação. Os operários de origem rural não são sensíveis ao choque que logicamente deveria representar a entrada em um meio moderno: eles resistem à organização social das empresas, não querem

ter chefes e querem manter uma liberdade que tanto remete às condições de trabalho passadas como também é sinal da não-integração no meio industrial (TOURAINÉ, 1961). Portanto, orientam-se psicologicamente para fora da indústria. A perspectiva é a de que o trabalho industrial sirva como um instrumento para reunir condições para o trabalho de livre iniciativa e a de que este trabalho acarrete ascensão ou mesmo estabilidade. O esquema analítico de Lopes (1971) pressupõe um processo de manutenção dos valores tradicionais e, ao mesmo tempo, a indústria como o horizonte da nação.

Cardoso (1962) também observa os “trabalhadores nacionais” provindos das zonas rurais como não possuidores dos requisitos sócio-culturais para a integração ao mundo urbano e suas perspectivas. Essa origem os predisporia a um comportamento conformista e apolítico, configurando o que Cardoso chama de “efeito de amortecimento”. Ianni (1963), na mesma linha, se refere ao crescimento demográfico das zonas urbanas industriais a partir dos fluxos migratórios oriundos das áreas rurais como um problema para a constituição de uma classe proletária, devido à injeção de um contingente de trabalhadores de inexperiência política, sem a identificação com a condição de operário e dotado de uma concepção da vida urbana e do trabalho industrial como indicação de ascensão social.

O desejo de uma “ascensão social” aparece marcadamente, nesses autores, como um problema de formação de classe. Para Rodrigues (1970), a formação recente desse operariado na década de 1970 não garante a consolidação de uma experiência tipicamente operária nem mesmo para os operários que têm origem em famílias já inseridas na indústria pois sua mobilização para a entrada na indústria também tem como orientação simplesmente a melhoria de vida. Lopes (1971) também identifica uma migração com objetivos imediatos, de “conseguir a vida” nos trabalhos da cidade para, desta forma, poder voltar a seus lugares de origem em melhores condições. O processo de formação da consciência de classe encontra obstáculos no envolvimento com os ideais da instauração do capitalismo através do anseio de ascensão econômica e social e do mito do *self-made-man*, de acordo com Ianni (1963).

A questão é que a ascensão social ou a melhoria de vida que a cidade oferece, mais ainda com o trabalho industrial, seria um interesse mobilizador de ordem diversa daquele que se relaciona à representação do trabalho industrial como profissão. O resultado é que o operário tomaria a indústria com externalidade a ele, ela só lhe seria útil enquanto produzisse algum ganho, mas ela nunca figuraria ao operário como o meio a ser transformado para a transformação também da sua condição de pobreza. A não identificação com a condição de operário é, por um lado, negativa para a indústria, pois o operário nela não se enraíza, e, logo, há alta rotatividade e instabilidade desse operário. Por outro lado, o trabalhador não se

mobilizaria pelas condições de seu trabalho, enfraquecendo a ação coletiva. Rodrigues (1970) faz a leitura de que as reivindicações no âmbito da política não se ligam às questões operárias, mas ao meio urbano, às aspirações de ascensão social. Conforme os resultados da sua pesquisa, os trabalhadores não faziam a ligação das suas condições sócio-econômicas com uma exploração efetuada dentro do trabalho industrial. Os operários entendem que “*são explorados porque são pobres e não são pobres porque são explorados*” (RODRIGUES, 1970, p. 166).

Sem uma consciência de exploração que crie um antagonismo de classe e com uma desvalorização do trabalho operário (o que teria valor seria o emprego, mas não o trabalho em si), o que existe, segundo Rodrigues, é uma diferenciação social entre pobres e ricos. Não haveria identificação com a condição operária, mas com os pobres (então a oposição não seria ao capital, mas aos ricos). Isso não é conducente à construção de sociedade de classe, à solidariedade continua do tipo comunal. Seria uma “consciência popular”, como se refere Touraine (1961) a sociedades com muitos elementos pré-industriais. A decorrência disso também é o sentimento de inferioridade em relação aos ricos, que teria a posse sobre as coisas e si mesmos, além de responsabilidade e capacidade, enquanto que o operariado possuiria uma incapacidade de atuar de forma autônoma politicamente. Não conduzida por princípios ideológicos e formada na ação, a solidariedade é ocasional e logo desaparece. Dessa forma, essa massa recém-chegada à cidade transforma-se em passível de ser manipulada e constitui-se efetivamente, segundo Rodrigues (1970), como um “desequilíbrio” político favorecendo alternativas demagógicas redistributivas e assistencialistas em detrimento da atuação pela transformação do sistema.

O lugar que os operários percebem como aquele que contém os fatores que os levam às suas situações é o lugar da política, do poder público, o governo, ideia que é tradicional porque explica a questão pessoalizando-a. Mais uma vez verifica-se a criação de uma identidade não classista, de operário, produtor, mas no conjunto da sociedade, uma identidade de povo, popular e, de consumidor. A expectativa da resolução de seus problemas encontra-se então no governo, cuja dádiva de direitos é uma crença de caráter tradicional na qual o governo media os direitos e deveres próprios de cada grupo hierárquico que são passivamente aceitos.

Rodrigues (1970) com certeza é o que mais indica uma incapacidade do operariado brasileiro em se constituir como classe pelas incapacitações políticas e industriais a ele outorgadas. Os benefícios industriais e da legislação trabalhista são correspondentes a um processo de modernização e político exógeno aos trabalhadores, não resultado de sua ação de

classe. Segundo Rodrigues (1970, p. 150), o populismo trata-se da “participação política súbita das massas recém-mobilizadas e recém-saídas dos modelos tradicionais de dominação”, mas não através dos “canais classistas”. Sua participação política, contudo, não é impedida, mas também não se constrói através de meios autônomos, posto que os sindicatos e os partidos encontram-se sob um fino controle estatal.

Cardoso (1962) indica uma situação de ambiguidade em que o operariado se encontra: a organização oficial do operariado nos sindicatos, a legislação social do trabalho, o controle do movimento sindical com alijamento das antigas lideranças e seu enquadramento racionalizado, o apoio popular a Vargas e os direitos trabalhistas sendo colocados como outorga de um Estado paternalista, todo esse quadro levaria o proletariado a ter seus direitos e espaços reconhecidos e, ao mesmo tempo, a ter estes espaços, os sindicatos, como órgãos paraestatais. A questão do poder e do sentido da ação política de classe ficariam mais distantes ainda. Essas são condições institucionais, segundo Ianni (1963), pelas quais o operário se comportaria de modo estranho à sua classe, ajustando-se à preservação do *status quo*. A política de Estado no Brasil e sua legislação sindical e social retiraram de dentro da indústria a função do sindicato de organizar os trabalhadores em torno de seus interesses. Ao mesmo tempo que o sindicalismo organizado pelo Estado domesticou e abduziu energias do sindicato autônomo, para Rodrigues (1971) também os trabalhadores não possuíam a capacidade para sua auto-organização e determinação das suas reivindicações como operários.

O lugar tradicional de pressão torna-se vazio, o sindicato é assim tido como instrumento assistencial. Lopes (1971) mostra que não há formação de lideranças legitimadas entre os operários, e elas aparecem mais como impostas de cima para baixo, o que é possível uma vez que não há organização entre os trabalhadores. O sindicato também não tem inserção entre sua base e, dessa maneira, a relação do operário com a entidade é de utilitarismo – o serviço do advogado para fins particulares e contra a empresa e até o recurso aos direitos no abandono do trabalho em busca de algo para fora da indústria; e sua percepção sobre o sindicato é a de que é algo não construído “pelos” operários, mas “para” os operários. A fraqueza do movimento, de acordo com Rodrigues (1970), sua incapacidade de articular de forma autônoma as camadas trabalhadoras e colocar-se como dirigente da classe operária foi determinante para a formação desse quadro. Essa parcela, no âmbito do populismo, torna-se logo amena nas negociações e perde a ligação com o grupo que chega à indústria. Para este operariado o sindicato é um órgão de proteção e não de pressão sindical, tem caráter assistencialista, sendo os serviços médicos mais acessados pelos operários de mais baixa qualificação e os serviços jurídicos pelos de mais alta.

A inserção política do operário é realizada como componente necessário na mecânica do poder. As possíveis tensões entre classes são transformadas em soluções legítimas fora da negociação direta; ao invés de comportamento hostil o Estado tem o operariado como elemento de cooperação. Ianni (1963) destaca a existência de técnicas sociais de constituição de valores e ideias no proletariado que servem à relação dominação-subordinação. A adesão dos grupos assalariados urbanos à política getulista e seu ajustamento às exigências do sistema configuram uma perda do caráter radical do movimento operário, uma atuação política que não é típica da condição proletária, nem é condizente com as suas condições de trabalho.

Nos autores em que não há um combate à ideologia da outorga, a caracterização da classe operária como uma classe sem um comportamento propriamente “classista” e a identificação do caráter burocrático nas lideranças operárias brasileiras ganham, segundo Vianna (1999), função de causalidade na conformação de uma conjuntura na qual são combinadas concessão de direitos e estrutura corporativa. As transformações estruturais da classe operária – êxodo rural, diminuição da entrada de imigrantes e de suas influências anarquistas etc. – são ressaltadas nesta explicação, em detrimento das repercussões institucionais e legais que derivaram do projeto corporativista de Vargas, com explícita intenção de controle das ações reivindicatórias das classes trabalhadoras. Com esse equívoco surgia, conforme argumenta Vianna, a perspectiva de um “pacto”, um contrato que se configurava entre a classe trabalhadora organizada de caráter burocrático e o Estado. A primeira abria mão de sua autonomia política, o segundo lançava mão dos direitos sociais.

A leitura, operada por Cardoso (2010), das repercussões institucionais do conjunto da legislação social e trabalhista de Vargas sobre as classes trabalhadoras traz resultados de ordem totalmente diversa dos referidos até aqui. Tais repercussões derivam do

[...] *mecanismo duplo de ligação e coordenação* que assegurou a acumulação do capital e ao mesmo tempo garantiu aos trabalhadores uma participação na distribuição da riqueza então produzida por meio de políticas sociais redistributivas patrocinadas pelo Estado. Esse mecanismo também assegurou voz aos trabalhadores na arena política, tanto através de um movimento sindical controlado mas cada vez mais militante quanto através de suas conexões com partidos em arranjos políticos cada vez mais competitivos. A combinação desses elementos resultou em uma dinâmica política socialmente enraizada que moldou as aspirações econômicas, sociais e políticas e identidades dos trabalhadores de maneira profunda e duradoura, definindo o escopo e limites da sociabilidade capitalista no Brasil. (CARDOSO, 2011, p. 8, grifos do autor, tradução nossa).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> O texto original em língua estrangeira é: “[...] *double bonding and coordination mechanism* that assured the accumulation of capital and at the same time granted workers a share in the distribution of the wealth thus produced via State-sponsored redistributive social policies. This mechanism also assured workers *voice* in the

Trata-se, portanto, de uma verdadeira política de formação de classe. A regulação do trabalho no Brasil, ao mesmo tempo em que subordinou ao Estado a incorporação social, também produziu um desejo por essa incorporação. Utilizando-se do conceito de Santos (1998), Cardoso afirma que a cidadania regulada transforma-se em uma “promessa” de incorporação social conforme o projeto estado-novista de “promoção do homem nacional”. Como promessa, passa a fazer parte das expectativas, dos projetos e da orientação das ações do conjunto da massa trabalhadora, inclusive aquela até então excluída.

Essa promessa de cidadania regulada pode ser verificada, para Cardoso (2010), pelas migrações rurais em direção às cidades que se intensificaram entre as décadas de 1950 e 1970. Nesse contexto, opera uma releitura dos autores de 1960, pelo que puderam apreender da realidade de então. No êxodo rural era realizado na perspectiva de melhora de vida a partir da cidade, lugar reconhecido como “de direitos”:

Entretanto, o conhecimento de alternativas – a “ilusão” (fama) das cidades do Sul – e o valor a elas atribuído são essenciais para explicar a direção da migração e a presteza com que se lança mão desse recurso, quando o meio ameaça negar o necessário à vida. (LOPES, 1971, p. 37).

Se quando chegam às cidades seus novos habitantes, de acordo com Lopes (1971), mantêm-se ligados ao meio de origem, encontram uma sociedade industrial protegida pela legislação do trabalho e com um modelo de consumo, à qual não são indiferentes. A sociedade brasileira urbana estava em um momento de transformação, em prol de seu desenvolvimento, e o novo operário podia ter a “consciência de pertencimento” a ela. Ao desenvolvimento da sociedade ligava-se a pretensão da mobilidade individual. Entretanto, não era esse o cenário garantido com a acomodação dos migrantes muitas vezes em trabalhos precários, à margem da legislação social. Nesse caso, segundo Lopes, “é difícil saber a proporção daqueles que reconhecem a esperança de encontrar um trabalho estável ou que não se acostumam as suas novas condições e trabalho e de vida.” (LOPES, 1971, p. 80). Cardoso (2010) afirma que muitos mantêm a esperança naquela promessa. Analisando a emissão de carteiras de trabalho, a entrada na contribuição previdenciária e a população economicamente ativa no período, observa o quão maior era o número daqueles que se capacitavam a entrar no

---

political arena, both through a controlled but increasingly militant labor movement and its connections with political parties in ever more competitive political arrangements. The combination of these elements resulted in a socially ingrained political dynamic that shaped workers’ economic, social and political aspirations and identities in profound and enduring ways, defining the scope and limits of the capitalist sociability in Brazil.”

mundo da cidadania regulada, através da retirada da carteira de trabalho – a “certidão de nascimento cívico” de Santos (1998) – do que daqueles que efetivamente logravam tal empreendimento.

Aos sociólogos que, procurando comportamentos típicos da classe operária, negaram o estatuto de uma consciência militante de classe aos trabalhadores brasileiros, Touraine (1961) alerta que não se deve “esquecer tanto o aspecto dinâmico da mobilidade individual como a significação coletiva dessa série de migrações individuais cujo número e cadência transformaram toda a sociedade brasileira e com isso a própria definição da situação operária” (TOURAINÉ, 1961, p. 83, tradução nossa).<sup>5</sup> O que explicava, para Touraine, tal mobilização em busca da mobilidade, era

[...] a crença, que poderia ser utópica, nas possibilidades que lhes oferecem a vida urbana e o trabalho industrial, uma vontade de mobilidade que não se satisfaz com um trabalho instável e não qualificado e que os conduz a esperar que um dia eles superem sua condição atual. (TOURAINÉ, 1961, p. 84, tradução nossa).<sup>6</sup>

A consciência formada nos trabalhadores, para Touraine (1961), é uma “consciência de mobilidade”, com base na esperança da ascensão social, e cujo desenvolvimento de um projeto de mobilidade dependia da consciência do caráter coletivo de tal mobilidade ligada ao desenvolvimento da nação. Touraine coloca o movimento operário como um elemento do Brasil industrial, que participa do seu desenvolvimento e da sua situação dominante em relação ao resto do país. A conclusão é a de que, portanto, o sindicalismo não tem margem de ação para escolher entre uma veia reformista e uma veia revolucionária, mas somente entre um reformismo legal ou um contratual. Esse papel do sindicalismo não pode se explicar pelo “atraso cultural” dos seus membros então dominados pelos valores da economia patrimonial. Ele é determinado pela situação que o Estado criou para ele. Conforme o autor, “O papel da legislação social é aqui, então, essencial e deve ser

---

<sup>5</sup> O texto original em língua estrangeira é: “N’est-ce pas oublier à la fois l’aspect dynamique de la mobilité individuelle et la signification collective de cette série de migrations individuelles dont le nombre et la cadence ont transformé toute la société brésilienne et donc la définition même de la situation ouvrière?”

<sup>6</sup> O texto original em língua estrangeira é: “[...] c’est tout autant la croyance, qui peut être utopique, dans les chances que leur offrent la vie urbaine et le travail industriel, une volonté de mobilité qui ne se satisfait pas d’un travail instable et non qualifié et qui conduit à espérer qu’un jour ils dépasseront leur condition présente.”

bem definido. [...] O que permite a organização do sindicato é a proteção oferecida pela lei; a intervenção estatal precede a ação operária” (TOURAINÉ, 1961, p. 92, tradução nossa).<sup>7</sup>

Nos termos de Cardoso (2010, 2011), a promessa da cidadania regulada, cuja constitucionalização lhe garantia estabilidade, “legitimava a luta por sua efetividade” (2010, p. 222). As leis garantidoras de direitos sociais e trabalhistas eram disponíveis, mas sua acessibilidade precisava ser conquistada. Nesse sentido, ao se remeter às concepções tradicionais do operário para explicar a visão que este possuía sobre o governo quando “tratando de indenização, salário etc.; fala “reclamar os seus direitos!” (LOPES, 1971, p. 73), Lopes (1971) não percebe que a ação integrada do operário é no sentido mesmo da busca pela “faticidade” de sua cidadania. Os direitos sociais tornavam-se, eles mesmos, marcos políticos na identidade dos trabalhadores, que disputariam as consciências trabalhadoras para um outro projeto que não o socialista, por exemplo.

Abria-se um flanco, conforme indica Cardoso (2010), para uma forma institucional da luta de classes, qual seja, a luta pela cidadania regulada. De fato, o autor demonstra (CARDOSO, 2011) que o movimento organizado dos trabalhadores – principalmente os comunistas – ocupava os espaços sindicais corporativos ao mesmo tempo que, por fora, lutava contra seu modelo, em prol de uma estrutura autônoma. A questão era que, se não reprimidos por governos antitrabalhistas, (como foi o de Dutra), os sindicatos, mesmo em seu modelo corporativo<sup>8</sup>, representavam uma ferramenta poderosa nas mãos da militância sindical. Através do próprio aparato institucional, fornecido pelo Estado, o sindicalismo lutava pela efetivação dos direitos trabalhistas, pela expansão de tais direitos a mais grupos da classe trabalhadora, e pela criação de novos direitos. A constitucionalização destes possuiria um mecanismo de retroalimentação, definindo atores cujos interesses seriam conduzidos para a reprodução da ordem legal. Os trabalhadores eram transformados, assim, em atores fundamentais:

A batalha pela efetividade e eficácia dos direitos sociais legais instituídos por Vargas deu *estabilidade* ao projeto, posto que os direitos estavam embutidos na Constituição e, portanto, valia a pena lutar por eles. Isso também fez do movimento sindical um elemento central na consolidação do (restrito) Estado de bem-estar social brasileiro. (CARDOSO, 2011, p. 14, tradução nossa, grifo do autor).

---

<sup>7</sup> O texto original em língua estrangeira é: “Le rôle de la législation sociale est ici encore essentiel et doit être bien défini. [...] Ce qui permet l’organisation du syndicat, c’est la protection offert par la loi; l’intervention étatique précède l’action ouvrière [...]”.

<sup>8</sup> Cardoso (2011) usa o termo corporativo entre aspas, por conta de a efetividade do controle sindical estar mais relacionada à postura do governo do que às amarras do modelo. O sindicato como forte ferramenta na luta sindical parece ser o perigo que Vianna (1999) apontava como mobilizador da CLT.

## Conclusão

O início da consolidação de um Estado de bem-estar brasileiro – a partir de 1930, no âmbito da construção do projeto político do Estado Novo – pode ser identificado com o modelo conservador ao qual Esping-Andersen se refere. As reivindicações crescentes dos trabalhadores da indústria já eram organizadas desde o início daquele século, ao final dos anos 1910 ganhavam grande vultuosidade e, na década seguinte, mesmo tendo seu volume diminuído, os trabalhadores organizados começavam a institucionalizar-se politicamente, por exemplo, com a criação do Partido Comunista. Tais movimentações apareciam para os atores das classes dominantes como disruptivas e, no contexto de um Estado cuja ideologia liberal ortodoxa passava pela forte defesa da não regulamentação do trabalho, tanto do campo quanto da cidade, a resposta estatal mais constante era a repressão.

O corporativismo estatal era construído como novo marco de coesão social, pelo qual poderia ser permitida a participação da classe trabalhadora. Tal participação não se daria pela luta de classes – pernicioso no contexto nacional –, mas pela relação harmoniosa entre trabalhadores e burgueses que seria alcançada na mediação do Estado. O espaço para a construção dessa mediação passava por um controle das camadas populares e operárias, seja por repressão, seja por cooptação. Os sindicatos, definidos pela unicidade sindical, passavam a ser instituições públicas cujas atuações não derivariam do conjunto de indivíduos particulares, mas da delegação estatal, tendo o Ministério do Trabalho a prerrogativa de reconhecimento e controle sindical, legitimando ou não os grupos que se organizavam. As “identidades ideológicas” passavam a ser proibidas, pois não colaborariam no novo sindicato, entidade técnica de cooperação com o governo. O projeto de Estado corporativo era dirigido em busca de possibilitar a expansão da acumulação do capital e a absorção das demandas dos trabalhadores, abrindo canais institucionalizados e controlados para sua participação política e econômica.

Ao mesmo tempo, era reconhecida a necessidade de limitar os efeitos da degradação operária geradas pela indústria capitalista. Era necessário proteger o “homem nacional” que o projeto varguista pretendia promover. Todo um aparato institucional era constituído e estava disponível para esse serviço: Ministério do Trabalho, sindicatos, Justiça do Trabalho e ainda Institutos de Previdência. A relação salarial dos grupos profissionais reconhecidos passava a ser amplamente regulamentada, traduzida em direitos e garantida constitucionalmente. Conformava-se uma “cidadania regulada”, porque orientada apenas a grupos ocupantes de categorias profissionais reconhecidas legalmente.

Assim como no modelo conservador, sistematizado por Esping-Andersen (1990), os direitos sociais brasileiros tiveram seu potencial desmercantilizador bastante reduzido. Além de os direitos serem restringidos pelo reconhecimento profissional, a acessibilidade da entrada no mundo dos direitos – começando pela emissão da carteira de trabalho – apresentava-se como outra dificuldade. Determinados pela ocupação profissional regulada, políticas sociais mais gerais – como educação e saúde – não tinham atores organizados para a sua reivindicação. Além disso, o acesso a serviços dos Institutos de Previdência eram determinados pelo desempenho no trabalho, criando uma verdadeira estratificação profissional com diferenças entre seus *status*. Os indivíduos eram, portanto, conduzidos para dentro do aparato estatal para terem acesso aos direitos.

As políticas de bem-estar constituídas sob o Estado corporativista brasileiro forneciam uma identidade política aos trabalhadores, disputando com outras alternativas identitárias. Como os autores do modelo social-democrata observaram, as políticas sociais são verdadeiras políticas de formação de classe. A questão era, como indicou Cardoso (2010), que a cidadania regulada transformava-se em promessa de inclusão, moldando as perspectivas e aspirações da classe trabalhadora. Essas são analisadas por Touraine (1961) através da proposição de que a consciência dos trabalhadores seria uma “consciência de mobilidade”, como fenômeno coletivo que percebe, no desenvolvimento nacional, a possibilidade de ascensão social através do acesso aos direitos.

A promessa da cidadania regulada recoloca os trabalhadores na situação de verdadeiros protagonistas na constituição do Estado de bem-estar. É porque, segundo Cardoso (2010), outra consequência importante dessa promessa é que ela legitima a luta pela sua própria efetivação. É um efeito do tipo “políticas sociais alteram a política” (SKOCPOL; AMENTA, 1986, p. 149).<sup>9</sup> A promessa da cidadania regulada, ao mesmo tempo em que preenche expectativas individuais, orienta a ação coletiva para buscar a garantia de mais direitos e sua universalização, alcançando todos os trabalhadores. Assim, estabelece os marcos da luta de classes na própria estabilização dos direitos sociais. Cabe verificar, para além, o quanto a apropriação desses direitos e da legitimação da luta por sua universalidade pode, com base no que sugere Heimann apud Esping-Andersen (1990), transformar-se em uma ferramenta do movimento sindical que seja ameaçadora ao próprio sistema.

---

<sup>9</sup> O texto original em língua estrangeira é: “social policies reshape politics”. A expressão provavelmente deriva da afirmação de E. E. Schattschneider: “new policies create new politics”.

## Referências

CARDOSO, Adalberto M. *A construção da sociedade do trabalho no Brasil : uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades*. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2010.

\_\_\_\_\_. *'Tomorrow you will be the government'*: workers' movement from unions to power in Brazil. Rio de Janeiro: [s. n.], 2011. 35 p. Mimeografado.

CARDOSO, Fernando Henrique. Proletariado no Brasil: Situação e Comportamento Social. *Revista Brasiliense*, nº 41, maio-junho, 1962.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Politics against markets: the social democratic road to power*. Princeton: Princeton University Press, 1985.

\_\_\_\_\_. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.

\_\_\_\_\_. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova*, 24, p. 85-116, setembro de 1991.

IANNI, Octavio. *Industrialização e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963.

LOPES, Juarez Rubens Brandão. O ajustamento do trabalhador à indústria: mobilidade social e motivação. In: \_\_\_\_\_. *Sociedade industrial no Brasil*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1971. Cap. 2.

OLIVEIRA VIANNA, Francisco J. *Princípios de direito sindical*. [S.l]: Ed. Max Limonad, 1943 apud VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_. *Direito do Trabalho e Democracia Social: O Problema da Incorporação do Trabalhador no Estado*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1951.

PAOLI, Maria Celia; SADER, Eder; TELLES, Vera da S. Pensando a Classe Operária: Os Trabalhadores Sujeitos ao Imaginário Acadêmico. *Revista Brasileira de História*, vol. 3, nº 6, p. 129-149, 1983.

PINHEIRO, Paulo Sergio. *Política e Trabalho no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

RODRIGUES, Leôncio Martins. *Industrialização e Atitudes Operárias: Estudo de um Grupo de Trabalhadores*. São Paulo : Brasiliense, 1970.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A Práxis Liberal e a Cidadania Regulada. In: \_\_\_\_\_. *Décadas de Espanto e Uma Apologia Democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998. Cap. 2, p. 63-114.

SKOCPOL, Theda; AMENTA, Edwin. States and Social Policies. *Annual Review of Sociology*, v. 12, p. 131-157, 1986.

TOURAINÉ, Alain. Industrialization et conscience ouvrière à São Paulo. *Sociologie du Travail*, vol. 3, n° 4, outubro-dezembro, 1961.

VARGAS, Getúlio. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1938. v. I e IV apud VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.