

PREVIDÊNCIA, TRABALHO E CONFLITO SOCIAL NO BRASIL: DA PRIMEIRA REPÚBLICA AO VARGUISMO (1923-1945) NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

SOCIAL SECURITY, LABOR AND SOCIAL CONFLICT IN BRAZIL: FROM THE FIRST REPUBLIC TO THE VARGAS ERA (1923-1945) IN RECENT DECADES

Erik Chiconelli Gomes^a

^aDoutor e Mestre em História Econômica pela Universidade de São Paulo (USP), com pós-doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Faculdade de Direito da USP e pós-doutorado em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atua como Coordenador Acadêmico da Escola Superior de Advocacia da OAB/SP. É especialista em Economia do Trabalho (Unicamp, 2016) e em Direito do Trabalho (USP, 2018), com graduações em Ciências Sociais (USP, 2008), Direito (USP, 2017), História (USP, 2020) e Geografia (UnB, 2025). Laureado com o III Prêmio CNJ Memória do Poder Judiciário (2024) por sua tese de doutorado sobre a atuação do Conselho Nacional do Trabalho. Dedicar-se às áreas de História Econômica do Trabalho, Direito do Trabalho, sindicalismo e relações de trabalho.

Resumo

Este artigo analisa a formação da previdência social no Brasil entre a Primeira República e o varguismo, articulando financiamento, conflito social, segmentação ocupacional e intervenção estatal. A partir de fontes do Conselho Nacional do Trabalho, de relatórios do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e de legislação do período, argumenta-se que o desenho previdenciário brasileiro se constituiu de modo seletivo e corporativo, orientado para a estabilização de segmentos do trabalho formal urbano. Esse desenho resultou da pressão operária organizada, da resistência patronal à regulamentação e da mediação estatal, e não de uma concessão unilateral do poder público. Ao mesmo tempo, manteve à margem da proteção amplos contingentes da população trabalhadora, segundo uma exclusão desigual e setorialmente diferenciada que atingiu de modos distintos trabalhadores rurais, domésticos, mulheres e a população negra. Examinam-se a Lei Eloy Chaves (1923), as Caixas de Aposentadorias e Pensões, os Institutos de Aposentadorias e Pensões, os mecanismos de financiamento e a economia política da proteção social, evidenciando o vínculo entre previdência, disciplina do trabalho e reprodução da força de trabalho.

Palavras-chave: previdência social; história do trabalho; conflito social; corporativismo; Conselho Nacional do Trabalho.

Códigos JEL: N36; N46; H55; J53.

Abstract

This article examines the formation of social security in Brazil from the First Republic to the Vargas era, discussing funding, social conflict, occupational segmentation, and state intervention. Drawing on documentation from the National Labor Council, reports by the Ministry of Labor, Industry and Commerce and contemporary legislation, it argues that Brazilian social security took shape in a selective and corporatist manner, geared toward stabilizing segments of formal urban labor. This design resulted from organized working-class

pressure, employer resistance to regulation and state mediation, rather than from a unilateral concession by the public authorities. At the same time, the state kept large contingents of the working population outside protection, through an uneven and sector-specific exclusion that affected rural workers, domestic workers, women and the Black population in distinct ways. The article examines the Eloy Chaves Law (1923), Pension Funds, Retirement Institutes, financing mechanisms and the political economy of social protection, revealing the link between social security, labor discipline, and the reproduction of the labor force.

Keywords: social security; labor history; social conflict; corporatism; National Labor Council.

JEL Codes: N36; N46; H55; J53.

INTRODUÇÃO

A história da previdência social no Brasil constitui campo privilegiado para a compreensão das relações entre Estado, trabalho e acumulação capitalista na periferia do sistema. Convém situar, de início, o problema historiográfico que orienta este estudo. Parte expressiva da memória política e institucional brasileira — sobretudo as interpretações de matriz trabalhista-estatal consolidadas a partir do próprio discurso varguista — concentrou no período posterior a 1930 a origem da proteção social no país, tratando-a como dádiva do Estado. Sem negar a centralidade do varguismo na reorganização e na ampliação do sistema, este artigo procura recolocar a previdência como processo histórico atravessado por antecedentes, conflitos e disputas anteriores a 1930.

A formação dos mecanismos de proteção social entre a Primeira República e o período varguista não resultou de mera racionalidade técnica nem de generosidade estatal. Decorreu da necessidade de administrar conflitos sociais, das pressões acumuladas por trabalhadores organizados, da resistência de setores patronais e de exigências de estabilização da força de trabalho associadas à industrialização dependente. Essa perspectiva orienta a investigação aqui apresentada, que examina a constituição da previdência social brasileira entre a Lei Eloy Chaves (Decreto n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923) e a consolidação institucional do varguismo, com atenção às formas de financiamento, à seletividade da cobertura e aos efeitos desse processo sobre a reprodução da força de trabalho.

O problema de pesquisa pode ser formulado nos seguintes termos: de que modo a formação da previdência social brasileira, entre a Primeira República e o varguismo, articulou financiamento, conflito social, segmentação ocupacional e intervenção estatal na constituição histórica do mercado de trabalho e dos direitos sociais?

A historiografia sobre previdência social no Brasil produziu contribuições de grande relevo ao longo das últimas décadas, tanto no campo da história institucional quanto no da ciência política e da sociologia do trabalho. Autores como Malloy (1979), Cohn (1980) e Oliveira e Teixeira (1986) reconstituíram a trajetória do sistema previdenciário em suas dimensões política e institucional. Santos (1979) formulou o conceito de cidadania regulada como chave de leitura para a articulação entre profissão, direitos e estratificação social. Gomes (1988) e Vianna (1976) analisaram as bases políticas e ideológicas do trabalhismo e do corporativismo. A renovação da história social do trabalho, por sua vez — em diálogo com a obra de E. P. Thompson e expressa em estudos como os de Mattos (2009), Negro e Gomes (2006), Fortes (2014, 2018) e Gomes e Domingues (2011) —, deslocou o eixo analítico da outorga estatal para a agência dos próprios trabalhadores. A dimensão propriamente econômica da proteção social, contudo, nas suas articulações com o financiamento, a reprodução da força de trabalho, a segmentação do mercado de trabalho e as dinâmicas de conflito registradas nos processos e documentos do Conselho Nacional do Trabalho, permanece tratada de modo fragmentário.

O presente artigo busca contribuir para o preenchimento dessa lacuna mediante a articulação entre a análise da economia política da previdência e a documentação primária produzida pelo CNT e pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio no período de 1923 a 1945.

O recorte temporal prioriza o período entre 1923 e 1945, abarcando a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) sob a égide da Lei Eloy Chaves, a transição para os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) a partir de 1933 e a consolidação do arcabouço previdenciário durante o Estado Novo. Antecedentes da Primeira República e desdobramentos posteriores são mobilizados quando necessários à argumentação. Quanto às fontes e ao método, a pesquisa recorre à documentação publicada na *Revista do Conselho Nacional do Trabalho*, aos *Relatórios do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, à legislação do período (Decretos n. 4.682/1923, 5.109/1926, 18.074/1928, 19.433/1930, 24.615/1934 e 24.784/1934, entre outros) e à bibliografia especializada na história econômica do trabalho, na história institucional e na sociologia política.¹

O diálogo teórico mobiliza, entre outros referenciais, o conceito de cidadania regulada formulado por Santos (1979), a análise da invenção do trabalhismo proposta por Gomes (1988), as contribuições de Malloy (1979) sobre a política da previdência social, a leitura de Vianna (1976) acerca do liberalismo e do sindicalismo no Brasil, a documentação do CNT analisada por Gomes (2024) e Souza (2007), a dissertação de Slivnik (2018) sobre a previdência social brasileira entre 1923 e 1945 e os estudos de Cohn (1980), Oliveira e Teixeira (1986) e Lewis (1993) sobre a economia política da proteção social. Em diálogo com essa literatura, sustenta-se como hipótese central que o desenho previdenciário brasileiro se constituiu de modo seletivo e corporativo, orientado para a estabilização de certos segmentos do trabalho formal — não como projeto estatal definido de antemão, mas como resultado de conflito social e mediação institucional —, excluindo, de maneira desigual conforme o setor, grandes contingentes da população trabalhadora, e revelando o vínculo entre proteção social, hierarquização do trabalho e economia política da acumulação.

O texto está organizado em seis seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira reconstitui a formação histórica da questão previdenciária no Brasil, situando-a no quadro mais amplo da questão social. A segunda examina as relações entre trabalho, conflito social e pressão por proteção entre a Primeira República e 1930. A terceira analisa a Lei Eloy Chaves, as CAPs e os limites da proteção segmentada. A quarta aborda o varguismo, o corporativismo e a reorganização institucional da previdência. A quinta trata do financiamento, da seletividade institucional e da economia política da proteção social. A sexta examina as relações entre previdência, disciplina do trabalho e reprodução da força de trabalho.

2. A FORMAÇÃO HISTÓRICA DA QUESTÃO PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL

A emergência da questão previdenciária no Brasil não pode ser compreendida sem referência ao quadro mais amplo da questão social e das transformações no mundo do trabalho que marcaram as últimas décadas do século XIX e as primeiras do século XX. A abolição da escravidão (1888), a proclamação da República (1889) e a lenta constituição de um mercado de trabalho livre no país impuseram desafios inéditos ao Estado brasileiro, que se via diante da necessidade de criar instrumentos para regular as relações entre capital e trabalho numa sociedade em acelerada transformação.

¹ A documentação primária mobilizada neste artigo foi consultada nos seguintes acervos: a documentação do Conselho Nacional do Trabalho — atas de sessões, pareceres e a *Revista do Conselho Nacional do Trabalho* — no acervo digital JusLaboris, do Tribunal Superior do Trabalho, e em exemplares digitalizados disponíveis na Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional; os *Relatórios do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nas séries digitalizadas referentes ao período, com suas estatísticas de associados, aposentados e pensionistas das CAPs e dos IAPs; a legislação do período, na Coleção das Leis do Brasil. A identificação detalhada das fontes consta da seção de fontes primárias, ao final do artigo.

Os antecedentes da previdência social brasileira remontam ao período imperial, quando mecanismos rudimentares de proteção foram instituídos para determinadas categorias de funcionários públicos e militares. O Decreto n. 10.269, de 20 de julho de 1889, criou o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas da Imprensa Nacional, e a Constituição de 1891 foi a primeira a mencionar a palavra aposentadoria, garantida aos funcionários públicos em caso de invalidez (art. 75). Tais mecanismos, de alcance restrito e natureza assistencial, não configuravam propriamente um sistema de proteção social, pois estavam circunscritos a categorias específicas de servidores do Estado e não abrangiam a classe trabalhadora em geral (Carvalho, 2001).

A constituição de um sistema previdenciário de alcance mais amplo esteve ligada à industrialização, à urbanização e à intensificação dos conflitos de classe nas primeiras décadas do século XX. A questão social, inicialmente tratada como caso de polícia pelas autoridades republicanas, progressivamente se converteu em problema político de primeira grandeza, na medida em que greves, paralisações e mobilizações operárias expunham a precariedade das condições de trabalho e a ausência de mecanismos de proteção. Gomes (1988) demonstrou que a construção da legislação social e trabalhista no Brasil foi resultado de um processo complexo, no qual pressões dos trabalhadores organizados, disputas entre frações das elites e estratégias de legitimação do poder estatal se entrelaçaram de formas nem sempre previsíveis.

A Primeira República (1889-1930) foi marcada pela predominância de uma visão liberal restrita em matéria de legislação social. O princípio da liberdade de trabalho e de contrato, consagrado na Constituição de 1891, funcionava como barreira política e jurídica à intervenção estatal nas relações de trabalho. Como observou Vianna (1976), o liberalismo brasileiro desse período era profundamente seletivo, na medida em que protegia a liberdade de contrato dos empregadores sem oferecer qualquer garantia efetiva aos trabalhadores. A questão social permanecia fora do horizonte normativo do Estado, embora a pressão crescente dos movimentos operários tornasse cada vez mais difícil a manutenção dessa posição.

Santos (1979), ao formular o conceito de cidadania regulada, identificou o mecanismo pelo qual a expansão dos direitos sociais no Brasil se deu de forma atrelada à regulamentação das profissões e à inserção dos trabalhadores no mercado formal de trabalho. Nessa perspectiva, cidadãos eram aqueles cuja ocupação era reconhecida e regulamentada por lei, e os direitos sociais derivavam da posição ocupada na estrutura produtiva, não da condição de cidadania em sentido pleno. A previdência social ocupou posição central nesse arranjo, pois os benefícios dependiam diretamente da vinculação do trabalhador a uma categoria profissional reconhecida. Os que permaneciam fora do mercado formal de trabalho — como os trabalhadores rurais, os domésticos e os informais — eram mantidos à margem da proteção, em uma cidadania estratificada que resultava de escolhas institucionais seletivas e de bloqueios das elites, e não de qualquer incapacidade política desses grupos.

A análise aqui proposta busca reconstruir historicamente como a previdência social surgiu menos como benevolência estatal e mais como resposta a pressões sociais, corporativas, econômicas e políticas, evidenciando a dimensão conflitiva e desigual desse processo. Oliveira e Teixeira (1986), ao proporem a expressão (im)previdência social para caracterizar sessenta anos de história previdenciária no Brasil, chamaram a atenção para o caráter paradoxal de um sistema que se expandiu sem superar os mecanismos de exclusão que o constituíam. A proteção previdenciária, ao longo de sua história, conviveu com a desigualdade estrutural do mercado de trabalho brasileiro, reproduzindo internamente as hierarquias entre categorias profissionais, entre trabalho urbano e rural, entre setores organizados e desorganizados da classe trabalhadora. Melo (1998), por sua vez, demonstrou como as mulheres trabalhadoras foram sistematicamente sub-representadas nos arranjos de proteção previdenciária, tanto pela inserção precária no mercado de trabalho quanto pela invisibilidade do trabalho doméstico e de cuidado nas categorias reconhecidas pela legislação social.

O sistema previdenciário brasileiro, na sua gênese, inscreveu-se num padrão de proteção social que a literatura comparada classifica como conservador-corporativo. Na tipologia de Esping-Andersen (1990), os regimes conservador-corporativos caracterizam-se pela vinculação dos direitos ao trabalho e ao status ocupacional, pela preservação das hierarquias de classe e pela centralidade da contribuição prévia, em contraste com os regimes liberais, orientados pelo mercado, e com os social-democratas, de vocação universalista. Tal padrão remete à distinção clássica entre dois modelos de proteção social. O modelo bismarckiano, originário da Alemanha da década de 1880, organiza a proteção em torno do trabalho formal: o acesso depende de contribuição prévia, estrutura-se por categorias profissionais e é financiado por empregados e empregadores, com participação estatal variável. Já o modelo beveridgiano, inspirado no relatório de William Beveridge (Reino Unido, 1942), funda a proteção na condição de cidadania, com cobertura de caráter universal, financiamento por tributação geral e orientação à cobertura ampla dos riscos sociais. O caso brasileiro aproximou-se do padrão bismarckiano e conservador-corporativo, porém de forma periférica, seletiva e incompleta, condicionando o acesso a benefícios à posição do indivíduo no mercado de trabalho formal. Essa arquitetura, examinada em perspectiva comparada por autores como Mesa-Lago (1978) para a América Latina e por Huber e Stephens (2001) e Castles (1998) para os regimes de bem-estar, teve consequências de longo prazo para a estruturação do mercado de trabalho e para a reprodução das desigualdades sociais no Brasil.

3. TRABALHO, CONFLITO SOCIAL E PRESSÃO POR PROTEÇÃO ENTRE A PRIMEIRA REPÚBLICA E 1930

As duas primeiras décadas do século XX foram marcadas por intensa mobilização operária no Brasil, especialmente nos centros industriais de São Paulo e Rio de Janeiro. As greves de 1907, 1912, 1917 e 1919 expressaram a insatisfação dos trabalhadores urbanos com as condições de trabalho, os baixos salários, a jornada extenuante e a ausência de qualquer mecanismo de proteção contra os riscos da vida laboral. A greve geral de 1917 em São Paulo representou um ponto de inflexão, ao demonstrar a capacidade de organização e mobilização da classe trabalhadora e ao forçar uma resposta, ainda que tímida, por parte do Estado e dos empregadores (Mattos, 2009).

O movimento operário da Primeira República, fortemente influenciado pelo anarquismo e pelo anarco-sindicalismo, reivindicava não apenas melhores salários e redução da jornada, mas também o reconhecimento de direitos sociais que protegessem os trabalhadores em situações de doença, invalidez, velhice e morte. A luta pela proteção social, nesse sentido, não surgiu como concessão estatal, mas como demanda construída no interior do próprio movimento operário, em diálogo com as experiências europeias de seguro social e com a atuação da Organização Internacional do Trabalho, criada em 1919 (French, 2001).

A pressão operária se combinava com transformações econômicas que alteravam a composição da força de trabalho e a correlação de forças entre classes. A expansão da malha ferroviária, o crescimento da indústria têxtil, a concentração urbana e a diversificação do setor de serviços criaram novas categorias de trabalhadores assalariados. A inclusão dos ferroviários como primeira categoria contemplada pela previdência social, por meio da Lei Eloy Chaves, em 1923, resultou de longa disputa social, política e sindical, conforme se detalha na terceira seção.

A criação do Conselho Nacional do Trabalho, pelo Decreto n. 16.027, de 30 de abril de 1923, inseriu-se nesse contexto de crescente tensão entre capital e trabalho. Inicialmente constituído como órgão consultivo do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, o CNT foi progressivamente incorporando funções de fiscalização, controle e julgamento em

matéria trabalhista e previdenciária. Conforme demonstrou Souza (2007), a transformação do CNT de órgão consultivo em instância arbitral decorreu das pressões dos trabalhadores organizados na busca pelos direitos assegurados pela Lei Eloy Chaves e pela Lei de Férias (Lei n. 4.982, de 1925). Pelo Decreto n. 18.074, de 19 de janeiro de 1928, o CNT passou a responder às consultas dos poderes Legislativo e Executivo, a efetivar as disposições legais relativas às Caixas de Aposentadoria e Pensões e a aplicar sanções aos infratores da legislação social. Em 1929, segundo os relatórios ministeriais consultados para o período, o CNT julgou mais de dois mil processos, a maior parte deles relativa à aplicação da lei de férias e uma fração às Caixas de Aposentadorias e Pensões, o que evidencia a intensa litigiosidade em torno dos novos direitos.

A documentação do CNT, preservada no acervo do Tribunal Superior do Trabalho, constitui fonte de primeira importância para a compreensão do processo de formação dos direitos sociais no Brasil. A análise dessa documentação, conduzida por Souza (2007) e, em escopo mais amplo, por Gomes (2024), revelou que os processos tramitados no órgão expressavam a complexidade das relações entre classe trabalhadora e aparato institucional, contrariando interpretações que reduzem a legislação social a mera outorga do Estado.

As tentativas de regulamentação do trabalho durante a Primeira República não se limitaram à esfera federal. Projetos de legislação social foram apresentados ao Congresso Nacional em diversas ocasiões, como o projeto de Código do Trabalho de Maurício de Lacerda (1917) e o projeto de legislação sobre acidentes de trabalho (1919). A aprovação do Decreto n. 3.724, de 1919, sobre acidentes de trabalho, representou avanço na responsabilização patronal, embora sua aplicação tenha sido limitada pela resistência dos empregadores e pela precariedade dos mecanismos de fiscalização (Gomes, 1988). Esses antecedentes demonstram que a questão da proteção social já estava posta na agenda política antes de 1930, o que tensiona a memória política de matriz trabalhista-estatal que atribui exclusivamente ao varguismo a criação do sistema de proteção social brasileiro.

O governo de Artur Bernardes (1922-1926), a despeito de seu caráter repressivo em relação ao movimento operário, foi responsável pela criação do CNT e pela promulgação da Lei Eloy Chaves. Vargas (2004) identificou, nos indícios documentais do período, um comprometimento do Executivo com a regulamentação das relações de trabalho que ia além da retórica liberal. A promulgação da Lei Eloy Chaves, a regulamentação parcial da lei de férias e a criação do CNT indicam que o Estado não podia mais se furtar a lidar com as demandas da classe trabalhadora, ainda que sua intervenção fosse marcada por limites estreitos e pela resistência dos setores patronais.

Essa resistência patronal à regulamentação do trabalho e à criação de mecanismos previdenciários constituía elemento estruturante da dinâmica política do período. Os empregadores, especialmente no setor industrial paulista, opunham-se à interferência estatal nas relações de trabalho sob o argumento da liberdade de contrato e da autonomia empresarial. A criação de caixas de aposentadoria e pensões implicava ônus financeiro direto para as empresas, que deveriam contribuir para o custeio dos benefícios e arcar com as consequências da estabilidade no emprego assegurada aos trabalhadores vinculados às caixas. As fontes mobilizadas não autorizam atribuir ao empresariado um projeto explícito e consensual em favor da previdência; a estabilização da força de trabalho que o sistema propiciava operava como efeito do arranjo, e não como demanda positiva uniforme do patronato. A tensão entre as demandas dos trabalhadores por proteção social e a resistência patronal à regulamentação atravessou toda a Primeira República e condicionou os limites da legislação social aprovada no período.

A atuação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), criada em 1919, exerceu influência sobre o debate previdenciário no Brasil. O país, como membro fundador da OIT, comprometeu-se com a adoção de convenções internacionais relativas à proteção do trabalho e

à constituição de sistemas de seguro social. A circulação internacional de modelos de proteção social e a pressão por reformas legislativas contribuíram para legitimar as reivindicações do movimento operário e para fornecer argumentos técnicos em favor da criação de mecanismos previdenciários. Os bancários, conforme documentado na *Revista do Conselho Nacional do Trabalho*, recorreram diretamente à OIT em Genebra para obter pareceres e informações sobre legislação comparada em matéria de proteção previdenciária, antes da criação do IAPB em 1934 (Gomes, 2024).

A década de 1920 assistiu à multiplicação de projetos legislativos voltados à proteção social dos trabalhadores. Além da Lei Eloy Chaves e da Lei de Férias, foram apresentados ao Congresso Nacional projetos sobre acidentes de trabalho, trabalho de menores e mulheres, jornada de trabalho e organização sindical. A aprovação efetiva dessas medidas foi parcial e descontínua, refletindo a correlação de forças entre setores favoráveis e contrários à intervenção estatal. A experiência legislativa da Primeira República, embora fragmentária, constituiu o substrato sobre o qual o varguismo construiria seu arcabouço de proteção social.

A dimensão econômica da pressão por proteção social deve ser compreendida no quadro das transformações da estrutura produtiva brasileira na Primeira República. O crescimento do setor industrial, concentrado em São Paulo e no Rio de Janeiro, gerava demandas por estabilização da força de trabalho que não podiam ser atendidas apenas por mecanismos de mercado. A rotatividade da mão de obra, os acidentes de trabalho, a ausência de proteção contra doenças e a inexistência de mecanismos de aposentadoria representavam custos econômicos para as próprias empresas, na medida em que dificultavam a formação de trabalhadores qualificados e a acumulação de experiência produtiva. A proteção previdenciária podia atender, assim, não apenas às demandas dos trabalhadores, mas também às necessidades de reprodução da força de trabalho do capital industrial em fase de consolidação. A confluência entre a pressão operária por direitos e essas necessidades de estabilização produtiva, mediada pela intervenção estatal, criou as condições para a aprovação da Lei Eloy Chaves e das legislações subsequentes, fenômeno observável em outros países latino-americanos no mesmo período (Lewis, 1993; Mesa-Lago, 1978).

4. LEI ELOY CHAVES, CAPS E OS LIMITES DA PROTEÇÃO SEGMENTADA

O Decreto Legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecido como Lei Eloy Chaves, é considerado o marco inaugural da previdência social no Brasil. A lei determinou a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os empregados das empresas de estradas de ferro, assegurando-lhes, conforme seus artigos 9 e 10, direitos a socorros médicos em caso de doença, medicamentos com desconto, aposentadoria ordinária (após 30 anos de serviço e 50 de idade) ou por invalidez, e pensão para herdeiros em caso de falecimento. Cada empresa ferroviária era obrigada a constituir sua própria caixa, administrada por um colegiado composto por representantes dos empregados e dos empregadores, com financiamento proveniente de contribuições dos empregados (3% dos vencimentos), contribuição patronal (1% da renda bruta da empresa) e uma taxa adicional sobre as tarifas ferroviárias paga pelos usuários (Oliveira e Teixeira, 1986).

A inclusão dos ferroviários como primeira categoria contemplada pela previdência social não decorreu de uma escolha unilateral do Estado ou das elites, mas resultou de uma longa disputa social, política e sindical. Para essa conquista convergiram a posição estratégica da categoria na infraestrutura ferroviária, a sua capacidade de paralisação e de pressão, as reivindicações acumuladas ao longo das décadas anteriores, a necessidade de estabilização de um setor decisivo para a economia agroexportadora e o caráter conquistado — ainda que seletivo e limitado — da própria Lei Eloy Chaves. A historiografia recente sobre a categoria

ferroviária demonstra que o pioneirismo previdenciário desse setor foi forjado na luta dos próprios trabalhadores, e não concedido de cima. Serfaty (2024), ao reconstituir as mobilizações dos funcionários da Estrada de Ferro Central do Brasil entre 1865 e 1922, evidenciou que esses trabalhadores se afirmaram como sujeitos ativos do processo de reconhecimento dos direitos operários, em contraposição às leituras que realçam o protagonismo exclusivo de lideranças políticas e empresariais.

Lewis (1993), ao analisar os sistemas de seguro social na América Latina, observou que a seletividade das primeiras iniciativas previdenciárias obedecia a uma lógica de priorização de setores estratégicos para a acumulação, mais do que a uma preocupação com a universalização da proteção social. A inclusão pioneira dos ferroviários respondeu, assim, a uma dupla determinação: de um lado, o atendimento parcial às reivindicações conquistadas pelos trabalhadores e a contenção da pressão social; de outro, a garantia da continuidade dos serviços ferroviários, vitais para a economia agroexportadora.

A expansão do modelo das CAPs a outras categorias profissionais ocorreu de forma lenta e gradual ao longo da década de 1920. Os portuários e marítimos foram incluídos em 1926 (Decreto n. 5.109), e os trabalhadores de empresas de serviços telegráficos e rádio telegráficos em 1928 (Decreto n. 5.485). Cada nova categoria incorporada recebia sua própria caixa, com regras, benefícios e administração específicos. A multiplicação das CAPs gerou um sistema fragmentado, no qual a qualidade e a abrangência da proteção dependiam da capacidade financeira de cada caixa e da força de organização de cada categoria profissional (Cohn, 1980).

Os dados compilados nos *Relatórios do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio* permitem dimensionar o alcance limitado da proteção previdenciária no período. No ano de criação das primeiras CAPs, o número de associados ativos situava-se na casa das poucas dezenas de milhares de contribuintes; ao final da década de 1920, esse número já se aproximava de cento e quarenta mil contribuintes ativos, com milhares de aposentados e pensionistas, quando se registrou o pagamento dos primeiros benefícios em escala. A expansão foi expressiva em termos relativos, mas permanecia restrita a um universo diminuto de trabalhadores, concentrados em setores específicos da economia urbana.

A administração das CAPs apresentava características de relevo para a análise econômica. Organizadas como sociedades civis, as caixas eram geridas por Conselhos de Administração compostos por representantes de empregadores e empregados, a quem competia definir a estrutura administrativa, a política de investimento dos recursos acumulados e as decisões sobre concessão de aposentadorias e pensões. Embora o Estado contribuísse para os fundos das CAPs por meio das taxas sobre serviços ferroviários, esses recursos sequer transitavam pelo Tesouro Nacional, o que conferia aos Conselhos de Administração autonomia considerável em relação ao poder público (Slivnik, 2018). Essa configuração refletia a inspiração bismarckiana do modelo, baseada na contributividade individual e na organização por empresa, em contraposição ao modelo beveridgiano de proteção universal financiada pela tributação geral.

O CNT, a partir de 1926, passou a exercer a função de órgão de controle e vigilância das CAPs, acumulando atribuições de fiscalização e julgamento das controvérsias relativas à aplicação da legislação previdenciária. Em 1932, quando o Serviço de Fiscalização do CNT ainda não estava regulamentado, a Comissão Mista de Conciliação criou subcomissões para avaliar o cumprimento das leis nos locais de trabalho. A concentração de atribuições no CNT evidenciava a centralidade que a questão previdenciária assumia no aparato estatal.

Os limites da proteção segmentada oferecida pelas CAPs eram evidentes em múltiplas dimensões. A cobertura restringia-se a categorias profissionais específicas. A qualidade dos benefícios dependia da saúde financeira de cada caixa, o que introduziu desigualdades entre categorias. A gestão colegiada, embora garantisse participação dos trabalhadores na

administração, estava sujeita a pressões patronais e à ingerência política. A fragmentação do sistema e a ausência de critérios universais de proteção reforçaram a segmentação do mercado de trabalho e a hierarquização da classe trabalhadora, numa lógica que seria aprofundada com a criação dos IAPs no período varguista.

Do ponto de vista da economia política, a estrutura de financiamento das CAPs apresentava fragilidades que marcariam o sistema previdenciário brasileiro nas décadas seguintes. A receita de cada caixa dependia diretamente da massa salarial dos contribuintes e da saúde financeira da empresa a que estava vinculada. Empresas em dificuldades econômicas frequentemente atrasavam ou deixavam de recolher suas contribuições, comprometendo a capacidade de pagamento dos benefícios. Ao mesmo tempo, a ausência de mecanismos de solidariedade entre as caixas impedia a redistribuição de recursos entre categorias com diferentes capacidades financeiras. A caixa dos ferroviários de uma empresa próspera podia oferecer benefícios superiores aos de outra empresa em dificuldades, ainda que os trabalhadores exercessem as mesmas funções. Essa fragmentação financeira reforçava as desigualdades no interior da própria classe trabalhadora segurada e evidenciava os limites de um modelo previdenciário construído em base empresarial, e não em base de solidariedade ampla.

5. VARGUISMO, CORPORATIVISMO E REORGANIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder representaram inflexão na relação entre Estado, trabalho e proteção social no Brasil. A criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), pelo Decreto n. 19.433, de 26 de novembro de 1930, reorganizou e centralizou a política trabalhista e previdenciária sob a égide do Executivo federal. Essa centralização, porém, não corresponde a um projeto estatal plenamente definido desde 1930: ela foi atravessada por pressões sociais, conflitos de classe, disputas sindicais e demandas de categorias organizadas, bem como por mudanças conjunturais que escapavam a qualquer plano prévio. O CNT, transferido do antigo Ministério da Agricultura para o MTIC, passou a atuar como instância máxima em matéria de trabalho e previdência social, acumulando funções consultivas, normativas, fiscalizadoras e jurisdicionais. Na plataforma eleitoral da Aliança Liberal, lida por Getúlio Vargas em janeiro de 1930, já se prometia a feitura de um Código do Trabalho que promoveria, entre outros pontos, a previdência social, a proteção do trabalho das mulheres e menores e a habitação para o proletariado urbano e rural (Paoli, 1987).

A reorganização da previdência social no período varguista respondeu a múltiplas determinações. De um lado, a necessidade de administrar conflitos sociais num contexto de crise econômica mundial e de reconfiguração das relações de poder interno. De outro, o projeto de modernização conduzido pelo Estado, que demandava a constituição de um mercado de trabalho urbano minimamente estável e disciplinado. A previdência social, nesse quadro, funcionou como instrumento de regulação social, de organização do trabalho e de legitimação do poder estatal, articulando-se ao conjunto mais amplo da legislação trabalhista e sindical que caracterizou o período (Vianna, 1976). A consolidação das instituições trabalhistas e previdenciárias, todavia, não decorreu apenas de uma lógica interna do aparato estatal. Estudos recentes enfatizam o peso de pressões populares e de conjunturas críticas — em especial o contexto da Segunda Guerra Mundial — na aceleração e na consolidação das leis e instituições do trabalho. Fortes (2014, 2018) demonstrou como a mobilização operária durante a guerra e a inserção do Brasil no esforço bélico aliado pressionaram a regulação das relações de trabalho, transformando o próprio regime do Estado Novo e situando a legislação social brasileira no quadro de uma circulação internacional de ideias e de conflitos globais. Essa perspectiva afasta o nacionalismo metodológico que tende a explicar a proteção social

brasileira apenas por dinâmicas internas e estadocêntrica.

A partir de 1933, o governo Vargas promoveu a transição do modelo de CAPs, organizadas por empresa, para o modelo de Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), organizados por categoria profissional e de abrangência nacional. O primeiro instituto criado foi o IAPM (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos), em 1933, seguido pelo IAPC (Comerciários) e pelo IAPB (Bancários) em 1934, pelo IAPI (Industriários) em 1936 e pelo IAPTEC (Empregados em Transportes e Cargas) e IPASE (Servidores do Estado) em 1938. A aglutinação das CAPs em IAPs representou processo de centralização administrativa e de ampliação da intervenção estatal na gestão previdenciária (Oliveira e Teixeira, 1986). A criação dos IAPs obedeceu à lógica corporativista que estruturava as relações entre Estado e sociedade no varguismo. Cada instituto era dirigido por um presidente nomeado pelo Presidente da República, assessorado por um conselho com representação paritária de empregados e empregadores da categoria. Os membros dos conselhos eram escolhidos entre representantes de sindicatos oficialmente reconhecidos, o que vinculava diretamente o sistema previdenciário à estrutura sindical corporativista (Malloy, 1979).

O caso do IAPB é particularmente ilustrativo das dinâmicas de conflito e negociação envolvidas na criação dos IAPs. Os bancários vinham reivindicando proteção previdenciária desde 1932, mobilizando-se por meio de seus sindicatos e recorrendo à OIT para obter informações sobre legislação comparada. A greve da categoria em julho de 1934 acelerou a criação do IAPB, pelo Decreto n. 24.615, de 9 de julho de 1934, cujo art. 33 assegurou estabilidade absoluta por dois anos. A comissão de regulamento do IAPB, presidida por Oscar Saraiva (procurador do Departamento Nacional do Trabalho) no impedimento de Oliveira Vianna, contou com representantes sindicais — entre eles delegados dos sindicatos bancários de São Paulo e do Rio de Janeiro — e com integrantes do atuariado do CNT (Gomes, 2024). Essa composição demonstra que a construção institucional da previdência se deu como resultado de disputa social e de negociação concreta entre atores com interesses distintos, e não por imposição puramente vertical do Estado.

Os *Relatórios do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio* indicam expressivo crescimento da cobertura ao longo da década de 1930: o número de associados ativos, que se situava em torno de cento e quarenta mil em 1930, ultrapassou um milhão e oitocentos mil ao final da década, com aumento correlato de aposentados e pensionistas. O salto mais expressivo decorreu da incorporação dos industriários por meio do IAPI, ao final dos anos 1930. Ainda assim, essa cobertura permanecia circunscrita ao universo dos trabalhadores urbanos formalmente vinculados às categorias profissionais reconhecidas.

A Constituição de 1934 representou avanço na institucionalização da previdência social, ao reconhecê-la como direito dos trabalhadores (art. 121, § 1.º, alínea h) e ao estabelecer o princípio do custeio tripartite. Foi a primeira Constituição brasileira a utilizar o termo previdência em seu texto. A Constituição de 1937, promulgada no contexto do Estado Novo, não trouxe inovações estruturais em matéria previdenciária, mantendo as linhas gerais do sistema (Cohn, 1980).

O CNT, reorganizado pelo Decreto n. 24.784, de 14 de julho de 1934, passou a funcionar com duas câmaras especializadas: a Câmara de Justiça do Trabalho e a Câmara de Previdência Social. A essa última competia orientar e fiscalizar a administração dos IAPs e das CAPs, julgar recursos relativos a benefícios, examinar propostas orçamentárias e aprovar relatórios financeiros das instituições previdenciárias. A documentação da Câmara de Previdência Social, publicada na *Revista do Conselho Nacional do Trabalho*, registra debates sobre a assistência médico-hospitalar das instituições, a regulamentação dos benefícios e a fiscalização dos fundos.

O caso do IAPI merece atenção particular na perspectiva da economia política. Diferentemente dos demais institutos, que nasceram sob forte pressão dos trabalhadores organizados, o IAPI

foi estruturado a partir de planejamento técnico do governo, com participação reduzida dos sindicatos. Uma comissão liderada pelo engenheiro João Carlos Vital, constituída em 1936, executou estudos epidemiológicos, organizou tabelas atuariais e realizou um censo industrial como preparação para a criação do instituto, que começou a operar em 1938 (Malloy, 1979). O IAPI viria a ser a maior instituição previdenciária do país, mas não prestou serviços de assistência médica até o início da década de 1950, evidenciando a desigualdade de cobertura entre os IAPs. A natureza tecnocrática do IAPI contrastava com o IAPB, que mantinha forte aproximação com os sindicatos (Slivnik, 2018). Essa dualidade expressava as tensões entre racionalidade técnico-atuarial e lógica sindical-corporativista que atravessavam a construção do Estado social brasileiro.

O Estado Novo (1937-1945) representou um período de aprofundamento da intervenção estatal na organização do trabalho e da previdência social. A promulgação da CLT, em 1943, sistematizou a legislação trabalhista produzida ao longo da década anterior, mas a legislação previdenciária permaneceu dispersa em múltiplos decretos. A centralização política do Estado Novo fortaleceu a capacidade de intervenção do Executivo sobre as instituições previdenciárias, reduzindo a autonomia dos colegiados e ampliando o controle burocrático sobre a gestão dos fundos. A nomeação dos presidentes dos institutos pelo Presidente da República garantia ao Executivo poder direto sobre a gestão dos recursos e a distribuição dos benefícios. Esse aprofundamento se deu, contudo, em meio às pressões da conjuntura da Segunda Guerra Mundial, que ao mesmo tempo exigiam disciplina produtiva e abriam margem à barganha dos trabalhadores em torno de direitos (Fortes, 2018).

6. FINANCIAMENTO, SELETIVIDADE INSTITUCIONAL E ECONOMIA POLÍTICA DA PROTEÇÃO SOCIAL

A análise dos mecanismos de financiamento da previdência social brasileira entre as décadas de 1920 e 1940 demonstra aspectos determinantes da economia política da proteção social no país. O modelo adotado, de inspiração bismarckiana, baseava-se na contributividade individual e no financiamento tripartite, com aportes de empregados, empregadores e, teoricamente, do Estado. Na Lei Eloy Chaves, a contribuição dos empregados correspondia a 3% dos respectivos vencimentos; a dos empregadores, a 1% da renda bruta anual da empresa; e havia ainda uma taxa adicional sobre as tarifas ferroviárias. Com a criação dos IAPs na década de 1930, os percentuais de contribuição variaram por categoria, mas o princípio da proporcionalidade entre contribuição e benefício permaneceu. Na prática, as formas de geração de receita variavam entre as diferentes instituições, e a contribuição estatal era irregular, quando não simplesmente inexistente, criando disparidades na capacidade financeira das CAPs e dos IAPs (Malloy, 1979).

O regime Vargas manteve a lógica contributiva da Lei Eloy Chaves. A proteção social continuou a ser direito condicionado à contribuição do segurado, e os benefícios permaneciam proporcionais ao valor das contribuições mensais. Essa configuração reproduzia e aprofundava as desigualdades existentes no mercado de trabalho, pois os trabalhadores de categorias com maiores salários contribuía mais e, conseqüentemente, tinham acesso a benefícios mais amplos. A desigualdade entre os IAPs era notória: o IAPB, dos bancários, oferecia cobertura que incluía aposentadoria, pensão, auxílio-funeral, auxílio-doença e assistência médica, ao passo que o IAPI, dos industriários, restringia-se aos benefícios pecuniários, sem prestar assistência médica durante mais de uma década. A distribuição real dos benefícios variava entre as categorias e, dentro de cada categoria, dependia da localização geográfica.

A acumulação de recursos pelas instituições previdenciárias constituiu aspecto de grande relevância política e econômica. Os fundos previdenciários, formados pela

capitalização das contribuições, eram considerados recursos de capital que deveriam ser expandidos por investimentos, especialmente em propriedades imobiliárias. O controle desses fundos converteu-se em fonte de poder político, na medida em que permitia a canalização de recursos para favorecer indivíduos ou grupos, o financiamento de projetos habitacionais politicamente motivados e a distribuição de benefícios valorizados pela população trabalhadora (Malloy, 1979).

Malloy (1979) argumentou que o desenvolvimento do seguro social no Brasil esteve diretamente relacionado ao domínio de um Estado patrimonial, no qual o poder não emanava apenas das normas e instituições formais, mas também de relações pessoais e da tradição. A previdência social, nesse quadro, funcionava igualmente como instrumento de cooptação política, de expansão do estamento burocrático e de consolidação de redes de clientelismo. Por volta de 1960, o número de empregos diretos no sistema previdenciário era estimado em mais de sessenta mil, abrangendo aproximadamente um em cada sete empregados federais (Malloy, 1979). A importância do sistema como fonte de emprego público já se configurava no período aqui analisado, contribuindo para a incorporação de setores da classe média urbana no aparato estatal.

Slivnik (2018) aprofundou a análise da seletividade institucional ao demonstrar que a concepção bismarckiana adotada na década de 1930 limitava as condições de expansão do sistema, uma vez que não se coadunava com o estágio em que se encontravam as relações de trabalho de amplos setores da economia brasileira. O sistema de proteção social, alicerçado na relação entre capital e trabalho formal, configurou-se como política direcionada para trabalhadores urbanos inseridos em vínculos regulares de emprego. Trabalhadores rurais e domésticos foram mantidos à margem do sistema não por uma suposta incapacidade política, mas em razão de escolhas institucionais deliberadas, do bloqueio das elites rurais, das estruturas de raça e de gênero, da informalidade e dos próprios limites do modelo corporativo-contributivo, que tomava o emprego formal urbano como critério de reconhecimento. Estudos sobre as lutas de camponeses e de trabalhadoras domésticas no pós-1930 mostram que esses grupos formularam demandas e desenvolveram formas de organização para serem integrados ao novo arranjo trabalhista, ainda que frequentemente invisibilizadas ou deslegitimadas pelo Estado (Alves, 2022). A exclusão resultou, portanto, de um processo político seletivo, e não da ausência de agência desses trabalhadores. Ao condicionar a proteção à inserção em categorias profissionais reconhecidas, o sistema reforçava a hierarquização do trabalho e a segmentação do mercado de trabalho.

A análise do financiamento revela três dimensões de poder político associadas ao sistema previdenciário. A primeira é o controle dos fundos acumulados, que podiam ser convertidos em instrumento de favorecimento político e econômico. A segunda é a distribuição de benefícios e serviços, que conferia aos administradores dos institutos poder sobre a vida cotidiana dos trabalhadores. A terceira é a política de empregos públicos nos quadros do sistema, que se tornou fonte de apadrinhamento e clientelismo. Essas dimensões se articulavam na constituição de uma rede de poder intermediário que permeava a estrutura política do varguismo (Malloy, 1979).

Hochman (1988), ao analisar o papel dos técnicos na constituição das políticas previdenciárias, demonstrou que a formação de um corpo de especialistas — atuários, médicos e juristas — vinculados às instituições previdenciárias contribuiu para a consolidação de uma burocracia própria com interesses específicos. Os engenheiros-atuários, responsáveis pelos cálculos financeiros que sustentavam o sistema, exerceram papel relevante na definição das regras de contributividade, dos valores dos benefícios e dos critérios de elegibilidade. A dimensão técnica da previdência social expressava escolhas políticas sobre quem merecia proteção e em que medida os riscos sociais deviam ser socializados ou individualizados. A irregularidade da contribuição estatal representou problema persistente ao longo do período

analisado. Embora a legislação, a partir da Constituição de 1934, estabelecesse o princípio do custeio tripartite, na prática o governo era frequentemente inadimplente em relação à sua parcela. Essa inadimplência comprometia a solidez financeira dos institutos e transferia para os trabalhadores e empregadores o ônus do financiamento da proteção social. A retenção de contribuições por parte do governo também funcionava como mecanismo de pressão política, na medida em que a liberação de recursos podia ser condicionada à colaboração dos institutos com as diretrizes do Executivo. O problema do financiamento público da previdência social, inaugurado nesse período, constituiria tema recorrente na história subsequente do sistema previdenciário brasileiro (Oliveira e Teixeira, 1986).

A política de investimento dos fundos previdenciários constitui aspecto relevante para a economia política da proteção social. A legislação determinava que os recursos acumulados fossem investidos de forma a preservar e expandir o patrimônio dos institutos. Na prática, as decisões de investimento obedeciam a critérios que combinavam racionalidade financeira com motivações políticas. A construção de conjuntos habitacionais, hospitais e equipamentos urbanos com recursos previdenciários cumpria dupla função: de um lado, oferecia serviços concretos aos trabalhadores segurados; de outro, gerava retornos políticos para os administradores dos institutos e para o governo. As políticas habitacionais dos IAPs atenderam a uma parcela restrita dos trabalhadores, reforçando a seletividade que caracterizava o sistema.

7. PREVIDÊNCIA, DISCIPLINA DO TRABALHO E REPRODUÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO

A relação entre previdência social e disciplina do trabalho constitui dimensão analítica que merece atenção especial. A proteção previdenciária, ao condicionar benefícios à contribuição regular e à vinculação formal ao mercado de trabalho, funcionava como mecanismo de incentivo à regularização das relações de emprego e de estabilização da força de trabalho em determinados setores da economia. A estabilidade no emprego, assegurada pela Lei Eloy Chaves e estendida a outras categorias pela legislação posterior, vinculava-se diretamente à proteção previdenciária, na medida em que a permanência no emprego era condição para a manutenção dos direitos de aposentadoria e pensão.

Paoli (1987) analisou a constituição de um aparato de Estado interventor das questões sociais pela via legal entre 1930 e 1950. Na sua formulação, a questão social do período, sob a égide do Estado, incorporou as reivindicações operárias retirando-lhes a dimensão de conquista do espaço de luta, ao passo que acolheu demandas patronais de limitação das ações operárias, subtraindo-lhes o poder de discipliná-las por conta própria. A previdência social integrava esse dispositivo de regulação, ao oferecer benefícios que atendiam parcialmente às demandas dos trabalhadores e, ao mesmo tempo, condicionavam o acesso a tais benefícios à inserção regular no mercado formal e à observância das regras estabelecidas pelo Estado.

A reprodução da força de trabalho, entendida como o conjunto de condições necessárias para que os trabalhadores mantenham sua capacidade de trabalho e se reproduzam como classe, dependia, em parte, dos mecanismos de proteção social oferecidos pelo sistema previdenciário. Os benefícios de aposentadoria por invalidez, pensão por morte, assistência médica e auxílio-doença contribuíam para atenuar os riscos associados à condição assalariada e para assegurar condições mínimas de sobrevivência dos trabalhadores e de suas famílias em situações de incapacidade laboral. A previdência cumpria, nesse sentido, função econômica ao preservar a força de trabalho e garantir sua disponibilidade para o processo produtivo.

Esse vínculo não era, contudo, universal. A seletividade do sistema, que mantinha à margem os trabalhadores rurais, os domésticos e os informais, significava que amplos

contingentes da população trabalhadora não tinham acesso a mecanismos institucionais de proteção. Para esses trabalhadores, a manutenção das condições de vida dependia de redes familiares, comunitárias e de solidariedade informal, sem qualquer garantia institucional. Cardoso (2010), ao analisar a construção da sociedade do trabalho no Brasil, demonstrou que a cidadania regulada gerou efeitos profundos sobre a estruturação do mercado de trabalho e sobre as formas de mobilidade social. O acesso a direitos sociais e previdenciários funcionava como fator de atração para o mercado formal de trabalho urbano, gerando fluxos migratórios do campo para as cidades. Ao distribuir desigualmente a proteção, a previdência contribuía para moldar a geografia social e econômica do país.

A dimensão disciplinar da previdência social manifestava-se também na gestão dos benefícios de saúde. A documentação da *Revista do Conselho Nacional do Trabalho* registra o debate, travado na Câmara de Previdência Social, sobre um anteprojeto de substituição da assistência médica nas caixas e institutos por um seguro-enfermidade e um seguro-maternidade. Na visão de membros do Conselho como Rego Monteiro, empregados e trabalhadores buscavam os institutos pedindo aposentadoria por invalidez em consequência de doenças que poderiam ser tratadas se detectadas precocemente. O anteprojeto previa que os segurados, antes examinados pelos médicos das CAPs e dos IAPs, passassem a ser avaliados por um serviço centralizado. A fiscalização médica dos segurados integrava, portanto, um dispositivo de verificação e controle que ultrapassava a dimensão da proteção social e se inscrevia na lógica da organização do trabalho. A proposta revela as tensões entre a preocupação com a racionalização dos gastos previdenciários e a função protetiva do sistema.

A constituição do sistema previdenciário teve impactos diferenciados sobre homens e mulheres trabalhadoras. Melo (1998) observou que as mulheres foram sub-representadas no sistema em razão de sua inserção precária e intermitente no mercado de trabalho formal. O trabalho doméstico remunerado, uma das principais ocupações femininas, permaneceu excluído da proteção previdenciária durante todo o período analisado. As condições de contributividade desfavoreciam as mulheres, cujos salários eram sistematicamente inferiores aos dos homens e cujas trajetórias laborais eram marcadas por interrupções ligadas à maternidade e ao trabalho de cuidado. Como demonstra Alves (2022), as trabalhadoras domésticas — e as organizações políticas que as representavam — protagonizaram, já entre as décadas de 1940 e 1960, um debate ativo sobre o reconhecimento de seu trabalho, articulando dimensões de raça, classe e gênero, o que reforça a leitura da exclusão como produto de escolha política, e não de passividade.

A questão racial, embora não explicitamente tematizada pela legislação previdenciária, permeava a estrutura da proteção social de modo desigual e variável conforme o setor. A composição da força de trabalho brasileira, marcada pela herança da escravidão e pela inserção desigual da população negra no mercado de trabalho, condicionava o acesso diferenciado à proteção. De um lado, a população negra foi amplamente afetada pela informalidade e pela concentração no trabalho doméstico, rural e precarizado, o que limitou seu acesso à previdência. De outro, em setores urbanos formais com forte presença negra — como os serviços marítimos, portuários e de transportes e determinadas ocupações industriais — houve experiências efetivas de incorporação ao sistema previdenciário, a ponto de o legado varguista ter sido percebido, por segmentos da classe trabalhadora negra, como uma espécie de “Segunda Abolição”. A exclusão racial deve ser tratada, portanto, como historicamente mediada e variável entre setores, e não de modo homogêneo. Estudos sobre o pós-abolição e a experiência negra do trabalho, como os de Cicalo (2015) e a coletânea organizada por Gomes e Domingues (2011), demonstram a heterogeneidade das trajetórias laborais negras e as disputas pela cidadania trabalhista. Machado (2004), ao analisar as continuidades entre o trabalho escravo e o trabalho livre no Brasil, já demonstrará que a transição para o regime de trabalho assalariado não eliminou as hierarquias raciais que estruturavam o mundo do

trabalho, e sim as reconfigurou sob novas formas institucionais.

As organizações auxiliares criadas no âmbito do sistema previdenciário durante a década de 1940 ampliaram o escopo da proteção social sem alterar a lógica seletiva do sistema. O Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), criado no início dos anos 1940, fornecia refeições a preços subsidiados aos trabalhadores segurados. O Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência (SAMDU) oferecia atendimento médico domiciliar em situações de emergência. A expansão dos serviços previdenciários reforçava o contraste entre os trabalhadores protegidos e os desprotegidos, aprofundando a segmentação social.

A experiência previdenciária brasileira entre a Primeira República e o varguismo revela a complexa articulação entre proteção social, organização do trabalho e reprodução da força de trabalho no contexto da industrialização dependente. O sistema previdenciário funcionou como dispositivo de regulação que combinava proteção seletiva, disciplina laboral, hierarquização do trabalho e acumulação de poder político, expressando, em meio a disputas e de forma desigual, as contradições próprias da formação social brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A constituição da previdência social no Brasil entre a Primeira República e o varguismo representou processo historicamente determinado, no qual as dinâmicas do conflito social, as pressões dos trabalhadores organizados, a resistência de setores patronais e as estratégias de legitimação do poder estatal se entrelaçaram de formas complexas e contraditórias. A análise aqui desenvolvida procurou demonstrar que o sistema previdenciário brasileiro não decorreu de racionalidade técnica neutra nem de generosidade estatal, mas resultou de conflito social e de mediação institucional, no quadro da necessidade de administrar tensões, organizar o trabalho e construir mecanismos de regulação compatíveis com a industrialização dependente.

A hipótese sustentada ao longo do artigo encontra apoio nos elementos empíricos e analíticos examinados. O desenho previdenciário brasileiro foi seletivo, ao restringir a cobertura a categorias profissionais específicas do trabalho urbano formal. Foi corporativo, ao vincular o acesso a benefícios à inserção em estruturas sindicais reconhecidas pelo Estado. E orientou-se para a estabilização de segmentos estratégicos da força de trabalho, ao condicionar a proteção à contributividade individual e à regularidade do vínculo empregatício. Reconhecer a centralidade do Estado nesse processo não implica apagar a agência dos trabalhadores: a proteção previdenciária não foi outorgada unilateralmente, mas conquistada e disputada, como atestam a trajetória de luta dos ferroviários, a mobilização dos bancários e os processos julgados pelo CNT.

A seletividade do sistema pode ser lida em suas dimensões social, racial, ocupacional e de gênero, sem reduzi-las a uma exclusão homogênea. Trabalhadores rurais, domésticos e informais foram mantidos à margem por escolhas institucionais e bloqueios das elites, e não por incapacidade política; as mulheres foram sub-representadas em razão da inserção precária e da invisibilidade do trabalho de cuidado; e a população negra experimentou uma incorporação variável conforme o setor, ora excluída pela informalidade, ora integrada em ramos urbanos formais que chegaram a perceber o legado varguista como uma “Segunda Abolição”. Em todos esses casos, a exclusão ou a inclusão precária resultaram de processos políticos, e não da ausência de luta dos próprios trabalhadores.

O exame da documentação do CNT, dos relatórios ministeriais e da legislação do período, articulado à bibliografia especializada, permitiu evidenciar a dimensão conflitiva do processo de formação da previdência social. A contribuição deste artigo está na articulação entre quatro dimensões usualmente tratadas de forma isolada pela historiografia: o financiamento previdenciário, o conflito social, a segmentação ocupacional e a intervenção

estatal. Examinadas de forma integrada, e tendo a documentação do CNT e os dados dos relatórios ministeriais como base empírica, essas dimensões tornam visível a economia política da proteção social brasileira no período de 1923 a 1945. A previdência operava simultaneamente como mecanismo de proteção parcial, instrumento de organização do trabalho, fonte de poder político e dispositivo de reprodução seletiva da força de trabalho. Sua seletividade não era acidental: expressava as contradições de uma modernização que incorporava de forma desigual os trabalhadores ao mundo dos direitos, sem romper com as estruturas de desigualdade que sustentavam a acumulação.

Do ponto de vista metodológico, a articulação entre fontes normativas (legislação e decretos), fontes institucionais (a *Revista do Conselho Nacional do Trabalho e os Relatórios do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*) e bibliografia analítica permitiu superar a tendência, presente em parte da historiografia, de tratar a previdência social ora como apêndice da história política do varguismo, ora como problema exclusivamente técnico-atuarial. A abordagem adotada, atenta também à circulação internacional de ideias e às conjunturas críticas, como a da Segunda Guerra Mundial, procurou restituir à questão previdenciária sua espessura histórica, evidenciando que as escolhas de financiamento, cobertura e administração do sistema não eram decisões neutras, mas expressões de relações de força entre classes, frações de classe e burocracia estatal. A documentação do CNT permite compreender empiricamente a formação conflitiva dos direitos sociais no Brasil e oferece material de potencial ainda pouco explorado para pesquisas futuras, especialmente no que concerne aos processos trabalhistas e previdenciários que tramitaram no órgão entre as décadas de 1920 e 1940.

A compreensão da formação histórica da previdência social no Brasil entre a Primeira República e o varguismo permanece relevante para o debate contemporâneo sobre proteção social, trabalho e direitos. As heranças da cidadania regulada, da seletividade institucional e da vinculação entre proteção e inserção formal no mercado de trabalho continuam a moldar o sistema de seguridade social brasileiro, impondo desafios à universalização efetiva da proteção e à superação das desigualdades que marcam a experiência dos trabalhadores no país.

FONTES PRIMÁRIAS

Legislação

BRASIL. Decreto Legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923 (Lei Eloy Chaves). Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. *Coleção das Leis do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1923.

BRASIL. Decretos n. 16.027/1923, 5.109/1926, 5.485/1928, 18.074/1928, 19.433/1930, 24.615/1934 e 24.784/1934. *Coleção das Leis do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1923-1934.

Documentação do Conselho Nacional do Trabalho

CONSELHO NACIONAL DO TRABALHO. Atas de sessões e pareceres das Câmaras de Justiça do Trabalho e de Previdência Social. Rio de Janeiro, 1923-1945. Acervo digital JusLaboris, Tribunal Superior do Trabalho. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br>. Acesso em: 2 jun. 2026.

Relatórios ministeriais

BRASIL. Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. *Relatórios*. Rio de Janeiro: Imprensa

Nacional, 1936-1947. (Séries estatísticas relativas ao número de associados, aposentados e pensionistas das Caixas de Aposentadorias e Pensões e dos Institutos de Aposentadorias e Pensões.)

Periódicos e publicações oficiais

CONSELHO NACIONAL DO TRABALHO. *Revista do Conselho Nacional do Trabalho*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1925-1945. Acervo consultado: Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional e acervo digital JusLaboris (Tribunal Superior do Trabalho).

REFERÊNCIAS

ALVES, Iracélli da Cruz. Feminismo, PCB e o debate sobre trabalho doméstico entre as décadas de 1940 e 1960: relações intragênero e as dimensões de raça/classe. *Mundos do Trabalho*, Florianópolis, v. 14, p. 1-21, 2022.

BALDWIN, Peter. *The politics of social solidarity: class bases of the European welfare state, 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

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

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTLES, Francis G. *Comparative public policy: patterns of post-war transformation*. Cheltenham: Edward Elgar, 1998.

CICALO, André. Campos do pós-abolição: identidades laborais e experiência negra entre os trabalhadores do café no Rio de Janeiro (1931-1964). *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 35, n. 69, p. 137-159, 2015.

COHN, Amélia. *Previdência social e processo político no Brasil*. São Paulo: Moderna, 1980.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

FORTES, Alexandre. Os impactos da Segunda Guerra Mundial e a regulação das relações de trabalho no Brasil. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Débats, 2014. DOI: 10.4000/nuevomundo.66875.

FORTES, Alexandre. World War II and Brazilian workers: populism at the intersections between national and global histories. *International Review of Social History*, Cambridge, v. 63, n. S26, p. 65-90, 2018.

FRENCH, John D. *Afogados em leis: a CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GOMES, Angela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

GOMES, Erik Chiconelli. *A atuação do Conselho Nacional do Trabalho na agenda política para os direitos sociais no Brasil (1925 a 1946)*. Belo Horizonte: RTM, 2024.

GOMES, Flávio dos Santos; DOMINGUES, Petrônio (org.). *Experiências da emancipação: biografias, instituições e movimentos sociais no pós-abolição*. São Paulo: Selo Negro, 2011.

HOCHMAN, Gilberto. Aprendizado e difusão na constituição de políticas: a Previdência Social e seus técnicos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 3, n. 7, p. 84-98, 1988.

HUBER, Evelyne; STEPHENS, John D. *Development and crisis of the welfare state: parties and policies in global markets*. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

LEWIS, Colin M. Social insurance: ideology and policy in the Argentine, c. 1920-66. In: ABEL, Christopher; LEWIS, Colin M. (org.). *Welfare, poverty and development in Latin America*. London: Macmillan, 1993. p. 175-200.

MACHADO, Maria Helena P. T. *O plano e o pânico: os movimentos sociais na década da abolição*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2004.

MALLOY, James M. *The politics of social security in Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1979.

MATTOS, Marcelo Badaró. *Trabalhadores e sindicatos no Brasil*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MELO, Hildete Pereira de. *O trabalho industrial feminino*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para Discussão, n. 594).

MESA-LAGO, Carmelo. *Social security in Latin America: pressure groups, stratification, and inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978.

NEGRO, Antonio Luigi; GOMES, Flávio dos Santos. Além de senzalas e fábricas: uma história social do trabalho. *Tempo Social*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 217-240, 2006.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *(Im)previdência social: 60 anos de história da Previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: ABRASCO, 1986.

PAOLI, Maria Célia. Working-class São Paulo and its representations, 1900-1940. *Latin American Perspectives*, Thousand Oaks, v. 14, n. 2, p. 204-225, 1987.

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

SERFATY, Elaina Reoli Cirilo. *No trilho dos direitos: os trabalhadores da Estrada de Ferro Central do Brasil (Rio de Janeiro, 1865-1922)*. 2024. Tese (Doutorado em História Social da Cultura) — Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024. DOI: 10.17771/PUCRio.acad.66555.

SLIVNIK, Andrej. *Previdência social no Brasil: uma abordagem histórica (1923-1945)*. 2018. Dissertação (Mestrado em História) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

SOUZA, Samuel Fernando de. *Coagidos ou subornados: trabalhadores, sindicatos, Estado e as leis do trabalho nos anos 1930*. 2007. Tese (Doutorado em História) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

VARGAS, João Tristan. *O trabalho na ordem liberal: o movimento operário e a construção do Estado na Primeira República*. Campinas: CMU/Unicamp, 2004.

VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.