

**O modelo de bem-estar social conservador e a disputa pela cidadania no Brasil: uma análise empírica dos mecanismos da cidadania regulada na República de 1946 a 1964.<sup>1</sup>**

Amanda Rodrigues João Gariba<sup>2</sup>

**Introdução**

Apesar da eleição de 1945 ser o marco para o início de um regime competitivo no Brasil, a mera existência de eleições é insuficiente para explicar por completo a produção de políticas públicas: o sufrágio estendido a toda a população alfabetizada e maior de idade, por conta própria, não foi o fator explicativo definidor de quais seriam as tensões e disputas principais no campo das políticas públicas de bem-estar social. O que, portanto, teria definido o formato de políticas sociais como as de saúde pública, previdenciárias e trabalhistas?

O artigo analisa de que formas a *extensão regulada da democracia*, conceito proposto por Wanderley Guilherme dos Santos para descrever o sistema de estratificação ocupacional que condicionou os direitos sociais durante o período da Era Vargas, impactou o debate acerca dos direitos sociais durante a Terceira República no Brasil (1946 - 1964), propondo uma releitura deste que traça os elos entre Cidadania e Justiça de Wanderley (1979) e formulações posteriores de estudiosos de políticas do bem-estar social como Esping-Andersen (1991), David Rueda (2005), Jacob Hacker (2010) e Paul Pierson (2001, 2010). O artigo também conta com uma análise empírica dos Projetos de Lei de reformas para o sistema de pensões e da previdência que tramitaram e foram aprovados na Câmara dos

---

<sup>1</sup>Este trabalho foi apresentado como projeto final da disciplina de pós-graduação FLS6359, ministrada em 2021 pela Profa. Marta Arretche no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP-USP).

<sup>2</sup> Mestranda do Departamento de Ciência Política, vinculada ao Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI) e ao Grupo de Estudos de Democracia Comparada (DECOM).

Deputados e no Senado Federal ao longo destes anos, demonstrando como o mecanismo conservador de cidadania condicionada às categorias ocupacionais e familiares segue forte na Terceira República.

O argumento está organizado em quatro tópicos: primeiramente, devo demonstrar como o vácuo deixado pela Primeira República no que diz respeito a um estado de *welfare* foi preenchido por Vargas ao longo dos anos 1930 a 1945, institucionalizando de forma inaugural um sistema de acesso à cidadania hierarquizado por profissões, cindindo estas de forma profunda e criando uma clivagem entre os próprios trabalhadores, que serão chamados de *insiders* e *outsiders* de acordo com a posição que ocupam na hierarquia profissional sancionada pelo Estado. Em segundo lugar, identifico que apesar da quebra representada pela Terceira República em relação ao período anterior, em que a desigualdade diminuiu paulatinamente, o voto é estendido e o regime eleitoral é competitivo, as políticas públicas de bem-estar social conservadoras e estratificadas de Vargas não foram desafiadas, mantendo a cidadania como uma condicional. Os sindicatos obedientes ao Ministério do Trabalho de Vargas trariam às organizações sobreviventes do período autoritário capacidade de influenciar as políticas públicas: eram atores políticos *insiders* com grande conhecimento burocrático que estavam interessados em reproduzir a própria capacidade de controle sobre a categoria que estes protegiam. A identidade generalizada de “proletário” ou “trabalhador” das organizações e do eleitorado não era necessariamente dada, e processos históricos de *path-dependence* apontam para grande relevância destas clivagens mais fragmentadas.

Posteriormente, faço uma análise empírica das formas de disputas previdenciárias que ocorreram no Congresso bicameral brasileiro do período democrático de 1946 a 1964. Foram selecionados os 381 Projetos de Lei que modificaram o sistema de pensões e previdência, tendo sido aprovados em sua época. Os dados mostram que a maioria das propostas aprovadas eram pedidos de pensão especial, de alcance individual, formalizados como leis

federais apesar da extrema especificidade. A maioria dos casos de pedido de pensões era relacionado a laços familiares, com a aparição constante de termos como “viúva”, “filhos”, “filha” e “filho” tanto na descrição quanto na indexação. Aqueles que eram excluídos por completo ou parcialmente marginalizados do direito à cidadania pleiteavam por mudanças para si próprios por meio da possibilidade real do Estado de abrir uma exceção a um indivíduo que, por lei geral, não conseguiria os mesmos direitos por ser da categoria que era. É notável também que quando não há a garantia de cidadania, os indivíduos que pedem pela aposentadoria de seus entes falecidos mobilizam o conceito de “família” como argumento imediato para a obtenção do direito à contribuição da pessoa falecida. A instituição da família é um pilar importante de um modelo conservador de cidadania, que pressupõe e oficializa medidas de políticas públicas centradas nesta. A presença da família também aparecerá nos poucos projetos de alcance geral (mas não universal), com destaque para a alteração de 1963 na Lei Orgânica da Previdência Social que inaugurou o chamado “salário-família” para os funcionários de empresas ligadas aos programas da Previdência. Ser filho de alguém ou ser casado com alguém era uma variável importante na obtenção da cidadania estratificada e não-universal no período da Terceira República.

Por fim, aponto para a conclusão geral do artigo e suas implicações tanto para a literatura sobre a República de 1946 a 1964 quanto para a literatura sobre desigualdade de acesso aos direitos sociais de bem-estar.

### **Palavras-Chave**

bem-estar social, welfare state, cidadania, estratificação, desigualdade, previdência social

### **As origens do estado conservador de Bem-Estar Social e a Cidadania Regulada**

A presença de um Estado de bem-estar de qualquer ordem, ao longo do período da Primeira República, que se estende do final do século XIX aos anos 30, era fraca. Apenas no início da década de 20 as primeiras leis sociais a serem implementadas começavam a ser esboçadas, ainda que sob um frágil e incompleto princípio de *laissez faire, laissez aller, laissez passer*. Incompleto porque havia um acordo implícito de que, no campo, nem mesmo os princípios ideológicos do *laissez-fairianismo* estrito chegariam, já que após a abolição da escravidão no ano de 1888,

a penetração das leis do mercado na economia agrária brasileira se fez muito lentamente e em flagrante descompasso com o ritmo de implantação da ordem capitalista na área urbana. A prevalência ideológica do *laissez-faire* é, portanto, restrita à área urbana da sociedade, cujas relações econômicas e sociais deveriam pautar-se pelos princípios que regeram as organizações sociais europeias no período que vai do início da industrialização às primeiras leis de regulação social (SANTOS, 1979).

Estas primeiras leis de regulação social seriam de caráter repressivo à organização sindical e política dos trabalhadores urbanos, com o objetivo de responder ao crescente número de greves organizadas em grandes capitais com a força do Estado. Houve, no entanto, pequenas conquistas alcançadas pelos grevistas que marcariam as primeiras políticas sociais de bem-estar no país como as primeiras CAPs (Caixas de Aposentadoria e Pensão), com o esboço de um sistema de direito à aposentadoria para algumas categorias e pequenas compensações por meio de pensões, inaugurando também a percepção das organizações contrárias ao *status quo* de que havia a possibilidade de pressionar o Estado por mudanças em favor de seus interesses. Isso nos leva ao crescimento da presença da figura política do imigrante europeu urbano e seu potencial mobilizador, bem como de maior e mais precisa formulação de demandas (ibid, p.73).

É a esta forma de liberalismo da Primeira República que os principais atores políticos responsáveis pela Revolução de 30 se opõem, e o modelo de Estado de bem-estar que começa

a tomar forma para suprimir o fraco, inconsolidado modelo *laissez-faire* que o antecede muito se assemelha ao modelo conservador da tipologia de Esping-Andersen (1991), que avalia como, por meio de processos históricos complexos e diferentes atores políticos envolvidos, os países europeus desenvolveram sistemas de bem-estar fundamentados de maneiras radicalmente distintas. É a partir dos anos 30 que o Estado brasileiro começa a, de fato, movimentar maiores esforços em direção de certas políticas de apaziguamento de conflitos gerados pelos processos de acumulação, bem como quais seriam os atores responsáveis por esta redistribuição. Esping-Andersen (apud PIERSON, 2001), leva em consideração a importância de avaliar o desenho e implementação de *policies* em si, que podem tanto apaziguar a desigualdade e reduzir a pobreza como também gerar um efeito regressivo, de maior oneração aos mais pobres e benefícios aos mais ricos.

Apenas medir o tamanho dos gastos em políticas públicas não é eficiente para avaliar o que qualifica as formas propostas de redistribuição: um Estado com políticas de *laissez-faire* e concessões de serviços sociais à iniciativa privada ainda pode ser um país com grande arrecadação de impostos e gastos sociais (ESPING-ANDERSEN, 1991). O que será levado em consideração na análise é o desenho das políticas públicas e os regimes de bem-estar social dos anos 30. Para entender o caráter destas, é notável que em 1932 foi instituída

a carteira de trabalho, que era a evidência jurídica fundamental para o gozo de todos os direitos trabalhistas, e nela fixava-se a profissão do trabalhador. Ao mesmo tempo, produzia-se abundante legislação regulando categoria após categoria econômica [...]. A população economicamente ativa é partilhada em regulamentados e não-regulamentados, os regulamentados o são por categoria profissional e apenas os trabalhadores regulamentados poderiam associar-se em sindicatos, os quais deveriam ser reconhecidos pelo Estado (SANTOS, 1979).

Entre 1933 e 1936 foram fundadas caixas de aposentadoria e pensões específicas, com regras e benefícios específicos às categorias estratificadas de trabalhadores. Entre eles estão o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), o dos Comerciários (IAPC), dos Bancários (IAPB) e Industriários (IAPI) (CPDOC, 2010). Cada vez mais, direitos sociais eram definidos de acordo com segmentos de trabalhadores, e a cidadania era restrita àqueles *insiders* que eram oficialmente alcançados pelo Estado. O resultado seria, para o Estado, não apenas uma relativa pacificação dos conflitos redistributivos ao substituir o vácuo de direitos sociais da Primeira República, como também certo controle dos sindicatos por meio do novo mecanismo de legitimação de cidadãos, colocando o subtipo dos líderes sindicais cuja identidade política era centrada na ideia de classe socialista em uma posição difícil. A luta sindical por direitos não seria mais centrada na figura do trabalhador, mas sim na possibilidade de mobilizar um contingente de trabalhadores com a mesma função em comum para conseguir que esta categoria seja reconhecida pelo Estado e receba direitos sociais.

### **Estratificação social na Terceira República (1946 - 1964)**

Após a tentativa falha de reinserção do governo autoritário no poder em 1945 por meio do Plano B, envolvendo o Ministério do Trabalho de Vargas como ator principal - as eleições do ano de 1945 e a Constituinte de 1946 marcaram o início de um regime competitivo no Brasil (LIMONGI, 2015). Em seu tempo, a democracia nascente foi motivo de imensa apreensão para autores como Victor Nunes Leal (2012) por conta de um receio destas permitirem que o voto de cabresto reinasse como na Primeira República, em que a máquina do Estado era utilizada para controlar o eleitor rural e também para as elites governistas inibirem a possibilidade da oposição participar.

O regime é competitivo porque marca o fim do governismo, inaugurando eleições cujo resultado é desconhecido até que sejam contados os votos, permitindo a alternância de

poderes. O sufrágio, limitado na Primeira República por critérios rígidos, seria agora exercido por todos os cidadãos alfabetizados e maiores de idade. Além disso, os critérios de determinação de quem era ou não alfabetizado eram ambíguos em ambos os Códigos Eleitorais de 1946 e 1950, abrindo brechas para que partidos procurassem para alistamento até mesmo aqueles que estariam fora do exercício do voto. Foram verificados, inclusive, estados em que o eleitorado alistado passou o número de eleitores elegíveis segundo dados censitários (LIMONGI, OLIVEIRA, SCHMITT, 2020).

Não podemos assumir, no entanto, que ao estender o sufrágio estaríamos próximos ao dilema do eleitor mediano de Meltzer e Richard (2003), em que a universalização do voto pressionaria o Estado a agradar à maioria da população que tem renda abaixo da média nacional. O raciocínio dos autores é que a renda do eleitor mediano é sempre menor do que a renda média do país em uma democracia desigual, e isso pressionaria os candidatos e políticos eleitos a sancionarem medidas redistributivas para se manterem no poder<sup>3</sup>. Não somente o voto não é universalizado na Terceira República, excluindo os analfabetos, que são um segmento mais vulnerável economicamente, como também há inúmeras clivagens não necessariamente ligadas à renda que podem decidir o perfil do eleitor e marcar historicamente a organização de suas preferências: o período herdou a importante estrutura do regime anterior da cidadania regulada.

Tais clivagens internas à classe trabalhadora podem ser interpretadas à luz de David Rueda (2005), que aponta para as variações dos índices de desigualdade e cobertura de políticas sociais em vários países democráticos, inclusive dentro destes mesmos países. Ele identifica como as formas de desigualdade em um Estado democrático não se limitam à concentração maior ou menor de renda, como também se estendem para quem tem ou não

---

<sup>3</sup> É pressuposto dedutivo da Teoria do Eleitor Mediano que os políticos são *office-seeking*, ou seja, desejam sempre estar no cargo e agem menos em direção de aprovar políticas sociais. Os eleitores, nesta teoria, votariam economicamente e racionalmente de acordo com os próprios interesses.

acesso aos direitos sociais fornecidos (ou terceirizados) pelo Estado. Ainda que para um contexto completamente distinto, Rueda separa os trabalhadores entre *insiders* e *outsiders* e demonstra como algumas categorias de profissionais adquiriram, historicamente, proteções sociais por meio da força de suas organizações sindicais e prestígio perante o Estado. Os *insiders*, trabalhadores com maior consolidação de direitos sociais, estão em uma posição distinta dos *outsiders*, que são trabalhadores com salários mais baixos, desprotegidos por legislação específica e mais vulneráveis aos possíveis abusos no ambiente de trabalho, à demissão e ao desemprego.

Além disso, não se tratava de um período em que o eleitor se mobilizava com facilidade em torno de suas preferências ideológicas: ele era muitas vezes “feito” pelos partidos políticos, que se ofereciam para transportá-lo para ser alistado (LIMONGI, 2015). Para o voto, ao ser alistado, o indivíduo também recebia a cédula eleitoral partidária com os nomes dos candidatos em suas mãos, uma vez que até o ano de 1955 não havia uma cédula única que transferisse o ônus da impressão para o Estado ao invés de o deixar em mãos dos partidos e de sua capacidade de distribuí-la (OLIVEIRA, 2019). Até aproximadamente o período dos anos 60, os eleitores não possuíam preferências ideológicas tão bem consolidadas e de possível previsibilidade para os partidos políticos, cujo foco era o alistamento massivo e entrega de cédulas antes do período. Era difícil estar a par das preferências do eleitorado quando este ainda estava em processo de “aprendizado” a respeito das instituições eleitorais. O eleitorado aparenta, no entanto, estar relativamente a par das propostas de políticas públicas para as eleições de 62, mostrando um amadurecimento do eleitor ao longo do período democrático (SOARES, 1973).

As organizações de trabalhadores na República de 1946 a 1964 internalizam as dinâmicas do período varguista e não têm uma identidade em favor do universalismo e extensão incondicional dos direitos à cidadania. O desejo destes pela desmercadorização

universal de serviços por parte do Estado, que teria um papel de diminuir indistintamente a dependência dos cidadãos das dinâmicas do capital, não pode ser pressuposta, uma vez que regimes de social-democracia são somente um dos três identificados por Esping-Andersen (1991), e sindicatos de toda a ordem são identificados em sua obra. Há sindicatos laicos, religiosos, socialistas, integrados ao sistema, entre outros. Além disso, no caso de modelos liberais de políticas, como é identificado pelo autor nos Estados Unidos, a presença dos sindicatos não é sequer definidora para as políticas públicas de formação do Estado. No Brasil, apenas os sindicatos que colaboraram com o Ministério do Trabalho na Era Vargas possuíam força política, enquanto os outros mais ligados à identidade proletária e socialista em um geral foram esvaziados. Possuíam maior relevância na Terceira República organizações que eram antes vinculadas às políticas compensatórias do sistema previdenciário de Vargas, tendo

um comportamento dúplice durante o período. Se, no que diz respeito aos ganhos no processo de acumulação, via aumento de salários, coloca-se, naturalmente ao lado de seus representados, inclusive como recurso de poder perante o Estado, comportando-se de maneira reacionária no que concerne às instituições previdenciárias, opondo-se às propostas de parte da elite burocrática governamental para uniformização e unificação dos serviços. Comprometida com a manutenção de um sistema de cidadania estratificada, que lhe dava recursos de poder perante seus representados, tentará preservar o sistema de qualquer alteração significativa (SANTOS, 1979).

Nos termos de Hacker e Pierson (2010), os sindicatos da Terceira República são atores importantes e influentes nos desenhos de políticas que fazem com que exista uma resistência à mudança de políticas públicas. Não é somente da pressão eleitoral em si que se fazem políticas públicas, uma vez que o eleitor enquanto indivíduo não é necessariamente organizado ou em muitos casos sequer possui a capacidade técnica de compreender quais desenhos de políticas públicas o beneficiariam. Seu papel, enquanto eleitor *stricto sensu*, se

limita às urnas: ser parte de interesses organizados, como sindicatos, movimentos sociais e burocracias estatais não faz parte de sua identidade enquanto **eleitor**.

Já organizações possuem capacidade de criar conteúdo, difundir ideias, produzir conhecimento, potencialmente têm experiência burocrática e são capazes de movimentar votos, pessoas, recursos e influenciar a opinião pública. O alcance de grupos articulados e mobilizados em torno de suas pautas também é uma das variáveis que são consideradas pelos políticos eleitos ao calcularem os riscos e a probabilidade de terem seus projetos bem-sucedidos. Os autores, que defendem o neoinstitucionalismo histórico, explicam o papel destes atores organizados como um mecanismo de perpetuação do *status quo* criado pelos processos de formação do próprio Estado. No contexto da Terceira República, para a parte da elite burocrática que defendia condições de *welfare* para os indivíduos que eram marginalizados pelo sistema da cidadania, o desafio era o de transpor uma grande estrutura que possuiu, por todo o período de 1930 a 1945, amparo do Ministério do Trabalho para exercício de suas atividades. Os sindicatos que seguiram relevantes após o período autoritário eram aqueles reacionários às mudanças em direção à universalização dos direitos sociais. Se ocorressem mudanças, perderiam o poder *sobre* os seus representados, uma vez que as oportunidades políticas durante todos esses anos giraram em torno de categorias profissionais lutando não pelo “direito do trabalhador”, mas sim pela expansão do prestígio que possuíam por dentro do sistema hierarquizante da cidadania regulada. Utilizando as lentes teóricas de Rueda (2005) para a realidade do Brasil da Terceira República, o interesse dos trabalhadores *insiders* incluídos mais amplamente nos serviços de saúde e previdência era diferente do interesse dos trabalhadores *outsiders*, mais vulneráveis e sem uma organização historicamente presente para mobilizá-los. A relação entre a formação histórica destas organizações e a criação do *status quo* podem ser descritas como um caso de *path-dependency*, dado que

Path-dependent processes are very likely to be prevalent in contexts where a set of organizations and institutions develop together over extended periods of time, reinforcing each other through processes of mutual adaptation and competitive selection. [...] Different welfare state configurations are the products of complex conjunctural causation, with multiple factors working together over extended periods of time to generate dramatically different outcomes (PIERSON, 2001, p. 429).

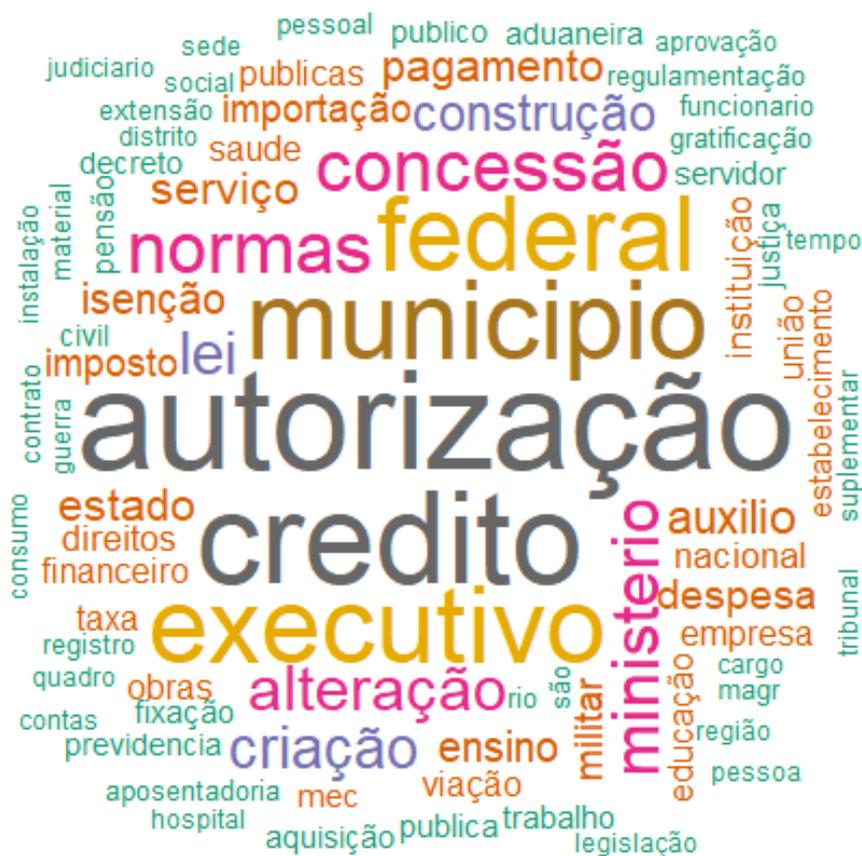
Wanderley Guilherme dos Santos (1979) também utiliza de vocabulário similar para descrevê-los ao dizer que “a acumulação se dava dentro do mesmo leito institucional deixado por Vargas e a distribuição compensatória seguia, igualmente, o mesmo padrão”. Cada vez mais, diversos grupos sociais passavam a criar novas organizações civis com a intenção de, mesmo à margem do que era considerado legalmente um sindicato, conseguirem disputar com outras categorias profissionais pela legitimidade conferida pelo Estado a alguns em detrimento de outros (ibid., p. 81). Aqueles *outsiders* que eram excluídos da cidadania ou menos beneficiados pela hierarquização das profissões tentavam, também, se manifestar desta forma. Dado que as regras do jogo eram disputadas de tal maneira, foram poucas as alterações ocorridas na Terceira República na direção oposta à *cidadania regulada*, a mais relevante sendo a alteração de 1963 na Lei Orgânica da Previdência Social que instituía o direito ao salário-família que deveria ser financiado pelas empresas ligadas ao programa da Previdência (ibid., p. 81). Os filhos de pais que trabalhassem com carteira assinada eram assistidos por tal programa da previdência (BRASIL, 1963), que era um novo benefício generalizado a todas as categorias já reconhecidas, mas que não abria novos caminhos para uma potencial universalização da cidadania, que era expandida sem que fosse extinta a diferenciação e hierarquização de posições no universo do trabalho.

### **Testes Empíricos**

Para testar o argumento que mobilizo que adota os conceitos do texto de Wanderley Guilherme dos Santos (1979) revisitados a partir de Esping-Andersen (1991), Hacker e

Pierson (2010) e David Rueda (2005), utilizarei como ponto de partida uma base de dados completa de todos os Projetos de Lei que tramitaram em ambas as casas do Congresso no Brasil durante o período de 1946 a 1964, obtida por meio de *web scraping* por colegas do Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI-USP)<sup>4</sup>. No banco completo, cuja unidade é o Projeto de Lei independentemente de sua aprovação, há mais de 23 mil observações no total.

‘Wordcloud’ com as 80 expressões mais repetidas na indexação dos 23 mil PLs propostos ao longo da



Terceira República.

Por meio da variável “Indexação”, que contém as palavras-chave associadas ao PL, foi possível visualizar quais eram os temas mais debatidos pelo Congresso, como concessões

<sup>4</sup> O código utilizado para tratamento dos dados e o repositório estão disponíveis no GitHub da autora:

<https://github.com/amandagariba>



É notável como entre os termos mais utilizados na indexação destes PLs aprovados (N=381), ou seja, os que foram colocados em prática ao longo da Terceira República, estão diversas palavras que remetem a laços familiares como “viúva”, “filho”, “filha”, “menor [de idade]”, “herdeiro” e “família” ou que indicam segmentos profissionais como “combatente”, “militar”, “jornalista”, “professor”, “maquinista”, “engenheiro” e até mesmo os casos ultra específicos de “[ex-combatente da Guerra do] Paraguai” e “[ex-combatente na Revolução] Acreana”.

Após mapear as formas de indexação mais comuns e ler os Projetos de Lei filtrados, elaborei cinco subtipos nas quais os PLs a respeito de pensões e previdências se encaixavam:

1. **Categorias Profissionais:** Todo Projeto de Lei aprovado que diz respeito à regulamentação de uma profissão ou grupo profissional, seja para incluir uma categoria previamente marginalizada do sistema de cidadania regulada ou para expandir os direitos adquiridos dentro da hierarquia de profissões. A presença da Marinha e do Exército é forte entre os projetos de expansão dos direitos previdenciários. Entre alguns exemplos notáveis de projetos restritos às categorias profissionais estão
  - 1.1. Projeto de Lei transformado na Lei Ordinária 3633/1959, que “autoriza o poder Executivo a conceder uma pensão especial de Cr\$1.000,00 às viúvas dos ex-integrantes da Força Expedicionária Brasileira não amparados por lei Federal”
  - 1.2. Projeto de Lei transformado na Lei Ordinária 1652/1952, que “considera ferroviários para efeito das Leis do Trabalho e de Previdência Social os empregados em carros-restaurantes e outros”.

2. **Organizações ou empresas:** PLs em um nível de agregação menor, que não diziam respeito a uma categoria profissional mas sim de uma empresa ou organização específica, nominalmente mencionada nos PLs. Na maioria esmagadora dos casos, se trata apenas de regulamentação de isenção de impostos em que há a inclusão da informação de se a empresa deve ou não estar isenta de taxas correspondentes às contribuições à previdência social. Empresas de construção são comuns entre as empresas citadas, enquanto as organizações citadas com a maior frequência são ligadas às instituições de beneficência da Igreja ou hospitais. Por exemplo:
- 2.1. Projeto de Lei transformado na Lei Ordinária 298/1948, que “concede isenção de direitos de importação e demais taxas aduaneiras, inclusive a de Previdência Social e imposto de consumo, para 4 caixas contendo brocas e machos de aço e para 9.478.670 quilos de carvão de pedra a granel, importados pela Cia. Nacional de Navegação”.
- 2.2. Projeto de Lei transformado na Lei Ordinária 1964/1953, que “concede isenção de direitos e taxas aduaneiras, exclusive a de Previdência Social, aos maquinários e equipamento importados, pelo Instituto Medicamento Fontoura S.A. para a instalação de uma fábrica de penicilina cristalina”.
3. **Indivíduo:** Projetos aprovados que tratam de disputas de indivíduos por direito à chamada “pensão especial”, que abre uma exceção na Previdência Social para incluí-los sem necessariamente incluir ou expandir os direitos relacionados à categoria profissional a que aquele indivíduo pertence. É a categoria com maior presença numérica, totalizando 63,8% dos casos de PLs aprovados. A maioria diz respeito aos direitos à pensão dos maridos falecidos das viúvas que não estariam cobertas pelo sistema previdenciário. Os laços familiares são mobilizados como argumento

importante para a obtenção da cidadania. A presença esmagadora desses casos em um nível de agregação tão específico nos mostra como o direito à cidadania na Terceira República não era uma garantia constitucional e como era mais fácil para os indivíduos que queriam acesso aos direitos sociais recorrer às leis Federais para serem incluídos como exceção do que expandir e universalizar a cidadania. Os valores em cruzeiros eram especificados e variam de acordo com o volume de contribuição dos maridos falecidos e do status da categoria profissional à qual o trabalhador pertencia:

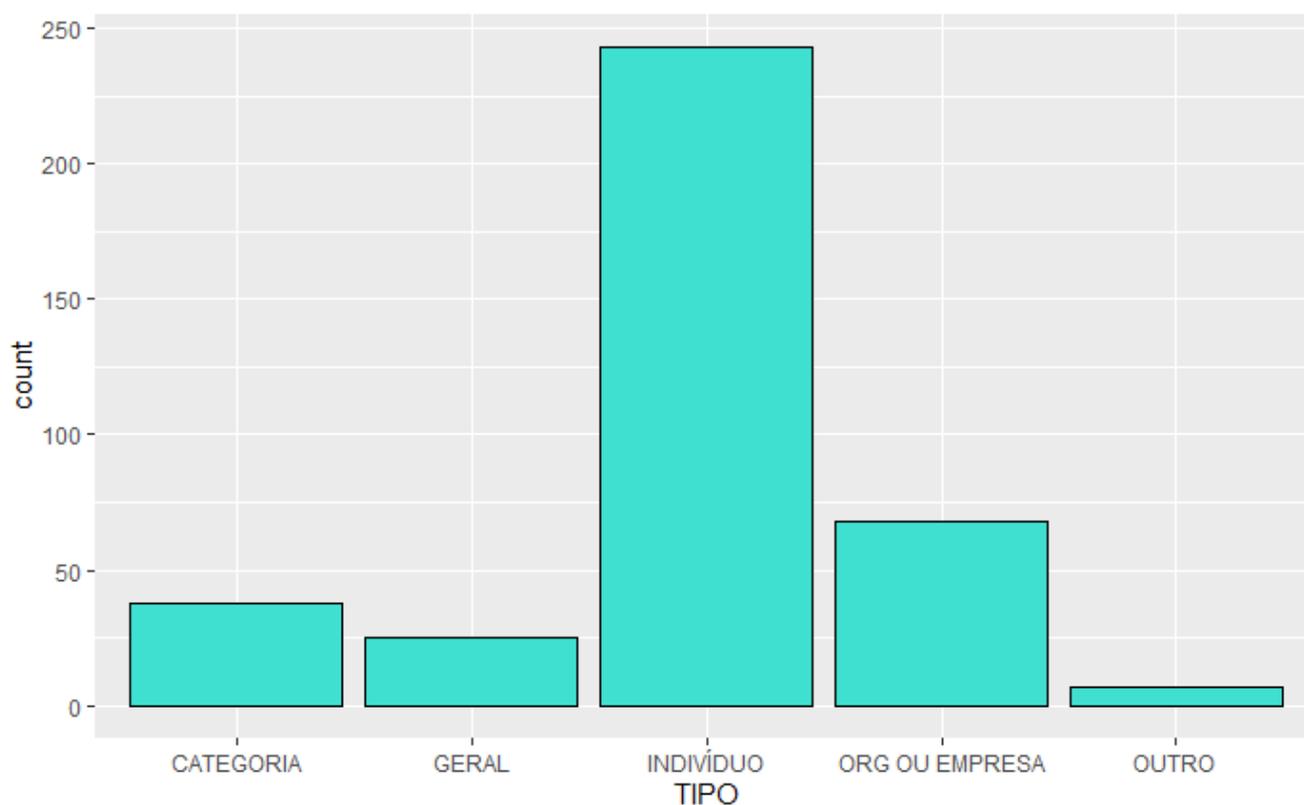
- 3.1. Projeto de Lei transformado na Lei Ordinária 3233/1957, que “concede pensão especial de Cr\$3.000,00 mensais à Rosalina Maria de Almeida da Conceição, viúva do Sr. Vital da Conceição, ex-servidor da União.
- 3.2. Projeto de Lei transformado na Lei Ordinária 4003/1961, que “concede pensão especial de Cr\$30.000,00 à viúva do Senador João Lima Guimarães”.

4. **Geral:** Todo PL que não tratava de categorias profissionais, organizações ou indivíduos e era pouco específico em sua abrangência foi categorizado como “Geral”. Apesar disso, não eram projetos que caminhavam em direção à universalização dos direitos sociais, se tratando majoritariamente de projetos que afetam a todos os indivíduos que já estão entre os *insiders*. A marginalização dos trabalhadores informais que define parte do conceito de “cidadania regulada” como um sistema em que alguns têm menor acesso à cidadania no Brasil segue praticamente intacta. Entre os exemplos estão

- 4.1. Projeto de Lei transformado na Lei Ordinária 4266/1963, que “estende o salário-família ao trabalhador e dá outras providências”. No texto completo, é especificado que este direito pode abranger todos os trabalhadores que estão em empresas ligadas à Previdência Social.

4.2. Projeto de Lei transformado na Lei Ordinária 169/1947, que “suspende nos meses de dezembro de 1947 e janeiro de 1948 os descontos em folhas de pagamento.”

5. **Outros:** Exceções que não dizem respeito à concessão de direitos previdenciários e pensões. Entre eles estão contratações de funcionários públicos para o funcionamento da Previdência Social (Lei Ordinária 1584/1952) e eleições de conselhos fiscais dos institutos de aposentadorias e pensões (Lei Ordinária 2155/1954).



A análise empírica dos Projetos de Lei aprovados aponta para a predominância das requisições de pessoas físicas e jurídicas de acesso à previdência, sendo um cenário de especificidade extrema. Juntando as categorias “indivíduo” e “organização ou empresa”

temos 81,6% dos PLs aprovados que não têm nenhuma consequência prática no significado coletivo do que é “cidadania” na Terceira República.

## **Conclusão**

A Terceira República no Brasil é um curto período democrático na história política brasileira, que rompeu com a ordem da Era Vargas em termos de natureza de regime, passando de um momento marcado pelo aumento expressivo da apropriação da renda pelas parcelas mais ricas para um em que houve queda relativa da desigualdade (SOUZA, 2016). Apesar da queda da desigualdade de renda, nos anos de 1946 a 1964 o sistema vigente entre 1930 a 1945 de regulamentação da cidadania permaneceu como uma enorme força institucional. Os sindicatos *insiders*, assim como uma boa parcela da burocracia estatal, das organizações civis e dos políticos eleitos, disputavam por direitos dentro de uma arena pré-determinada durante a Era Vargas.

Apesar da ineficiência dos PLs relacionados à extensão de direitos a indivíduos ou empresas nominalmente citadas em modificar de fato as regras da Previdência Social, esses casos são relevantes para a compreensão de que mecanismos e instituições eram mobilizados pelos indivíduos para driblar a falta de garantias constitucionais ao bem-estar social. É, antes de tudo, um indicador sintomático do quão custoso, em termos de desgaste político e reformulação institucional, seria para o Estado da Terceira República transpor o *status quo* pré-determinado pelo modelo conservador de *welfare state* em voga no Brasil. Os perfis dos “pensionistas especiais” era diverso: havia aposentados *outsiders* pleiteando a própria aposentadoria, *insiders* peticionando por aumento no valor de seus salários de aposentados, aposentados por invalidez em acidente de trabalho e também a forte presença de viúvas que não exerciam atividade remunerada e não possuíam direito às pensões porque a profissão do marido não estendia os direitos de contribuição da Previdência aos familiares do contribuinte.

O Congresso e seus deputados e senadores, que não poderiam atender a todas as demandas que eram colocadas em pautas de forma imediata por meio de uma mudança institucional, criavam remendos para auxiliar famílias em situação de luto sem perder apoio eleitoral.

No que diz respeito às mudanças de impacto no sistema da Previdência, como alterações gerais e alterações em categorias profissionais, o papel do Congresso era o de atender às demandas dos interesses organizados<sup>5</sup>, especialmente de sindicatos *insiders* e dos militares, que eram os principais beneficiados por PLs de reajustes orçamentários às pensões de suas categorias.

No entanto, não foram somente os *insiders* do sistema estratificado que foram atendidos. As pressões de atores sociais de menor impacto às vezes eram atendidas, como em casos de novas profissões que foram consideradas válidas pelo Congresso, incluídas nas leis sobre a Previdência Social, como é o caso dos empregados de carros-restaurantes ligados ao sistema ferroviário descrito na Lei Ordinária 1652/1952.

Seja por meio da mobilização em torno do apelo ao indivíduo ou pela articulação de interesses organizados de grande porte, na Previdência enquanto política pública a forma proposta para apaziguar o conflito gerado pela hierarquização dos trabalhadores entre *insiders* e *outsiders* era dada tanto pela criação de leis federais direcionadas a um indivíduo ou um pequeno grupo de indivíduos como pela criação de novas categorias que alteravam a condição de *outsider* de alguns grupos ou de incremento de proteções dadas aos *insiders*.

## **Bibliografia**

ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br>>.

---

<sup>5</sup> Ironicamente, uma das regulamentações de categorias hierarquizadas no que diz respeito à Previdência foi proposta e aprovada pelo Congresso e se tratava da regulamentação de uma organização de interesses dos próprios políticos eleitos, o IPC - Instituto de Previdência dos Congressistas.

BRASIL (1963). Diário Oficial da União - Seção 1 - 12/12/1963, Página 10497 (Publicação Original). Coleção de Leis do Brasil - 1963, Página 564 Vol. 8 (Publicação Original)

ESPING-ANDERSEN, G. (1991). As três economias políticas do Welfare State. In: Lua Nova, No. 24.

HACKER, Jacob S. and PIERSON, Paul (2010). Winner-Take-all Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States. *Politics & Society*, Volume 38, Número 2, pp. 152-204.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. Editora Companhia das Letras, 2012.

LIMONGI, Fernando. Fazendo Eleitores e Eleições: Mobilização Política e Democracia no Brasil Pós-Estado Novo. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 58, nº2, 2015, p.371-400.

LIMONGI, Fernando; OLIVEIRA, Juliana de Souza; SCHMITT, Stefanie Tomé. Sufrágio universal, mas... só para homens. O voto feminino no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, n. 70, 2020.

MELTZER, Allan H.; RICHARD, Scott F. (2003). A Rational Theory of the Size of Government. *The Journal of Political Economy*, Volume 89, Issue 5 (Oct., 1981), 914-927.

PIERSON, Paul (ed.) (2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

RUEDA, David (2005). Insider-outsider Politics in Industrialized Countries: the challenge to social democratic parties. *The American Political Science Review*, Volume 99, Número 1, pp. 61-74.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1979). *Cidadania e Justiça: A política social na ordem brasileira*. Editora Campus Ltda, Rio de Janeiro, 1979.

SOARES, Gláucio A. D. (1973). *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo, Difel, 1973.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de (2016). “Os Ricos e a Desigualdade no Brasil ao longo de Nove Décadas”. *A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013*. Tese de Doutorado, UNB. Capítulo 5.