

a política social brasileira 1930 - 64

2ª impressão

EVOLUÇÃO
INSTITUCIONAL
NO BRASIL
E NO RIO GRANDE
DO SUL



FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Jair de Oliveira Soares

Governador

SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO

Carlos Alberto Allgayer

Secretário

FEF FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA

Entidade de direito privado instituída pela Lei nº 6.624, de 13 de novembro de 1973, destinada à execução de estudos, pesquisas e análises da economia do Estado e à elaboração de estatísticas, como órgão de apoio operacional do planejamento estadual.

CONSELHOS:

CONSELHO DE PLANEJAMENTO:

Antônio Mário Pascual Bianchi

Dionysio Azambuja da Silva

Gaspar Albite Chuy

Eudes Antidis Missio

Antônio Ernani Martins Lima

Odo Cazzulo

Joal de Azambuja Rosa – PRESIDENTE DO CONSELHO

CONSELHO CURADOR:

Fernando Tadeu Soledade Habckost

Paulo Olímpio Gomes de Souza

Riograndino Vasconcellos Franzen

DIRETORIA:

PRESIDENTE: Joal de Azambuja Rosa

DIRETOR TÉCNICO: Mário Baiocchi

DIRETOR ADMINISTRATIVO: Victor Toledo Haleva

GERÊNCIAS:

ANÁLISE: Nelson Castan

INDICADORES: Rafael Alves da Cunha

INFORMÁTICA: Abelardo Augusto Sório Ribeiro

PROGRAMAS ESPECIAIS: Duílio de Ávila Bégni

PUBLICAÇÕES: Roberto A. La Rocca

RECURSOS: Roberto Luiz Machado



FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA

a política social brasileira

1930 - 64

EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL
NO BRASIL E NO RIO GRANDE DO SUL

EQUIPE TÉCNICA

Coordenação: Tanya Maria Macedo de Barcellos

Técnicos: Walter Arno Pichler
Maria Luiza Tirelli Hennig
Vera Lúcia Amaral Garcia
Naia Oliveira
Carmen Heller Barros
Denise Gross Müller
Maria Isabel Herz da Jornada

Auxiliares: Laureane Dornelles
Maria Mercedes Rabelo

2ª impressão

PORTO ALEGRE, RS – OUTUBRO 1983

F981 Fundação de Economia e Estatística
A política social brasileira 1930-64: a
evolução institucional no Brasil e no Rio
Grande do Sul. Porto Alegre, 1983.
331p.

1. Política social. I. Título

● CDU 304(81:816.5)"1930-1964"

Registrada na Divisão de Censura de Diversões Públicas, do
D.P.F., sob o nº 2.160-P.209/73.

Publicação - Tiragem: 500 exemplares
Código: 1.001.07

Toda correspondência para esta publicação deverá ser ende-
reçada à:

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA

Rua Gen. Vitorino, 77 - 2º andar
90 000 - Porto Alegre - RS



O RIO GRANDE SOMOS NÓS.
FAÇA A SUA PARTE.
GOVERNO JAIR SOARES

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| APRESENTAÇÃO | 1 |
| 1 – INTRODUÇÃO | 3 |
| 2 – A POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA | 17 |
| 2.1 – O Período 1930-37 | 17 |
| 2.1.1 – Introdução | 17 |
| 2.1.2 – As bases da regulamentação do trabalho | 20 |
| 2.1.3 – A saúde e a educação: estruturação da rede institucional | 25 |
| 2.1.4 – A formação de um sistema previdenciário | 29 |
| 2.1.5 – Os fundamentos da política social brasileira | 33 |
| 2.2 – O Período 1937-45 | 36 |
| 2.2.1 – Introdução | 36 |
| 2.2.2 – A consolidação de uma política trabalhista | 37 |
| 2.2.3 – Ampliação do sistema previdenciário | 54 |
| 2.2.4 – A questão sanitária e a urbanização | 59 |
| 2.2.5 – Educação: a dicotomia ensino profissionalizante-ensino prope- dêutico | 64 |
| 2.2.6 – Habitação: a questão do inquilinato e o financiamento da casa própria | 74 |
| 2.2.7 – Política social e autoritarismo | 79 |
| 2.3 – O Período 1946-64 | 86 |
| 2.3.1 – Introdução | 86 |
| 2.3.2 – A questão trabalhista | 90 |
| 2.3.3 – A reforma da Previdência Social | 129 |
| 2.3.4 – A política sanitária | 149 |
| 2.3.5 – Educação: democratização do ensino e qualificação profissional | 170 |
| 2.3.6 – Habitação: a Fundação da Casa Popular e a centralização da po- lítica habitacional | 195 |
| 2.3.7 – Populismo e política social | 212 |
| 3 – A POLÍTICA SOCIAL NO RIO GRANDE DO SUL | 217 |
| 3.1 – O Período 1930-37 | 217 |
| 3.1.1 – Introdução | 217 |
| 3.1.2 – A legislação trabalhista: as repercussões locais | 219 |
| 3.1.3 – A Previdência Social | 222 |
| 3.1.4 – Educação e saúde pública | 223 |
| 3.1.5 – Conclusão | 227 |

| | |
|--|------------|
| 3.2 – O Período 1937-45 | 228 |
| 3.2.1 – Introdução | 228 |
| 3.2.2 – O programa de Assistência Social proposto por Alberto Pasqualini | 231 |
| 3.2.3 – A política sanitária | 233 |
| 3.2.4 – Trabalho e previdência | 240 |
| 3.2.5 – A nacionalização do ensino | 242 |
| 3.2.6 – Conclusão | 248 |
| 3.3 – O Período 1946-64 | 250 |
| 3.3.1 – Introdução | 250 |
| 3.3.2 – Saúde | 256 |
| 3.3.3 – Educação | 266 |
| 3.3.4 – Habitação | 283 |
| 3.3.5 – Trabalho e previdência | 291 |
| 3.3.6 – Conclusão | 298 |
| 4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS | 305 |
| OBRAS CONSULTADAS | 315 |
| Bibliografia Geral | 315 |
| Documentos Oficiais | 326 |
| Monografias | 330 |
| Teses | 330 |

APRESENTAÇÃO

A Fundação de Economia e Estatística está trazendo a público o trabalho "A Política Social Brasileira: 1930-64 (Evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul)", que inaugura uma nova linha de pesquisas dentro de sua área de estudos da realidade social.

Este trabalho reconstitui os rumos tomados pela política social brasileira, através da sistematização das leis que resultaram em normatização de questões relativas aos setores trabalho, previdência social, saúde, educação e habitação. Procura, ao mesmo tempo, no exame das conjunturas políticas e dos movimentos da economia, trazer elementos para a compreensão do sentido que teve a atuação do Estado no setor social.

A análise do Rio Grande do Sul, no contexto do estudo, configura-se numa primeira aproximação da problemática da política social estadual e das relações entre seu estabelecimento e sua definição a nível federal.

1 – INTRODUÇÃO

Para a análise da política social do Estado, é necessário o conhecimento dos elementos jurídico-institucionais que regulamentam as questões sociais, a explicitação das relações de força subjacentes a sua formulação bem como a elucidação das relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade.

Relativamente à realidade brasileira, a compreensão dessa temática tem avançado muito lentamente pela carência de estudos que cubram satisfatoriamente esses três níveis de conhecimento.

O presente trabalho, à medida que buscou reconstituir os rumos percorridos pela política social brasileira no período 1930-64, pretende contribuir para o avanço desse campo de pesquisa.

A sistematização dos atos emanados do Estado consubstanciados em leis, cujo resultado tenha sido a normatização de questões relativas à área social – mais especificamente aos setores trabalho, previdência social, saúde, educação e habitação –, foi o caminho utilizado para alcançar esse objetivo. Nem por isso se deixou de ensaiar uma interpretação mais abrangente desses eventos, na tentativa de estabelecer sua vinculação com o momento histórico em que ocorreram.

No contexto deste estudo, a análise do Rio Grande do Sul tem o caráter de abordagem preliminar das questões referentes à articulação da política regional com a política traçada a nível nacional, o que justifica a apresentação do trabalho em dois blocos: um que trata da situação nacional e outro da situação regional.

As leis foram examinadas dentro de uma perspectiva sociológica, na qual eram vistas não como expressão da vontade geral, mas como reflexo de interesses divergentes na sociedade. Apesar de aparentemente neutra, a lei é o instrumento através do qual o Estado absorve as reivindicações das classes subalternas, redefinindo-as em função dos interesses da classe dominante. Sendo assim, ao mesmo tempo que, ao se impor como norma para a sociedade como um todo, ela é coercitiva, por se apresentar como resposta aos anseios gerais, se constitui, também, em mecanismo para obtenção do consenso. O critério que norteou a sele-

ção das leis foi a importância que elas tinham para a compreensão da forma e do sentido da atuação do Estado.

A concepção de Estado que subjaz à pesquisa que ora se apresenta é aquela expressa por Poulantzas¹, que percebe o Estado como a "... condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classes tal como se exprimem (...) no próprio seio do Estado."

O entendimento dessa definição requer a retomada de algumas questões que dizem respeito aos fundamentos do Estado. O Estado nasce da sociedade, num estágio em que a complexificação das relações entre os homens acarreta a divisão da sociedade em classes com interesses antagônicos. Para que a sociedade não se consuma em lutas em função desses interesses colidentes, ela gera um poder situado aparentemente acima dela, que objetiva regular esses conflitos e legitimar o poder da classe dominante.

No capitalismo a oposição fundamental dá-se entre burguesia e proletariado, e o Estado fundamentalmente vai responder aos interesses da burguesia. Com a complexificação das relações de produção decorrente do desenvolvimento desse sistema, a luta de classes passa a envolver não somente a oposição classe dominante-classe dominada, mas vai aparecer também nas fissuras dentro da classe dominante, cujas diferentes frações apresentam interesses frequentemente divergentes. Essa divisão não se verifica somente ao nível da sociedade, mas ela penetra no próprio aparelho de Estado, o qual, então, não se constitui num bloco monolítico. Isso se torna manifesto na sua política quando se observa o caráter contraditório da sua atuação e quando se verifica que há distribuição dos seus diversos aparelhos e ramos entre as diferentes frações da classe dominante, de modo que cada aparelho tende a se constituir em representante dos interesses do setor que o tem sob seu controle.

No jogo de interesses que se instaura no seio da sociedade, há sempre uma fração de classe que se sobrepõe às demais.

¹ POULANTZAS, Nicos.org. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado. In: —. O Estado em crise. Rio de Janeiro, Graal, 1977. p.22.

No atual estágio do capitalismo, é o capital monopolista o setor hegemônico, e o Estado, na sua atuação, busca compatibilizar as pressões divergentes que a ele se colocam de modo a não contrariar os interesses daquele setor que é dominante.

Porém o fato de o aparelho de Estado ser composto pelas diferentes frações da classe dominante não significa que as classes dominadas deixem de ter as suas demandas atendidas circunstancialmente. No entanto uma política estatal que beneficie as classes subalternas pode ter sentidos diversos, que vão-se delinear em função do desdobramento das conjunturas em termos de necessidades da acumulação e legitimação e da posição dos diversos atores no jogo de forças (grau de organização das classes trabalhadoras, nível de fissura existente dentro do bloco no poder, etc.). É importante salientar, no entanto, que o Estado só vai responder às exigências que não se apresentam como obstáculo ao processo de acumulação.

Considerando que o Estado se constitui num amálgama das contradições existentes entre as classes e frações de classe na sociedade e que, ao mesmo tempo, aparece como o organizador da hegemonia de uma delas sobre as outras, é necessário que ele detenha uma relativa autonomia para que possa atuar sobre os conflitos que surgem em função dessas contradições e garantir a continuidade do sistema como um todo.

O jogo de forças entre as classes e frações de classe vai definir o grau de autonomia do Estado, que se amplia nos momentos em que há maior equilíbrio de forças entre as classes. O limite extremo dessa situação é o chamado "Estado Bonapartista"².

Uma vez delineada a conceituação de Estado, cabe esclarecer a visão que norteia este trabalho no que concerne à política levada a efeito na área social.

² O Estado Bonapartista é aquele onde "... as classes em luta chegam a equilibrar-se tanto entre si que o poder estatal como mediador aparente adquire momentaneamente uma certa independência com respeito a ambas". ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. In: MILIBAND, Ralph. O Estado na sociedade capitalista apud CARDOSO, Fernando H. & MARTINS, Carlos Estevan org. São Paulo, Nacional, 1979. v.1, p.69.

O Estado, como aparelho de dominação de classe, não pode fazer frente às pressões das classes trabalhadoras sempre de maneira repressiva. É necessário que ele obtenha um relativo consenso quanto a sua atuação, de modo a manter a ordem e a paz social. Para tanto, utiliza-se de mecanismos que lhe permitem a difusão da ideologia dominante e de outros que visam a escamotear o aspecto classista que lhe é inerente. É basicamente através das políticas sociais que o Estado busca a sua legitimação frente à sociedade. Porém o sentido da sua atuação na área social vincula-se fundamentalmente com as transformações relativas ao processo de acumulação.

Na fase em que predomina o capital monopolista, verifica-se uma intensificação da ingerência do Estado na área social.

Junto com o processo de concentração e centralização do capital, concentram-se os meios de produção e as unidades de gestão, tendo por consequência a concentração da força de trabalho e dos seus meios de reprodução. Configura-se uma situação em que passa a ser requerido o estabelecimento de uma série de equipamentos de consumo coletivo necessários à reprodução da força de trabalho e do próprio capital.

Esse processo — materializado no fenômeno da urbanização — provoca modificações no modo de vida da população, que correspondem a uma alteração na forma de suprir as suas necessidades básicas de alimentação, alojamento, transporte, vestuário, saúde, etc. Essas necessidades anteriormente eram passíveis de resolução individual ou doméstica, por exemplo, através da produção doméstica de valores de uso³ e de outras formas tradicionais de obtenção desses bens.

No entanto, com a urbanização, socializam-se os meios de consumo e, paralelamente, ocorre uma dependência dos meios de consumo individual em relação aos coletivos⁴. A constatação de que é crescente a importância dos meios coletivos de consumo e de que inclusive os meios

³ OLIVEIRA, Francisco de. A produção dos homens: nota sobre a reprodução da população sob o capital. Estudos Cebrap, São Paulo, 1976. (16):5-25, abr./jun. p.20.

⁴ CASTELS, Manuel. Crise do Estado, consumo coletivo e contradições urbanas. In: POULANTZAS, Nicos. org. O Estado em crise. Rio de Janeiro, Graal, 1977. p.161.

de consumo individual cada vez mais se realizam passando pelos meios coletivos remete à relevância do Estado nessa nova configuração. Isso porque é o Estado que tem-se encarregado das questões relativas ao consumo coletivo, à medida que o capitalismo, de modo geral, não tem encontrado, historicamente, formas rentáveis de atendê-las. Essa nova dimensão e amplitude da atuação do Estado no que diz respeito aos meios de consumo coletivo aparece na organização e fornecimento de uma série de equipamentos urbanos (vias públicas, transporte coletivo, escolas e hospitais públicos, áreas de lazer, etc.) e na formulação de programas e políticas orientadas para os problemas sociais das áreas urbanas (política de previdência social, programas de saúde, política habitacional, etc.). A política social do Estado, entretanto, é dirigida também no sentido das questões sociais do campo. Mas, sendo o capitalismo um modo de produção que induz a uma concentração crescente do capital, da força de trabalho, dos meios de produção e das decisões, o urbano transforma-se no eixo dinâmico da economia e no "locus" onde se acirram as contradições sociais. Conseqüentemente, a esfera governamental vai ser muito mais sensível à problemática urbana.

Até o momento foi realizada uma análise que enfocou a questão do Estado de uma forma genérica. Considerando, no entanto, que, para a compreensão da fisionomia que o Estado assume em cada formação social, é necessário que se reconstituam historicamente os elementos que lhe dão substrato, cabe ainda traçar algumas considerações sobre o Estado brasileiro.

Como percebe Fernando Henrique Cardoso⁵, o Estado brasileiro, assim como os demais Estados latino-americanos, na sua origem, apresenta uma dupla contradição. De um lado, o Estado nacional, à medida que dá continuidade a uma dada situação de dependência, denota a limitação imposta a sua soberania pela configuração estrutural das relações econômicas internacionais. Por outro lado, a existência de uma sociedade escravocrata, quando da formação do Estado brasileiro, fez

⁵ CARDOSO, Fernando Henrique. O Estado na América Latina. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio, coord. O Estado na América Latina. São Paulo, Cedec/Paz e Terra, 1977. p.77-99.

com que esse se constituísse muito mais em representante da nação no panorama internacional do que em articulador da hegemonia de uma classe sobre outra. Isso porque, naquele momento, a desigualdade entre classe dominante e classe dominada se apresentava como fazendo parte de uma "ordem natural", não havendo, portanto, a necessidade de um Estado legitimador da ordem vigente. Com isso não se está querendo afirmar que o Estado brasileiro expressasse os interesses de toda a sociedade, mas, isto sim, que esse se constituía em representante dos setores economicamente dominantes, protagonistas exclusivos da política local.

Com relação ao Estado brasileiro, Fernando Henrique Cardoso remete ainda a uma peculiaridade de grande importância para a delimitação dos seus contornos, qual seja, a transferência do Governo Imperial português para o Brasil, acompanhado de todo um aparato burocrático que aqui se instalou. A magnitude e a solidez da burocracia implantada permitiram que essa assumisse um papel de relevo na definição da ordem político-institucional brasileira.

Essas questões levantadas por esse autor são particularmente relevantes para a compreensão do caráter predominantemente autoritário do Estado brasileiro no decorrer de sua história.

Já que o papel desempenhado pelo Estado é definido, antes de mais nada, pelos movimentos do processo de acumulação, torna-se importante examinar como se verificou o desenvolvimento do capitalismo no Brasil e quais foram as funções que, no decorrer desse processo, o Estado veio a cumprir.

Até os anos iniciais da década de 30, período em que se gestou o capital industrial, a ação do Estado esteve circunscrita à defesa da política do café, cujo capital detinha a hegemonia econômica. Tal política abrangia a estabilização de preços, política alfandegária, formação de estoques reguladores, infra-estrutura portuária e de transportes e, ainda, uma política migratória voltada a suprir as necessidades de mão-de-obra da lavoura cafeeira⁶.

⁶ MELLO, João Manuel Cardoso de. O Estado brasileiro e os limites da estatização apud CORAZZA, Gentil. Estado e economia do Brasil — uma revisão da bibliografia recente. Ensaio FEE, Porto Alegre, 1(1):189-231, jun. 1980.

O início da década de 30 marca a passagem da economia agrário-exportadora para a economia urbano-industrial.⁷ Esse período assistiu às primeiras mudanças institucionais que visavam a fornecer as condições necessárias ao desenvolvimento da indústria. Não se pode afirmar, no entanto, que tenha havido uma política econômica de sustentação ao setor industrial. Ao contrário, o fato de o setor agroexportador ainda se constituir no sustentáculo da economia nacional fazia com que essas medidas fossem dirigidas prioritariamente para esse setor, atendendo apenas de forma indireta aos interesses da indústria. Foi nas iniciativas de centralização e regulamentação dos fatores de produção que se verificou um intento de favorecer o desenvolvimento industrial, o que ocorreu, não por acaso, no momento em que a economia agroexportadora se encontrava em crise. São exatamente a impossibilidade de responder às exigências do desenvolvimento econômico, demonstrada pelo setor agroexportador – que vinha de um período de crises sucessivas –, e a existência de uma incipiente formação industrial que explicam a tomada de iniciativas, embora restritas, favoráveis à industrialização, com o sentido de buscar um modelo alternativo para a economia.

O Estado assumiu a dianteira do processo que conduziria a indústria à posição de eixo dinâmico da economia nacional, uma vez que inexistia, no momento, uma classe que se pudesse propor como hegemônica: combinava-se a crise da oligarquia à fraqueza dos setores industriais e operários emergentes. Nessas condições, torna-se compreensível o alargamento da autonomia que o Estado brasileiro gozou no período, situação essa que, conforme José Meireles, não deve ser confundida com um simples alargamento da autonomia relativa do Estado no capitalismo. Trata-se, isto sim, de uma configuração específica de "... passagem ao capitalismo industrial nas economias retardatárias."⁸

⁷ Embora se saiba que o significado da Revolução de 30 para o contexto político-econômico que lhe seguiu seja um ponto polêmico, não cabe, nos quadros do presente trabalho, a discussão das diferentes posições a seu respeito.

⁸ MEIRELES, José. Notas sobre o papel do Estado no desenvolvimento do capitalismo industrial no Brasil. [s.n.t.]. p.32-3.

As medidas de centralização encetadas pelo Estado, durante o período que se estende desde o início da década de 30 até os primeiros anos da década de 40, tiveram o sentido de propiciar a integração da economia nacional através do estreitamento dos vínculos entre as diversas regiões do País. Objetivamente, esse movimento concretizou-se através da substituição dos governadores por interventores, da supressão das taxas que incidiam sobre o comércio inter-regional e da formação de institutos econômicos. Tal processo, que desembocaria na crescente redução da autonomia regional, não foi interrompido com a redemocratização de 1946, momento em que, apesar de a nível constitucional ter sido retomado o sistema federativo, de fato assistiu-se a um aprofundamento da centralização.

O favorecimento à industrialização — que até meados da década de 50 esteve centrada na produção de bens de consumo não duráveis — teve continuidade nas medidas que visavam à regulamentação dos fatores de produção: do ponto de vista do capital, através da atuação reguladora dos institutos econômicos, e, do ponto de vista do trabalho, através da promulgação de leis referentes às condições de trabalho e à própria venda da força de trabalho⁹.

A década de 50 foi palco de profundas modificações na economia brasileira. A partir de 1955, assistiu-se a uma rearticulação da base da economia nacional, com a implantação do setor de bens de consumo duráveis que, juntamente com o departamento de bens de capital, passou a se constituir no eixo dinâmico do processo de acumulação. O primeiro setor foi conduzido pelo capital estrangeiro, e o segundo, pelo Estado. Esse momento, portanto, marcou o ingresso do Estado na economia, não mais como agente externo, mas como participante direto do processo de acumulação.

Para a compreensão dessas mudanças estruturais que a sociedade brasileira sofreu entre 1930 e 1964, faz-se necessário o exame da moldura política que lhe deu sustentação.

Nos primeiros anos do período em análise, a ausência de uma classe com um projeto capaz de se propor como hegemônico propiciou a

⁹ MEIRELES, op. cit., nota 8, p.29-31.

formação de um "Estado de Compromisso", que, por um lado, não se definiu como representante exclusivo de nenhum setor da sociedade e, por outro, buscava compatibilizar as demandas do conjunto das forças sociais em cena nesse momento. Portanto, ao mesmo tempo em que manteve uma política de favorecimento ao setor agroexportador, através de medidas de incentivo a essa atividade econômica e da preservação da estrutura das relações de produção no campo, introduziu uma série de mudanças institucionais que vieram em benefício da burguesia nacional emergente. Finalmente, no que diz respeito ao proletariado, a atuação do Estado, no plano das leis de proteção do trabalho, em certa medida veio ao encontro de antigas reivindicações do movimento operário.

Até 1937, embora vigorasse no Brasil o Estado de Direito, já começavam a se delinear os traços autoritários que estariam presentes, com uma intensidade variável, no decorrer do período que se estende até 1964. Nesse primeiro momento, o autoritarismo expressava-se fundamentalmente na estrutura corporativista da organização sindical, que começou a ser montada em 1930. O corporativismo, deslocando os conflitos entre capital e trabalho para a esfera do Estado, descaracterizou e obstaculizou a livre manifestação das reivindicações dos trabalhadores¹⁰.

O autoritarismo do Estado brasileiro, além de estar presente na organização das instituições ligadas ao trabalho, aparece mais claramente na repressão aberta ao movimento operário, principalmente a partir da promulgação da Lei de Segurança Nacional, em 1935.

Em 1937, esses traços autoritários passaram a ser dominantes na política nacional, uma vez que foi fechado o Legislativo, e foram extintos os partidos políticos, concentrando-se o poder no Executivo. Ao mesmo tempo, o Governo Federal interveio diretamente nos governos estaduais, garantindo, a nível político, a integração que já se esboçara no plano econômico.

O fortalecimento do Estado brasileiro, ocorrido no pós-37,

¹⁰ No corporativismo, está implícita uma visão de sociedade harmônica, na qual os antagonismos são encarados como elementos nocivos ao bem comum representado pelo Estado.

coincidiu com um contexto internacional em que o autoritarismo se expandia, o que, de certa maneira, dava respaldo ao regime aqui implantado.

O apoio dado pelo Governo brasileiro aos aliados e a posterior vitória das forças democráticas na Segunda Guerra Mundial foram elementos marcantes para o movimento de abertura política que se processou no Brasil a partir de 1945, a medida que catalisaram as forças internas no sentido do retorno ao Estado de Direito.

A criação de novos partidos e a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte são os primeiros eventos dessa etapa da política brasileira, em que o autoritarismo assume uma outra feição.

Essa feição foi consubstanciada num tipo de governo populista, em que o Estado buscava nas massas urbanas a base de apoio para seus projetos, mobilizando-as em torno do tema do desenvolvimento nacional. No entanto a permanência das instituições corporativistas, tais como o sindicato, a Justiça do Trabalho e os institutos de previdência, que atrelavam a classe trabalhadora ao Estado, garantia o controle da participação popular.

Não é possível observar, ainda nesse período, a existência de um setor que se sobrepusesse ao conjunto da sociedade. Contudo não se deve confundir essa situação com aquela que vigorava em 1930.

Naquele momento, a oligarquia agroexportadora, que atravessava um período de crise, crise essa agudizada pela Grande Depressão internacional, havia sido derrotada na Revolução de 30 e no Movimento Constitucionalista de 32; as oligarquias regionais, por serem pouco vinculadas ao setor dinâmico da economia, que ainda era o agroexportador, não conseguiram impor seus interesses como dominantes; a incipiente burguesia industrial não se constituía em classe organizada e não possuía um projeto próprio que pudesse ser proposto para o conjunto da sociedade; as camadas médias, pelas características que lhes são intrínsecas, têm seus interesses subordinados aos de outro setor da sociedade, nesse caso, aos interesses da burguesia do café; e, finalmente, o proletariado, de formação recente, via sua organização política dificultada pela repressão.

Já no período em que se inaugura em 1945, o proletariado urbano era numericamente significativo e contava com uma organização

sindical que, se num primeiro momento foi mobilizada pelo Estado, no decorrer do processo adquiriu condições de ultrapassar os próprios limites que lhe eram impostos; os setores médios urbanos, ampliados em consequência da diversificação da economia e do crescimento da burocracia estatal, com o acirramento da crise, passaram a constituir-se num dos suportes fundamentais do movimento que conduziria ao golpe de 1964; a oligarquia rural, embora economicamente enfraquecida, ainda mantinha alguns canais de acesso ao poder que lhe garantiam a preservação de certos interesses, como a manutenção da estrutura agrária e das relações de produção no campo; a burguesia nacional, embora tenha experimentado um crescimento significativo, não apresentou, até o final do período, um projeto próprio de desenvolvimento que pudesse catalisar as forças políticas nacionais, tendo servido em alguns momentos, juntamente com os trabalhadores urbanos, de base de apoio da política levada pelos governantes; finalmente, os setores representantes dos interesses do capital estrangeiro, a partir de 1955, passaram a assumir uma importância crescente no processo de desenvolvimento nacional, buscando, ao mesmo tempo, uma posição de vanguarda no plano político, tendo como porta-voz privilegiado a União Democrática Nacional (UDN).

Com o advento do capital estrangeiro no panorama político nacional, a capacidade de conciliação do Estado viu-se esgotada, à medida que, crescentemente, se tornava impossível compatibilizar os interesses dos diferentes atores em cena. As medidas que atendiam às reivindicações dos trabalhadores urbanos iam de encontro àquelas exigidas pelo setor então dinâmico da economia — o capital internacional. À medida que o Estado estava seriamente comprometido com as reivindicações dos trabalhadores, encontrava-se tolhido para adotar a política de austeridade requerida para a continuidade do processo de desenvolvimento em curso. Paralelamente a isso, o aumento das manifestações populares, recebendo o apoio tático do Governo, levou os setores médios urbanos e a burguesia nacional — atemorizados pela mobilização que presenciavam — a se aglutinarem em torno dos representantes da burguesia estrangeira, que, com o respaldo das Forças Armadas, prepararam o Movimento de 1964.

Até aqui buscou-se esboçar o arcabouço teórico que norteia

re a formulação da política social brasileira no período compreendido entre 1930 e 1964. Cabe agora explicitar os passos tomados para a sua operacionalização.

Os pressupostos teóricos que dão suporte ao estudo aqui realizado conduziram à constatação de que o estabelecimento das políticas sociais mantêm vínculos estreitos com o movimento político. Sabe-se que, de fato, a sua formulação responde fundamentalmente às necessidades do processo de acumulação. No entanto a viabilidade da tomada de medidas para a área social vai ser definida pelo jogo das forças políticas em cena em cada conjuntura. Assim sendo, constata-se que a Revolução de 30 marca o início da construção das bases da política social que vai vigorar até 1964. Esse fato justifica a escolha dos limites estabelecidos para a pesquisa realizada, limites esses que contêm no seu interior cortes representativos de transformações importantes da política nacional, quais sejam, 1930-37, 1937-45 e 1946-64.

A opção feita em ter na atuação do Estado o elemento norteador do estudo que ora se apresenta e a constatação de que o Estado intervém no social de forma setorializada conduziu, como recurso metodológico, a que fosse respeitada essa mesma setorialização. Isto é, foram considerados, para efeito de levantamento do material e elaboração do estudo, os setores trabalho, previdência social, saúde, educação e habitação.

O material utilizado para a consecução desta proposta de trabalho constituiu-se basicamente na legislação federal e estadual promulgada a respeito dos setores sociais abordados, inclusive aquela relativa à criação, organização e reestruturação de instituições.

Juntamente com esse material foram examinados os planos de desenvolvimento propostos para o período analisado, bem como as mensagens dos governantes ao poder legislativo.

Para a análise do Rio Grande do Sul, dada a precariedade do material disponível, foi necessário a utilização de recursos adicionais, o que implicou um tratamento diferenciado em cada período.

Na conjuntura de 1930-37, a disponibilidade de monografias que tratavam do movimento operário permitiu, em parte, captar as repercussões da política trabalhista no Estado.

Na conjuntura de 1937-45, a existência de relatórios orga-

nizados que refletiam a posição do empresariado industrial gaúcho, reunido no Centro da Indústria Fabril do Rio Grande do Sul (CINFA) e Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS)¹¹, foi o elemento utilizado para suprir as lacunas já mencionadas, deixando, no entanto, em aberto as repercussões sob o ponto de vista do trabalhador e de outros setores da sociedade. A forte repressão que se abateu sobre o movimento operário durante o Estado Novo quase não deixou registros sobre as posições defendidas pelo operariado.

Para a conjuntura de 1946-64, além do material usado no período anterior, a análise lançou mão de depoimentos de pessoas que naquela época estavam ligadas a organismos oficiais da área social.

Baseada nesse material, a sistematização realizada sobre a realidade rio-grandense, como já se afirmou anteriormente, tem o caráter de uma primeira aproximação da política social do Estado. As limitações que obstaculizaram o avanço da análise a nível regional se prendem fundamentalmente ao movimento crescente de centralização que o País viveu durante o período enfocado, movimento esse que se aprofundaria no pós-64, restringindo ainda mais as possibilidades de adoção de políticas sociais regionais coerentes com a realidade sócio-econômica de cada unidade da Federação.

No momento atual, assiste-se a uma ampla discussão sobre a necessidade de que seja recuperada a autonomia dos estados, na qual a questão dos recursos detêm, não por acaso, uma posição de destaque. No que diz respeito à política social, um rearranjo da política tributária criaria as condições materiais para a implementação de medidas visando a atender aos problemas sociais específicos de cada região do País.

¹¹ A FIERGS foi criada em agosto de 1937 e, apesar de ser uma entidade independente, publicava relatórios conjuntos com o CINFA. Em 1951, o Centro da Indústria Fabril do Rio Grande do Sul recebe a denominação de Centro das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (CIERGS).

2 – A POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA

2.1 – O Período 1930-37

2.1.1 – Introdução

Nas décadas que antecederam a Revolução de 30, a atuação estatal na questão social dava-se de forma fragmentada e localizada em problemas prementes, apesar de já existir uma disposição no sentido de atuar mais globalmente em alguns setores. São indícios dessa disposição a instituição por lei dos Departamentos Nacionais do Trabalho e da Saúde e a promulgação do Código Sanitário e da Lei Eloy Chaves¹, esta última relativa à Previdência Social.

Com relação ao setor trabalho, o Estado atuou através da promulgação de uma legislação esparsa², resolvendo os conflitos entre trabalho e capital, basicamente através do aparato policial.

As questões de saúde pública, de modo geral, eram tratadas pelas autoridades locais, não havendo, por parte do Governo Central, um programa de ação no sentido de atendê-las. A atuação do Estado restringia-se à resolução de questões prementes, como epidemias, que ameaçavam as populações dos centros urbanos maiores³.

¹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 16.300, de 31.12.23 (Código Sanitário). [s.n.t.].

—, Lei nº 4.682, de 24.01.23 (Lei Eloy Chaves). [s.n.t.].

² Exemplo: Leis de Acidentes do Trabalho, férias e o código de menores. GOMES, Angela Maria de Castro. Política e legislação social no Brasil 1917-1937. In: __. Burguesia e trabalho. Rio de Janeiro, Campus, 1979. p.159.

FERRANTE, Vera Lúcia B. FGTS: ideologia e repressão. São Paulo, Ática, 1978. p.35-9. (Ensaio 44).

³ Foi com a Reforma Carlos Chagas, em 1921, que começaram a se ampliar os serviços de saúde e a intervenção do Estado nesse setor. LUZ, Madel T. Saúde instituições médicas no Brasil. In: GUIMARÃES, Reinaldo, org. Saúde e medicina no Brasil: contribuição para um debate. Rio de Janeiro, Graal, 1978. p.159. (Coleção Saúde e Sociedade).

A educação anterior a 1930 era atendida por uma rede escolar muito reduzida e aparecia como intelectualista, acadêmica e elitista, preparatória aos cursos superiores. A legislação era vasta e refletia as indecisões do poder público em assumir um projeto mais amplo de educação. As reformas e movimentos da época (Escola Nova) ocorriam regionalmente e de forma parcial, não fazendo parte de uma política global de educação⁴.

A Previdência Social, anteriormente a 1930, caracterizava-se por ser eminentemente privada, organizada pelas próprias empresas e de âmbito regional. Foi em 1923, com a Lei Eloy Chaves, que o Estado, criando a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários, passou a regulamentar a questão da previdência, que começou então a se estender a outras categorias ocupacionais⁵.

O problema habitacional, até esse momento, era questão resolvida individualmente ou diretamente pelas empresas, que se encarregavam de construir casas para os operários, iniciativa essa que era numericamente pouco significativa.

O contexto geral dessas décadas iniciais foi marcado pela crise do poder oligárquico, pelo aumento da importância da indústria e do comércio na economia e, no quadro político, por fortes agitações operárias, entre as quais se destacou a greve geral de 1917.

A partir da Revolução de 30, o Estado Nacional passou a intervir mais efetivamente na sociedade, detonando um processo de centralização que iria reduzir progressivamente a autonomia dos estados. Houve uma alteração nas suas funções e na sua estrutura, a qual se tornou mais adequada às exigências do processo de industrialização.

⁴ O movimento denominado Educação Nova ou Escola Nova tinha abrangência nacional, mas configurava-se diferenciadamente a nível regional.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. História da educação no Brasil: 1930/1973. Petrópolis, Vozes, 1978. p.130.

⁵ FERRANTE, op. cit., nota 2, p.54.

SOARES, Luiz Eduardo. Vendendo saúde. Saúde em Debate, São Paulo, CEBES, (1):61, out./dez. 1976.

—. O INPS e a seguridade social no Brasil. Saúde em Debate, São Paulo, CEBES, (2):37-47, jan./mar. 1977.

Já em 1933, em mensagem ao Congresso Nacional, Vargas expressava claramente a percepção dos novos papéis que o Estado deveria assumir: "... a complexidade dos problemas morais e materiais inerentes à vida moderna alargou o poder de ação do Estado, obrigando-o a intervir mais diretamente como órgão de coordenação e direção nos diversos setores da atividade social.

"Quanto a maior ou menor amplitude dessa intervenção podem divergir as doutrinas; na realidade, porém, ela se apresenta como imposição ineludível."⁶

Nesse período houve uma série de inovações institucionais, criações e reorganizações de órgãos e formulação de medidas esparsas de estímulo à indústria, como resposta aos novos interesses que estavam emergindo no cenário político nacional.

Com a industrialização e a crescente urbanização ganharam maior espaço os interesses da burguesia industrial e comercial, ao mesmo tempo em que houve uma ampliação das classes médias que atingiram expressão política mais relevante⁷. O proletariado urbano, que vinha de uma fase muito combativa, em que apresentava forte organização sindical, iniciou em 30 um período de atrelamento ao Estado que iria enfraquecer sua luta.

Marcada também por uma grande crise econômica e política (a diminuição do poder das oligarquias e a crise na cafeicultura em função da Grande Depressão de 1929), essa década viu crescerem grandemente as preocupações com o planejamento e a intervenção estatal e assistiu o surgimento de medidas orientadas para a promoção e controle da massa trabalhadora⁸. Assim foi nesse período que ocorreu de modo mais abrangente a incorporação, pelo Estado, de políticas sociais.

⁶ BRASIL. Presidente. (Getúlio Vargas). Mensagem ao Congresso Nacional, 1933. Rio de Janeiro [s.d.] p.171.

⁷ Já na década anterior, o Movimento Tenentista aparecia como manifestação do aumento de expressão política das classes médias.

⁸ GOMES, op. cit., nota 2, p.52.

IANNI, Otávio. Estado e planejamento econômico no Brasil 1930-1970. 2ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977. p.18-23.

2.1.2 — As bases da regulamentação do trabalho

Em 1930, no primeiro período do Governo de Getúlio Vargas, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio⁹, que promoveu uma importante rearticulação na estrutura administrativa anterior.

A criação desse órgão, ao mesmo tempo que ampliou o âmbito da atuação estatal, modificou as funções e a área de ação de outros ministérios, assim:

- ficaram vinculadas ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio as seguintes instituições e repartições públicas antes ligadas à Secretaria de Estado da Agricultura, Indústria e Comércio: o Conselho Nacional do Trabalho, o Conselho Superior da Indústria e Comércio, a Diretoria Geral de Indústria e Comércio, o Serviço de Povoamento, a Junta Comercial do Distrito Federal, a Diretoria Geral de Estatística, o Instituto de Expansão Comercial, o Serviço de Informações, o Serviço de Proteção aos Índios, a Diretoria Geral de Propriedade Industrial e a Junta dos Corretores do Distrito Federal;

- da Secretaria da Fazenda foram deslocados a Estatística Comercial, o Instituto de Previdência¹⁰ e as caixas econômicas;

- da Secretaria da Viação e Obras Públicas saíram a Marinha Mercante e as Empresas de Navegação de Cabotagem;

- da Secretaria das Relações Exteriores foram transferidos os serviços econômicos e comerciais e adidos comerciais.

Como já se viu, existiam órgãos encarregados das questões agora aglutinadas nesse Ministério. A reordenação ministerial levada a efeito denota, ao reunir os assuntos relativos ao trabalho, indústria e comércio, a intenção de subordinar o fator trabalho às novas necessidades engendradas pelo processo de industrialização em curso. Essa

⁹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 19.433, de 26.11.30. [s.n.t.].

¹⁰ Não foram encontradas referências sobre este Instituto quer na legislação, quer na bibliografia consultada, a não ser o Instituto de Previdência para funcionários da União mencionado por Wanderley Guilherme dos Santos, no seu livro *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*, que talvez possa ser o referido Instituto.

idêia está claramente expressa no discurso de Getúlio Vargas, quando justifica a criação do Ministério:

"A base de nossa economia ainda é a exploração agrícola e a industrialização apenas absorve pequena parcela da nossa atividade produtora. Em consequência, a densidade da massa proletária industrial não acusa índice elevado, restringindo-se a núcleos urbanos que dispõem de margem suficiente para empregarem a atividade com fácil e compensadora remuneração. (...)

"Apesar de tudo, em matéria de organização e trabalho, não poderíamos permanecer no estado de passividade e rotina em que vivíamos. (...)

"No terreno da organização do trabalho estava tudo por fazer. A começar pela providência inicial—a criação do órgão governamental incumbido da tarefa—o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

"O Brasil, como signatário do Tratado de Versalhes, assumira a obrigação de observar e executar as normas nele estabelecidas para *regulamentar as condições de trabalho, subordinando-as, embora, às necessidades e costumes, tradição industrial e oportunidade econômica do país*. (...) (o grifo é nosso)

"Para orientar a ação governamental nesse terreno, instituiu-se em 1923 o Conselho Nacional do Trabalho. Deu-se ao novo aparelho caráter meramente consultivo. (...)

"Durante muito tempo perdurou a impressão de que a existência do Conselho Nacional do Trabalho se explicava pela necessidade de cumprirmos pelo menos aparentemente o compromisso internacional resultante do Tratado de Versalhes.

"A nova secretaria de Estado tinha, como se vê, função preestabelecida e perfeitamente justificável."¹¹

No discurso oficial transparece a "ideologia da outorga"¹², ou seja, a medida que desconsidera a real mobilização dos trabalhado-

¹¹ BRASIL, op. cit., nota 6, p.172-77.

¹² Por "ideologia da outorga" entende-se a visão que suprime "a memória das classes subalternas, que apareciam como que impotentes e incapazes de reivindicar seus direitos elementares por si sós". VIANNA, Luiz Werneck. Liberalismo e sindicato no Brasil. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976, p.31.

res e o contexto da economia nacional que exigia uma redefinição nos seus rumos, o governante implantava uma política trabalhista, como se o Estado estivesse se adiantando na resposta às necessidades da sociedade. De fato, como se sabe, as décadas anteriores a 30 foram marcadas por grandes movimentos reivindicatórios por parte do operariado e outros trabalhadores urbanos dos grandes centros (São Paulo e Rio de Janeiro) que exigiam melhores condições de vida e trabalho¹³.

A criação do Ministério do Trabalho bem como a promulgação de toda uma legislação trabalhista faziam parte de um mesmo movimento de controle e repressão da classe trabalhadora, ao mesmo tempo que iam ao encontro das necessidades mais amplas da industrialização emergente. Em 1931, foi regulamentada a sindicalização das classes patronais e operárias. Nesse momento, ficaram estabelecidos os vínculos dos sindicatos em relação ao Estado, submetendo o funcionamento e as finanças das organizações sindicais à fiscalização do Estado:

"Terá o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, junto aos Sindicatos, às Federações e Confederações, delegados com a faculdade de assistirem às Assembléias Gerais e a obrigação de, trimestralmente, examinarem a situação financeira dessas organizações, comunicando ao ministério, para os devidos fins, quaisquer irregularidades ou infrações do presente decreto".¹⁴

Houve, no entanto, resistência por parte do operariado à implantação dessa nova estrutura de sindicalização. Conforme Luiz Werneck Vianna, prova disso foi o relativamente pequeno número de sindicatos reconhecidos pelo Ministério do Trabalho até outubro de 1934.¹⁵

Também em 1931, o Estado, através da Lei dos 2/3, interveio na questão do trabalho, limitando a participação do trabalhador estrangeiro nas empresas, e criou o Departamento Nacional do Trabalho¹⁶ para

¹³ FAUSTO, Boris. Trabalho urbano e conflito social (1890-1920). São Paulo, Difel, 1976. cap. VI.

¹⁴ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 19.770 de 19.03.31. [s.n.t.]. IANNI, op. cit., nota 8, p.36.

¹⁵ VIANNA, op. cit., nota 12, p.142.

¹⁶ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 20.291, de 12.08.31. [s.n.t.].

o estabelecimento de medidas de previdência social e de melhoria das condições gerais do trabalho¹⁷.

O Governo, na Mensagem ao Congresso, em 1933, justificava a nacionalização do trabalho como uma medida que se destinava a amparar o operariado nacional dos centros urbanos, quando na realidade a preocupação era eminentemente política uma vez que era forte a correlação existente entre organização sindical e trabalhadores estrangeiros anarquistas e comunistas, com tradição de participação política.¹⁸

Dentro da área do trabalho, é possível observar, no início da década de 30, outros eventos relevantes: a regulamentação do trabalho feminino e dos menores na indústria; a fixação da jornada de trabalho de oito horas para os comerciários e industriários; a alteração na forma de negociação salarial, com a instituição das convenções coletivas de trabalho, Comissões Mistas de Conciliação e Julgamento; a instituição de férias a comerciários e operários industriais; e o estabelecimento de normas reguladoras da questão dos acidentes de trabalho.¹⁹

Além dessas medidas referentes às condições de trabalho, cabe ressaltar a instituição da carteira profissional obrigatória para

¹⁷ IANNI, op. cit., p.36.

¹⁸ De acordo com FERRANTE, op. cit., nota 2, p.49-50. "Na verdade, o movimento sindical se mantinha pela liderança minoritária de setores militantes do proletariado (influenciados a princípio por tendências anarquistas e, depois de 20, pelo Partido Comunista), enquanto que a grande massa participava irregularmente do movimento, aderindo a manifestações grevistas, como foi o caso de 1917".

¹⁹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 21.417-A, de 17.05.32. [s.n.t.].

— Decreto nº 22.042, de 03.11.32. [s.n.t.].

— Decreto nº 21.186, de 22.03.32. [s.n.t.].

— Decreto nº 21.364, de 04.05.32. [s.n.t.].

— Decreto nº 21.761, de 23.08.32. [s.n.t.].

— Decreto nº 21.396, de 12.05.32. [s.n.t.].

— Decreto nº 22.132, de 25.11.32. [s.n.t.].

— Decreto nº 23.103, de 19.08.33. [s.n.t.].

— Decreto nº 23.768, de 18.01.34. [s.n.t.].

— Decreto nº 24.637, de 10.07.34. [s.n.t.].

os trabalhadores urbanos, pelo Decreto nº 21.175, de 21.03.32, e a fixação, pela Constituição de 1934, de princípios atinentes às relações de trabalho.

Dessa forma, assegurou-se a pluralidade sindical, que, no entanto, pelo Decreto nº 24.694, de 12.07.34, foi limitada pelas exigências impostas para a formação de um sindicato (representatividade de 1/3 da totalidade da categoria profissional); criou-se a Justiça do Trabalho que consagrava a intervenção do Estado nos conflitos trabalhistas; estabeleceu-se o direito à indenização para o trabalhador despedido sem justa causa, questão que seria regulamentada pelo Decreto nº 62, de 1935, o qual continha, "pela primeira vez, normas disciplinadoras das condições de estabilidade no emprego para todos os assalariados, fixando seu prazo em 10 anos de efetivo serviço numa empresa."²⁰

A estabilidade já havia sido conseguida pelos ferroviários em 1923, em 1930, pelos empregados das empresas de serviços públicos, em 1933, pelos marítimos e, em 1934, pelos bancários²¹, como parte da legislação previdenciária.

Finalmente, instituiu também a Constituição de 1934²² o salário-mínimo regional, cujo anteprojeto data de setembro de 1931. Somente em 14 de janeiro de 1936, pela Lei nº 185, foram instituídas comissões para o estudo dos salários-mínimos regionais, que tiveram sua regulamentação efetivada em 1938, pelo Decreto-Lei nº 399. Seria porém, somente no Estado Novo, pelo Decreto-Lei nº 2.162, de 01.05.40, que o salário-mínimo entraria em vigência.

O exame do conjunto das medidas adotadas no período em foco permite concluir que aquelas que incidiram sobre a organização dos trabalhadores, ou seja, sobre a sindicalização, constituíram-se em instrumento de controle sobre a organização autônoma da força de trabalho urbana. Isso porque se criavam canais institucionais de expressão, vinculados ao Estado (Ministério do Trabalho, Comissões Mistas e Juntas

²⁰ VIANNA, op. cit., nota 12, p.207-8.

²¹ FERRANTE, op. cit., nota 2, p. 137-8.

²² Título IV art. 121 § 1º letra "B".

de Conciliação e Julgamento, e Justiça do Trabalho), e regras explícitas de funcionamento dos sindicatos (fiscalização dos sindicatos por delegados do Ministério do Trabalho, limitação da pluralidade sindical).

No que respeita às políticas relativas à regulamentação das condições de trabalho (jornada de trabalho de oito horas diárias, férias remuneradas, diretrizes sobre o trabalho da mulher e do menor, salário-mínimo, indenização, acidentes do trabalho, etc.), essas serviram para promover a legitimação do Governo, considerando que eram antigas reivindicações do movimento operário. A sua incorporação pelo Estado teve como resultado o apoio popular ao regime estabelecido pela Revolução de 30.

As medidas de regulamentação do fator trabalho que começaram a ser traçadas no período 1930-37, na sua totalidade, apresentam-se estruturalmente vinculadas com as necessidades emergentes no plano econômico, quais sejam, de fornecimento das precondições de desenvolvimento do setor industrial.

2.1.3 — A saúde e a educação: estruturação da rede institucional

O período em análise assistiu também à criação, pelo Decreto nº 19.402, de 14.11.30, do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. A ele competia o estudo e o encaminhamento de todos os assuntos relativos ao ensino, à saúde pública e à assistência hospitalar.

A criação desse novo ministério previa a reorganização da Secretaria de Estado da Justiça e Negócios Interiores e das repartições a ela subordinadas.

O mesmo decreto determinava que ficariam vinculados ao novo ministério os estabelecimentos, instituições e repartições públicas que se propusessem à realização de estudos, serviços ou trabalhos que dissessem respeito às suas funções, tais como os seguintes: o Departamento do Ensino, o Instituto Benjamin Constant, a Escola Nacional de Belas Artes, o Instituto Nacional de Música, o Instituto Nacional de Surdos e Mudos, a Escola de Aprendizes Artífices, a Escola Normal de Artes e Ofícios Wenceslau Braz, a Superintendência dos Estabelecimentos do En-

sino Comercial, o Departamento de Saúde Pública, o Instituto Oswaldo Cruz, o Museu Nacional e a assistência hospitalar.

O Decreto nº 19.444, de 01.12.30, que dispunha sobre a atuação do Ministério da Educação e Saúde Pública, previa sua organização através de quatro departamentos nacionais: o de ensino, o de saúde pública, o de medicina experimental e o de assistência pública.

Esse novo ministério, no âmbito do setor educacional, logo após seu surgimento, teve como uma das primeiras realizações a reforma conhecida como Reforma Francisco Campos, que se efetivou através de uma série de decretos. Essa reformulação abrangeu a criação do Conselho Nacional de Educação, a organização do ensino superior no Brasil — que adotou o regime universitário — e a do ensino secundário e comercial.²³

Quando foi criado, o Conselho Nacional de Educação tinha como atribuição fundamental traçar a orientação geral do ensino no Brasil. O conjunto de seus encargos permite que se anteveja nesse órgão uma função planificadora, o que se tornou explícito no texto constitucional de 1934, em cujo artigo 152 foi delegada a esse Conselho competência para elaborar o Plano Nacional de Educação.

A Reforma Francisco Campos deu uma estrutura orgânica aos ensinos secundário, comercial e superior e, mais ainda, pela primeira vez afetou em profundidade a estrutura do ensino em caráter nacional, estabelecendo definitivamente o currículo seriado; a frequência obrigatória; e dois ciclos (um fundamental e outro complementar), que se constituiriam em pré-requisitos para o ensino superior. Transparece nessa reforma uma ênfase no nível médio de ensino, o que se explica pelas pressões das classes médias urbanas que viam na educação um veículo de

²³ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 19.850, de 11.04.31.
[s.n.t.].

— . Decreto nº 19.851, de 11.04.31. [s.n.t.].

— . Decreto nº 19.890, de 18.04.31. [s.n.t.].

— . Decreto nº 20.158, de 30.06.31. [s.n.t.].

— . Decreto nº 21.241, de 14.04.32. [s.n.t.].

ascensão social²⁴, e cuja força política passou a se expressar com maior vigor na proporção que a economia se diversificava e que avançava o processo de urbanização.

É interessante ressaltar que essa reforma deixou à margem o ensino primário, apesar de já existirem na época manifestações que apontavam para a necessidade de reestruturar e ampliar o ensino fundamental.

Esses primeiros anos da década de 30 foram marcados, no âmbito da educação, pelas idéias postas em discussão pelo Movimento Escola Nova, surgido no início desse século e que ganhou maior projeção em 1930 com a publicação do livro "Introdução ao Estudo da Escola Nova" de Lourenço Filho. Esse movimento, formado por educadores da época, já se havia organizado na década anterior, na Associação Brasileira de Educação (ABE), que teve papel importante como instrumento de pressão sobre as autoridades governamentais no sentido de uma renovação do setor educacional. O debate que se desenvolveu entre os renovadores e os educadores tradicionais se deu em torno de divergências profundas, reveladoras de uma nova visão da educação, mais adequada ao momento histórico. Os renovadores "... opunham àquela concepção de educação de poucos, discriminada e incapaz de dar solução aos problemas práticos, símbolo de elite, uma educação fundamental, universal e ao mesmo tempo voltada para o trabalho produtivo, através de uma escola comum a toda a população"²⁵. Esse era o conteúdo básico do "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nacional", lançado em 1932²⁶.

Essa nova concepção, que se desenvolveu nas décadas de 20 e 30, constituiu-se no foco principal das lutas pela transformação do sistema escolar, que envolviam questões como a ampliação da educação pública, a gratuidade, a laicidade, a obrigatoriedade e a co-educação, ou seja, igualdade de direitos dos dois sexos à educação, as quais encontrariam na Lei de Diretrizes e Bases de 1961 sua expressão máxima²⁷.

²⁴ SÁ, Nicanor Palhares. Política educacional e populismo no Brasil. São Paulo, Cortez & Moraes, 1979. p.56.

²⁵ SÁ, op. cit., nota 24, p.62.

²⁶ ROMANELLI, op. cit., nota 4, p.128-9.

²⁷ SÁ, op. cit., p.63.

O texto da Constituição de 1934, no Capítulo II sobre educação, incorporou as idéias do movimento renovador, resumidas acima, exceto a da laicidade — uma vez que o ensino religioso foi definido como facultativo —, estabelecendo ainda a obrigatoriedade da frequência ao ensino primário, inclusive à população adulta.

Apesar de toda ebulição provocada pelas idéias do Movimento Escola Nova, o que concretamente se realizou nesse período foi a Reforma Francisco Campos, que, mesmo conferindo uma nova estrutura ao sistema de ensino, não conseguiu romper com o velho molde elitista do ensino que caracterizou a fase anterior. À medida que ignorou as necessidades do ensino primário e que, dentro do ensino técnico, só cuidou do comercial, deixando à margem o industrial — importante numa sociedade que se voltava cada vez mais para a industrialização —, a Reforma acabou por aprimorar um sistema que atendia basicamente à demanda da burguesia e das classes médias.

As idéias defendidas pelo Movimento Escola Nova parecem estar ligadas a uma consciência da necessidade de atender às exigências que viriam com o avanço da industrialização e com o crescimento das populações urbanas. Essa consciência continha a noção de que o desenrolar desse processo importaria, num futuro próximo, o alargamento do ensino fundamental como forma de proporcionar à força de trabalho uma capacitação mínima para o ingresso no sistema urbano-industrial. O importante papel atribuído ao Estado, pelos representantes desse movimento, parece relacionar-se não só com a percepção de que a ampliação necessária seria viável apenas com sua interferência, mas também com o fato de que a educação, por ser um importante instrumento de difusão ideológica, deve ser controlada pelo Estado.

A despeito dessas manifestações, a política educacional do período privilegiou, na realidade, aqueles níveis de ensino responsáveis pela formação das elites nacionais, o que também se constituía em tarefa relevante para a formação dos quadros requeridos pelas novas atividades que a diversificação da economia trazia no seu bojo.

No que diz respeito à saúde, a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, praticamente a única manifestação efetiva de política federal, fez parte do processo de centralização da ação do poder público que, nesse caso, se efetivou através do aumento da participa-

ção dos assistentes técnicos federais junto aos serviços estaduais de saúde.²⁸

É importante, porém, ressaltar, que foi no período 1930-37 que o Estado brasileiro assumiu explicitamente, no texto da Constituição de 1934, como sua função o cuidado da saúde da população, o combate às grandes endemias e o amparo à maternidade e à infância.²⁹

O início de uma preocupação em organizar o atendimento das questões ligadas à saúde mantém relação estreita com o crescimento dos aglomerados urbanos, onde começava a se apresentar com maior gravidade o problema do contágio de doenças infecciosas, o que se constituía em ameaça não somente para a classe trabalhadora, mas também para a classe dominante. É ilustrativo dessa relação o fato de o Código Sanitário promulgado em 1923 ter centrado sua atenção nos problemas sanitários da Capital Federal.

Pode-se ver, também, nesse movimento de organização do setor, a intenção de garantir um mínimo de condições de saúde à força de trabalho que iria suprir as novas necessidades geradas pelo desenvolvimento urbano-industrial.

2.1.4 – A formação de um sistema previdenciário

A criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) foi mais um avanço em termos de política social do Estado. Até 1932, os benefícios das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) (reguladas pelo Estado desde 1923 com a Lei Eloy Chaves) tinham sido ampliados, englobando trabalhadores de vários ramos de atividade. A partir de 1933, com a criação do primeiro IAP, o dos marítimos (IAPM), a Previdência Social foi estatizada e passou a ser organizada não mais por empresas, mas por ca-

²⁸ BRAGA, José Carlos de. A questão da saúde no Brasil. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 1978. p.18 (Tese de mestrado apresentada ao Departamento de Economia e Planejamento Econômico, médio).

²⁹ BRASIL. Constituições. Constituição de 1934. [s.n.t.]. art. 138, 140 e 141.

tegorias profissionais³⁰. Logo após foram criados novos IAPs, abrangendo outras categorias profissionais. Em 1934, foram instituídos o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC) e o dos Bancários (IAPB).

Nesse mesmo ano, o direito à previdência foi incorporado ao texto da Constituição, que previa assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a essa descanso antes e depois do parto, e a instituição de previdência mediante contribuição paritária da União, do empregador e do empregado em favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes do trabalho ou de morte.

Em 1936, foi promulgada a lei de criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), o qual só entrou em funcionamento em janeiro de 1938. Também em 1938 foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões para Trabalhadores do Transporte e Carga (IAPETC) e o Instituto para a Assistência dos Servidores Cíveis (IPASE)³¹.

Durante todo o período em análise, as CAPs e os IAPs coexistiram, pois os IAPs foram sendo criados paulatinamente, e as categorias ainda não cobertas pelos Institutos continuaram a pertencer a Caixas ou a organizar novas Caixas³². De modo geral, foram as categorias profissionais mais fortes que primeiro se organizaram em institutos.

³⁰ As Caixas de Aposentadoria e Pensões eram constituídas como sociedades civis e os IAPs como autarquias.

BRAGA, op. cit., nota 28, p.41.

SOARES, op. cit., nota 5, p.61.

³¹ FALEIROS, Vicente de Paula. A política social do Estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais. São Paulo, Cortez, 1980. p.133-4.

MALLOY, James M. A política de previdência social no Brasil: participação e paternalismo. Dados, Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, (13):103, 1976.

O IPASE, criado pelo Decreto-Lei nº 288, de 23.02.38, originou-se do antigo Instituto de Previdência para Funcionários da União criado em 1926.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

³² Foi somente em 1953, pelo Decreto nº 34.586, de 12 de novembro, que as Caixas que ainda se mantinham independentes foram unificadas sob a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (CAPFESP). VALERIUS, Víctor. Legislação brasileira de previdência social. Rio de Janeiro, Aurora, 1958.

A criação das Caixas e Institutos não obedeceu a uma uniformidade quanto a benefícios e regulamentação jurídica, e o nível de riscos e benefícios cobertos iria depender do poder de barganha de cada categoria profissional. O fato de as instituições previdenciárias terem-se estruturado de forma diferenciada foi um elemento adicional de divisão da classe trabalhadora, à medida que obstaculizava a organização do conjunto dos trabalhadores em torno de interesses comuns.

É importante mencionar que, quanto à gestão, tanto as Caixas entre si quanto os Institutos apresentavam uma certa homogeneidade. As Caixas eram administradas por um colegiado com número igual de representantes dos trabalhadores e empregadores, sem ingerência do Governo, o qual somente contribuía para o fundo de recursos dessas instituições e regulamentava o funcionamento das mesmas. Já na administração dos Institutos aparecia a figura de um presidente, nomeado pela Presidência da República, ao lado de um conselho ou junta administrativa, composta por uma representação paritária de empregados e empregadores.

A possibilidade aberta por essa estrutura, de participação dos trabalhadores nas decisões dos órgãos previdenciários, constituiu-se em importante canal de cooptação de suas lideranças.

A Previdência Social nesse período passou por um processo de mudanças estruturais, ligado a um movimento maior de centralização e reorganização administrativa que, por sua vez, estava relacionado com um esforço nacional de modernização e desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, a estatização da Previdência Social propiciou, de um lado, a desoneração do capital no que diz respeito aos gastos com seguros sociais — uma vez que esses foram socializados — e, de outro, a implementação de medidas que garantiriam, num nível mínimo, a manutenção da força de trabalho em função.

Finalmente, restaria salientar a especificidade do potencial político que está presente nas questões ligadas à Previdência Social. O controle exercido pelo Estado sobre os fundos de investimento dos Institutos e sobre benefícios sociais — benefícios estes altamente sensíveis, pois dizem respeito às necessidades básicas dos trabalhadores — bem como a ampliação de empregos que a criação dos Institutos proporcionou

constituíram-se em poderosos recursos políticos que puderam ser utilizados pelo Estado para promover sua legitimação.

Foi ainda dentro da organização dos Institutos de Aposentadoria e Pensões que se inseriu a questão habitacional. Já em 1930, algumas Caixas de Aposentadoria e Pensões incluíam fundos para construção de moradias a seus associados. Posteriormente, os IAPs, na sua receita, passaram a prever a formação de fundos para a construção de casas a seus segurados. O IAPI, inclusive, não só abria essa possibilidade, como foi mais longe, criando uma carteira de empréstimo simples e hipotecário e de financiamento de casas para moradia³³.

O início do processo de transferência do problema habitacional da esfera privada para a esfera pública faz parte do movimento mais geral de absorção, pelo Estado, da questão social.

A inserção de reivindicações relacionadas com as condições habitacionais nos movimentos grevistas ocorridos no período anterior a 1930 pode ter apontado para a importância desse tema e para a sua potencialidade como fator de alargamento da gama de benefícios a serem manejados clientelisticamente pelo Estado.

Além disso, não se pode ignorar o aspecto de transferência de ônus das empresas privadas para o Estado, que parece estar presente nesse processo, uma vez que até então a construção de moradias para os trabalhadores vinha sendo atendida pelas próprias indústrias.

No entanto o fato de a questão habitacional ter sido tratada dentro da legislação dos IAPs não significou a adoção de uma política governamental definida para o setor. Até a criação da Fundação da Casa Popular, que veio a ocorrer em 1946, a inclusão do financiamento habitacional, como benefício possível de ser prestado pelos organismos previdenciários, constituiu-se no único mecanismo oficial de atendimento ao problema da casa própria.

³³ PEREIRA, Luiza Helena. Habitação popular no Rio Grande do Sul - 1890/1980. Porto Alegre, UFRGS, 1980. p.60-3 (Dissertação de mestrado apresentada ao Curso de Mestrado em Antropologia, Ciência Política e Sociologia, mimeo).

2.1.5 – Os fundamentos da política social brasileira

A análise das políticas sociais levadas a efeito nesse período expressa a relevância das questões relativas ao trabalho como eixo central da atuação do Estado.

Grande parte da legislação promulgada nos anos de 1930 a 1937, a criação de uma série de órgãos encarregados do controle e fiscalização dessas regras bem como a criação de instituições formadas para a resolução dos conflitos entre trabalho e capital são elementos que vêm demonstrar a importância conferida pelo poder público a essa área.

Essa afirmação tem suas bases não só no que diz respeito ao volume das iniciativas tomadas, mas transparece também no discurso oficial, o que pode ser observado na mensagem ao Congresso Nacional proferida em 1933, onde Getúlio Vargas, ao fazer um balanço do Governo Provisório, discorre enfaticamente e de forma mais detalhada sobre a atuação governamental na área do trabalho. Porém é principalmente o significado das medidas levadas a efeito naquela conjuntura que explica sua qualificação como elemento de destaque no conjunto da política social.

A conjuntura dos anos 1930-37, como já se viu anteriormente, foi uma fase conturbada, na qual se produziram grandes e profundas transformações, que já vinham-se gestando desde o período anterior. A agitação política, que demonstrava o aparecimento de novas forças sociais, somou-se a crise econômica internacional que agudizou a da economia agro-exportadora, pondo em cheque o modelo de acumulação vigente.

Toda essa situação passou a requerer uma nova articulação a nível de economia e um rearranjo político nas relações entre as classes sociais. Houve uma ampliação do poder e das funções do Estado, que assumiu uma orientação modernizadora. A medida que a industrialização estava incluída num projeto de modernização³⁴, torna-se claro o significado da ênfase conferida à regulamentação do trabalho, ou seja, com o desenvolvimento das atividades industriais, as questões relativas à regulamentação das relações entre trabalho e capital adquirem preponderância.

³⁴ A questão da modernização será discutida no decorrer da análise do período 1937-45.

Assim, "... a nova correlação de forças sociais, a reformulação do aparelho e da ação estatal, a regulamentação dos fatores, entre os quais o trabalho ou o preço do trabalho, têm o significado, de um lado, de destruição das regras do jogo segundo as quais a economia se inclinava para as atividades agrário-exportadoras e, de outro, de criação das condições institucionais para expansão das atividades ligadas ao mercado interno"³⁵.

Foi fundamental nessa rearticulação o papel desempenhado pelo Estado, que aumentou o âmbito de sua ação, incorporando áreas anteriormente vinculadas à iniciativa privada, ao mesmo tempo que passou a centralizar cada vez mais na esfera federal atividades até então atendidas regionalmente. Pode-se dizer que o Estado encabeçou o processo de alteração da estrutura oligárquica, adequando-o às necessidades do processo de industrialização que se iniciava. Nesse sentido, a sua atuação nos anos iniciais da década de 30, no que tange à política social, foi basicamente de definição das regras que delimitariam as relações entre os atores no cenário social e político e de reorganização institucional, de modo a criar condições que favoreceriam o novo modo de acumulação que começava a se definir.

A política trabalhista, ao dirigir-se para a regulamentação das relações entre trabalho e capital — adotando uma fórmula corporativista que permitiria o controle das organizações operárias —, teve o intuito de substituir o conflito entre as classes pela "harmonia e paz social" e com isso garantir o prosseguimento dessa nova ordem.

As medidas de previdência social, no plano dos benefícios que incidiam sobre os trabalhadores urbanos, tiveram o sentido de atender às necessidades de manutenção da força de trabalho, buscando garantir a preservação da sua capacidade produtiva. Ao mesmo tempo, esses benefícios, pela forma como foram concedidos, ou seja, paternalisticamente, constituíram-se em fator importante para o Governo na busca de sua legitimação.

³⁵ OLIVEIRA, Francisco de. A economia brasileira: crítica à razão dualista. Estudos Cebrap, São Paulo, Cebrap/Brasileiro de Ciências, (2):9, out. 1972.

A estrutura montada para as instituições previdenciárias foi um elemento de controle dos trabalhadores, uma vez que dificultava a união da classe em torno de reivindicações comuns, acarretando ganhos por categoria ao invés de conquistas coletivas.

Essa mesma estrutura, aberta à participação dos trabalhadores no processo decisório, por ter sido gerada num momento em que a organização sindical já se encontrava atrelada ao Estado, não significou uma abertura real para a penetração das reivindicações autênticas do movimento operário, mas teve um caráter legitimador com o estabelecimento de mais de um canal de cooptação.

É importante destacar que tanto a organização sindical, que começou a ser definida nesse período, como a estruturação que foi dada aos órgãos da Previdência Social forneceram o suporte para o desenvolvimento posterior do tipo populista de relação Estado-sociedade, à medida que propiciaram a formação de uma classe trabalhadora cooptada e controlada, passível de se transformar em base de apoio manipulável.

Já a atuação estatal nos setores educação e saúde esteve restrita à implementação de medidas visando preponderantemente à centralização, que, no âmbito da educação, teve como foco principal a reestruturação do ensino e, na saúde, a reorganização institucional.

Em termos gerais, as políticas sociais formuladas nessa conjuntura tiveram um sentido comum que foi o de dar início a um processo de centralização, que era coerente com o esforço de formar, no nível econômico, um espaço nacionalmente integrado.

Restaria salientar, ainda no que tange à política social do Estado nos anos de 1930 a 1937, o fato de que ela se orientou quase que exclusivamente no sentido das populações urbanas.

Explicitando melhor, poder-se-ia dizer que aquelas políticas relativas ao trabalho, à previdência social e à habitação, as quais interferem diretamente nas relações entre capital e trabalho, se dirigiram somente aos trabalhadores urbanos. Isso se deve ao fato de que o objetivo fundamental da ação do poder público era o de promover a industrialização, sem com isso ferir os interesses da oligarquia rural, que detinha na correlação de forças forte poder político.

Os setores educação e saúde, em tese, tiveram um tratamento mais globalizante, no sentido de que mostraram preocupação com a popu-

lação como um todo, independentemente da localização geográfica e da posição na divisão social do trabalho. Na prática, porém, a ênfase foi dada para as áreas urbanas.

2.2 – O Período 1937-45

2.2.1 – Introdução

O período que vai de 1937 a 1945, conhecido como o "Estado Novo", caracterizou-se, do ponto de vista da atuação estatal, por ser aquele em que se consolidaram as principais medidas relativas à política econômica e à social que, na fase anterior, vinham sendo tomadas de forma desarticulada e vacilante.

Isso foi possível porque o Estado, assumindo um caráter marcadamente autoritário, enfeixou poderes e funções que lhe permitiram intervir de forma mais autônoma sobre o processo de desenvolvimento.

O Estado Novo liquidou com a oposição operária, atrelando completamente os sindicatos ao Estado, o que aliás já vinha sendo feito anteriormente, principalmente a partir de 1935, quando entrou em vigência a Lei de Segurança Nacional. Dessa forma, os sindicatos perderam seus líderes mais combativos e sofreram um processo de descaracterização de seu conteúdo reivindicatório. No entanto o número de organizações aumentou devido à criação de novos sindicatos moldados pelas regras definidas oficialmente³⁶.

Foi necessário, ainda, que o Estado bloqueasse o ascenso que vinham apresentando os movimentos de esquerda e também os de direita, como o integralismo, com o intuito de se liberar de qualquer pressão mais radical que pudesse obstaculizar a sua ação.

A conjuntura em que se deu a Segunda Grande Guerra foi um importante fator a ser considerado no exame desse período, que se inaugurou em 1937. O contexto internacional foi um elemento particularmente significativo no processo de mudança que sofreu a sociedade brasi-

³⁶ FÜCHTNER, Hans. Os sindicatos brasileiros de trabalhadores: organização e função política. Rio de Janeiro, Graal, 1980. p.48.

leira, pois foi necessário promover uma rearticulação rápida da economia em função das necessidades geradas pela guerra. Com a crise da economia européia e o colapso do comércio exterior, o sistema econômico brasileiro viu-se grandemente afetado, já que dependia consideravelmente de produtos importados e do mercado internacional para colocação de sua produção tradicional. Com isso redirecionou-se a pauta de exportações de modo a adequar-se à conjuntura de guerra. A indústria nacional teve fortes incentivos, e o Governo conseguiu viabilizar grandes projetos, como a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, a construção da Usina de Volta Redonda, a instituição da Companhia Vale do Rio Doce e o estabelecimento do Conselho Nacional do Petróleo.

Esse Estado, nascido em 1937, centralizou as decisões de modo mais forte que o Estado de 1930, reduzindo ainda mais a relativa autonomia que as unidades estaduais procuravam manter face ao Governo Federal.

Ao mesmo tempo, a ampliação de suas funções proporcionou um crescimento da burocracia estatal e levou o Estado a uma tentativa de homogeneização do funcionamento dos seus órgãos administrativos.

2.2.2 – A consolidação de uma política trabalhista

2.2.2.1 – O salário-mínimo

Durante o Estado Novo, diversas foram as iniciativas do Governo no que se refere ao setor trabalho.

O salário-mínimo (SM), questão das mais discutidas no período e que teve seus contornos traçados já na conjuntura anterior, foi finalmente instituído em 1940.

O anteprojeto do SM regional surgiu em setembro de 1931, e os textos constitucionais de 1934 e 1937 estabeleceram-no como direito do trabalhador, explicitado da seguinte maneira: "... salário-mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalhador."³⁷

³⁷ DIAS, F. Aguiar. Constituições do Brasil. Rio de Janeiro, Liber Juris, 1975. v.1, p.536.

Em janeiro de 1936, pela Lei nº 185 foram instituídas as comissões para estudo dos salários-mínimos regionais, que teriam sua regulamentação em 1938, através do Decreto-Lei nº 399, de 30 de abril. Esse regulamento assim definiu o SM: "... remuneração mínima devida a todo o trabalhador adulto, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, e capaz de satisfazer, em determinada época e região do país, as suas necessidades normais de *alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte.*" (grifo nosso).

A partir dessa definição pode-se destacar alguns pontos relevantes:

- ao menos em termos legais, o SM, desde a sua criação, não estabelecia diferenças de remuneração entre mulheres e homens;
- a lei previa as diferenciações regionais para fins do cálculo do SM;
- quando explicitava os itens a serem considerados no estabelecimento do valor do SM, a legislação colocava à margem pelo menos duas importantes áreas, quais sejam, a saúde e a educação, além de não considerar também a necessidade de lazer, que deveria ser satisfeita pelo SM. Assim sendo, a proposta era de um salário de subsistência somente;
- a definição de SM referia-se exclusivamente ao trabalhador, não incluindo sua família, o que seria feito somente na Constituição de 1946;³⁸
- sendo genérica, a definição legal trata de trabalhadores adultos, o que em tese incorpora o trabalhador rural, o qual, porém, só teria esse direito assegurado a partir de 1943 pela CLT;
- não foram previstos na definição do SM os incrementos de produtividade do trabalho.

O mesmo regulamento que instituiu as comissões de salário-mínimo normatizava questões atinentes à insalubridade, fixando um adicional à remuneração dos trabalhadores ocupados em serviços insalubres; ao salário do menor, estabelecendo uma remuneração específica para os menores aprendizes; e ao salário "in natura", fixando os níveis máxi-

³⁸ XAVIER, Edgar de Andrade. As diretrizes da política salarial de Vargas a Geisel. Porto Alegre, PUCRS, 1979. (Tese de Mestrado em Sociologia Industrial, mimeo). p.63-4.

mos de pagamento em espécie (70%) e proibindo o pagamento de salário em bônus, fichas e vales.

O regulamento estabelecia, ainda, a divisão do País em 22 regiões, correspondentes aos estados, Distrito Federal e Território do Acre, e as normas para a constituição das comissões para o salário-mínimo. Segundo essas normas, os membros das comissões seriam nomeados pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, dentre os representantes dos empregadores e empregados eleitos pelos respectivos sindicatos, associações e instituições de classe, legalmente reconhecidos, sendo que, na comissão seria igual o número de representantes dos empregadores e dos empregados. O Presidente da República nomearia os presidentes das comissões, mediante proposta do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, "...dentre os brasileiros de notória idoneidade moral, versados em assuntos de ordem econômica e social"³⁹.

Uma vez instituídas as comissões, foi-lhes atribuída a tarefa de fixar o SM da região ou da zona de sua jurisdição. Com a finalidade de fornecer os elementos necessários ao cumprimento dessa tarefa, o regulamento estabelecia a realização de inquéritos censitários, a fim de conhecer as condições econômicas de cada região, zona ou subzona do País, e de relacionar os salários efetivamente pagos aos trabalhadores. O Departamento de Estatística e Publicidade do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio era o órgão responsável pela observância do regulamento das comissões, ficando a seu cargo a organização ou sistematização dos elementos estatísticos e a adoção de providências de caráter técnico ou administrativo.

O regulamento das comissões de salário-mínimo no Brasil estabelecia, como já se viu, a paridade de participação de empregados e empregadores na formação das mesmas, o que não se constituiu em inovação, dado que, desde 1928, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), em documentos referentes à questão salarial⁴⁰, recomendava, entre ou-

³⁹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 399, de 30.04.38. [s.n.t.] cap. IV, art. 25.

⁴⁰ Documento nº 26, de 16.06.28. "Convênio referente a métodos para fixação de salários-mínimos" e documento nº 30, de 16.06.28, "Recomendação sobre aplicação de métodos para a fixação de salários-mínimos". XAVIER, op. cit., nota 38, p.57.

tras coisas, a necessidade de condições igualitárias entre trabalhadores e empregadores no processo de fixação do SM.

Com relação ao caráter igualitário das comissões de SM no Brasil, há que se levar em consideração alguns aspectos. Em primeiro lugar, o fato de ser o presidente de cada comissão nomeado diretamente pelo Presidente da República conferia-lhe o caráter de elemento mediador comprometido, o que se agravava pelo direito a voto de Minerva que a lei lhe atribuía. Por outro lado, os representantes dos empregados e empregadores, embora eleitos pelo sindicato ou associação profissional, tinham sua participação assegurada pela nomeação do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, fato que reforçava a interferência do Governo no processo.

Em segundo lugar, a existência de representantes dos empregados eleitos pelo sindicato ou associação de sua categoria, na comissão, não assegurou uma representatividade real dos interesses dos trabalhadores no processo de discussão para o estabelecimento do SM. Isso porque somente os sindicatos e associações legalmente reconhecidos pelo Ministério do Trabalho poderiam fazer-se representar, e, como se sabe, a sindicalização oficial significou um esvaziamento do conteúdo político dessas agremiações e a redução da sua autonomia⁴¹.

Finalmente, à medida que a decisão definitiva sobre a fixação do SM era do Presidente da República, essas comissões tiveram, na realidade, apenas um papel de assessoramento.⁴²

Em 19 de maio de 1940, pelo Decreto-Lei nº 2.162, foi instituído o salário-mínimo, tendo sido, então, fixado um salário para cada uma das diferentes regiões e sub-regiões em que se dividiu o País. Também a distribuição percentual do SM pelas necessidades que deveria preencher, ou seja, alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte, era diversa para cada região considerada, o que pode ser observado na tabela a seguir.

⁴¹ Os sindicatos independentes que porventura tivessem sobrevivido ao processo de sindicalização oficial foram excluídos dessa discussão.

⁴² XAVIER, op. cit., nota 38, p.68.

Tabela a que se refere o art. 29 do Decreto nº 2.162, de 1 de maio de 1940

| REGIÕES | SALÁRIO MÍNIMO, EM DINHEIRO | | | | PERCENTAGENS DO SALÁRIO MÍNIMO, PARA O DESCONTO, ATÉ À OCORRÊNCIA DE 70%, DAS DESPESAS DE ALIMENTAÇÃO, HABITAÇÃO, VESTUÁRIO, HIGIENE E TRANSPORTE, NOS CASOS EM QUE OS SALÁRIOS NÃO SEJAM PAGOS TOTALMENTE EM DINHEIRO | | | | |
|--|-----------------------------|--|---|------------------------------|--|-------------|-------------|-----------|--------------|
| | Salário Mensal | Horas de Trabalho Útil em que é dividido o Mês | Salário Diário (dia de 8 Horas de Trabalho) | Salário por Hora de Trabalho | Alimentação % | Habitação % | Vestuário % | Higiene % | Transporte % |
| Alagoas | | | | | | | | | |
| Maceió (capital) | 125\$000 | 200 | 5\$000 | \$625 | 55 | 20 | 8 | 9 | 8 |
| Demais localidades e distritos | 90\$000 | 200 | 1\$600 | \$450 | 60 | 16 | 11 | 10 | 3 |
| Amazonas | | | | | | | | | |
| Manaus (capital) | 160\$000 | 200 | 6\$400 | \$800 | 55 | 16 | 10 | 10 | 9 |
| Demais localidades e distritos | 120\$000 | 200 | 4\$800 | \$600 | 65 | 12 | 9 | 10 | 4 |
| Baía | | | | | | | | | |
| Salvador (capital), Ilhéus, Itabuna, Itacarê, Canavieiras, Belmonte, Itapira e Una | 150\$000 | 200 | 6\$000 | \$750 | 60 | 20 | 8 | 8 | 4 |
| Andaraí, Camarú, Conquista, Feira, Itambê, Jequiê, Jaguaquara, Lençóis, Rio Novo, Santarém, Marau e Mucuge | 120\$000 | 200 | 4\$800 | \$600 | 65 | 16 | 9 | 8 | 2 |
| Alagoínhas, Afonso Pena, Amargosa, Areia, Barra da Estiva, Boa Nova, Cachoeira, Catú, Cruz das Almas, Conceição, Djalma Dutra, Encruzilhada, Inhambupe, Itaberaba, Itaparica, Joazeiro, Jacobina, Maragogipe, Mata, Mundo Novo, Muritiba, Nazare, Pojuca, Poços, Rui Barbosa, Santo Amaro, São Felix, Santo Antonio de Jesus, São Gonçalo, São Sebastião, Valença, Brejões, Camassari, Cairú, Capivari, Conde, Coração de Maria, Entre Rios, Ituassú, Itaquara, Itirussú, Jaguaripe, Jequiricá, Lage, Mutuípe, Nilo Peçanha, Palmeira, Prado, Saúde, Tape-roá e Santa Inês | 110\$000 | 200 | 4\$400 | \$550 | 65 | 16 | 9 | 8 | 2 |
| Barra, Bonfim, Brumado, Caravelas, Castro Alves, Campo Formoso, Esplanada, Ipirá, Maracás, Morro do Chapéu, Serrinha, Alcobaça, Anchieta, Angical, Aratuípe, Baixa Grande, Barreiras, Bom Jesus da Lapa, Bom Sucesso, Brotas, Condeuba, Caetite, Caculé, Caririnha, Casa Nova, Chique Chique, Cícero Dantas, Cipó, Conceição do Coité, Correntina, Cotegipe, Curuçá, Euclides da Cunha, Guanambi, Geremoabo, Glória, Irapá, Irecê, Itapicurú, Itiuba, Jacaraci, Jandaíra, Livramento, Macaúbas, Monte Alegre, Monte Santo, Mucurí, Oliveira dos Brejinhos, Paramirim, Porto Seguro, Paripiranga, Pilão Arcado, Pombal, Queimadas, Remanso, Riachão do Jacuípe, Riachão de Santana, Rio Branco, Rio de Contas, Rio Preto, Rio Real, Santana, Santa Luzia, Santa Maria, Santo Inácio, Santa Cruz, Seabra, Santo Sê, Seure, Tucano, Uauá e Urandi | 90\$000 | 200 | 3\$600 | \$450 | 65 | 16 | 9 | 8 | 2 |
| Ceará | | | | | | | | | |
| Fortaleza (capital) | 150\$000 | 200 | 6\$000 | \$750 | 55 | 20 | 8 | 10 | 7 |
| Demais localidades e distritos | 110\$000 | 200 | 4\$400 | \$550 | 60 | 16 | 7 | 12 | 5 |
| Distrito Federal | 240\$000 | 200 | 9\$600 | 1\$200 | 50 | 20 | 8 | 12 | 10 |
| Espírito Santo | | | | | | | | | |
| Vitória (capital) | 160\$000 | 200 | 6\$400 | \$800 | 55 | 16 | 6 | 13 | 10 |
| Demais localidades e distritos | 110\$000 | 200 | 4\$400 | \$550 | 70 | 16 | 9 | 10 | 5 |
| Goiás | | | | | | | | | |
| Goiana (capital) e cidades marginais da Estrada de Ferro de Goiás | 150\$000 | 200 | 6\$000 | \$750 | 50 | 18 | 10 | 14 | 8 |
| Demais localidades e distritos | 100\$000 | 200 | 4\$000 | \$500 | 55 | 16 | 11 | 11 | 4 |
| Maranhão | | | | | | | | | |
| São Luiz (capital) | 120\$000 | 200 | 4\$800 | \$600 | 60 | 16 | 6 | 10 | 8 |
| Demais localidades e distritos | 90\$000 | 200 | 3\$600 | \$450 | 65 | 14 | 9 | 10 | 2 |
| Mato Grosso | | | | | | | | | |
| Cuiabá (capital) | 150\$000 | 200 | 6\$000 | \$750 | 50 | 18 | 10 | 18 | 4 |
| Aquidauna, Bela Vista, Campo Grande, Entre Rios, Maracajú, Corumbá, Poxoréu, Guajarã Mirim, Alto Madeira, Lageado, Ponta Porã, Dourados, Porto Mur-tinho e Três Lagoas | 180\$000 | 200 | 7\$200 | \$900 | 55 | 18 | 11 | 14 | 2 |
| Nioae, Cáceres, Mato Grosso, Livramento, Herculanêa, Alto Araguaia, Araguaiana, Miranda, Paranaíba, P-conê, Rosário, Oeste, Diamantina, Santo Antônio .. | 100\$000 | 200 | 4\$000 | \$500 | 55 | 16 | 11 | 16 | 2 |

(continua)

Tabela a que se refere o art. 2º do Decreto nº 2.162, de 1 de maio de 1940

| REGIÕES | SALÁRIO MÍNIMO, EM DINHEIRO | | | | PERCENTAGENS DO SALÁRIO MÍNIMO, PARA O DESCONTO, ATÉ À OCORRÊNCIA DE 70%, DAS DESPESAS DE ALIMENTAÇÃO, HABITAÇÃO, VESTUÁRIO, HIGIENE E TRANSPORTE, NOS CASOS EM QUE OS SALÁRIOS NÃO SEJAM PAGOS TOTALMENTE EM DINHEIRO | | | | |
|--|-----------------------------|--|---|------------------------------|--|-------------|-------------|-----------|--------------|
| | Salário Mensal | Horas de Trabalho Útil em que é Dividido o Mês | Salário Diário (dia de 8 Horas de Trabalho) | Salário por Hora de Trabalho | Alimentação % | Habitação % | Vestuário % | Higiene % | Transporte % |
| Minas Gerais | | | | | | | | | |
| Belo Horizonte (capital), Juiz de Fora, Nova Lima, Uberaba e Uberlândia | 170\$000 | 200 | 6\$800 | \$850 | 55 | 16 | 6 | 10 | 13 |
| Demais localidades e distritos | 120\$000 | 200 | 4\$800 | \$600 | 60 | 14 | 9 | 10 | 7 |
| Pará | | | | | | | | | |
| Belém (capital) | 150\$000 | 200 | 6\$000 | \$750 | 55 | 16 | 6 | 15 | 8 |
| Demais localidades e distritos | 110\$000 | 200 | 4\$400 | \$550 | 60 | 12 | 7 | 16 | 5 |
| Paraíba | | | | | | | | | |
| João Pessoa (capital) | 130\$000 | 200 | 5\$200 | \$650 | 60 | 16 | 8 | 6 | 10 |
| Demais localidades e distritos | 90\$000 | 200 | 3\$600 | \$450 | 65 | 14 | 9 | 8 | 4 |
| Paraná | | | | | | | | | |
| Curitiba (capital) | 180\$000 | 200 | 7\$200 | \$900 | 55 | 16 | 10 | 10 | 9 |
| Ponta Grossa, Paranaguá, Antonina, Foz do Iguassú, Jacarezinho, Cambará, Londrina, Ribeirão Claro, Rio Negro e Irati | 160\$000 | 200 | 6\$400 | \$800 | 60 | 14 | 11 | 10 | 5 |
| Demais localidades e distritos | 120\$000 | 200 | 4\$800 | \$600 | 60 | 14 | 11 | 10 | 5 |
| Pernambuco | | | | | | | | | |
| Recife (capital) e Olinda | 150\$000 | 200 | 6\$000 | \$750 | 55 | 20 | 10 | 8 | 7 |
| Demais localidades e distritos | 100\$000 | 200 | 4\$000 | \$500 | 60 | 18 | 9 | 8 | 5 |
| Piauí | | | | | | | | | |
| Teresina (capital) e Parnaíba | 120\$000 | 200 | 4\$800 | \$600 | 60 | 14 | 8 | 14 | 4 |
| Demais localidades e distritos | 90\$000 | 200 | 3\$600 | \$450 | 60 | 14 | 7 | 16 | 3 |
| Rio Grande do Norte | | | | | | | | | |
| Natal (capital) | 130\$000 | 200 | 5\$200 | \$650 | 55 | 14 | 6 | 15 | 10 |
| Demais localidades e distritos | 90\$000 | 200 | 3\$600 | \$450 | 60 | 12 | 9 | 16 | 3 |
| Rio Grande do Sul | | | | | | | | | |
| Porto Alegre (capital) | 200\$000 | 200 | 8\$000 | 1\$000 | 50 | 20 | 8 | 10 | 12 |
| Demais localidades e distritos | 160\$000 | 200 | 6\$400 | \$800 | 55 | 18 | 11 | 10 | 6 |
| Rio de Janeiro | | | | | | | | | |
| Niterói (capital), São Gonçalo e Nova Iguassú | 200\$000 | 200 | 8\$000 | 1\$000 | 50 | 20 | 8 | 12 | 10 |
| Sedes dos demais municípios e distritos | 150\$000 | 200 | 6\$000 | \$750 | 55 | 14 | 11 | 10 | 10 |
| Demais localidades e partes restantes dos distritos | 100\$000 | 200 | 4\$000 | \$500 | 55 | 16 | 11 | 10 | 8 |
| Santa Catarina | | | | | | | | | |
| Florianópolis (capital), São Francisco, Lages, Blumenau, Joinville, Laguna e Itajaí | 170\$000 | 200 | 6\$800 | \$850 | 55 | 18 | 8 | 15 | 4 |
| São Bento, Mafra, Concórdia, Porto União, Rio do Sul, Curitibaanos, Itaiópolis, Camboriú, Brusque, Biguaçu, Jaraguá e São José | 150\$000 | 200 | 6\$000 | \$750 | 60 | 16 | 7 | 14 | 3 |
| Indaial, Cruzeiro, Parati, Caçador, Tijucas, Cancinhas, Palhoça, Nova Trento, Porto Belo, Rodeio, Tubarão, Bom Retiro, Crescuma, Gaspar, Timbó, Hamônia, Campo Alegre, Araranguá, Imaruã, São Joaquim, Orleans, Campos Novos, Jaguaruna, Chapecó e Urussanga | 140\$000 | 200 | 5\$600 | \$700 | 60 | 16 | 7 | 14 | 3 |
| São Paulo | | | | | | | | | |
| São Paulo (capital), Santo André, Santos, São Vicente e Guarujá | 220\$000 | 200 | 8\$800 | 1\$100 | 55 | 20 | 8 | 10 | 7 |
| Campinas e Sorocaba | 200\$000 | 200 | 8\$000 | 1\$000 | 55 | 18 | 11 | 10 | 6 |
| Araraquara, Araçatuba, Baurú, Botucatu, Barretos, Catanduvas, Guaratinguetá, Jundiá, Jacareí, Jaboticabal, Limeira, Marília, Presidente Prudente, Piracicaba, Ribeirão Preto, Rio Preto, São Carlos e Taubaté | 170\$000 | 200 | 6\$800 | \$850 | 55 | 18 | 11 | 10 | 6 |
| Demais localidades e distritos | 150\$000 | 200 | 6\$000 | \$750 | 55 | 18 | 11 | 10 | 6 |
| Sergipe | | | | | | | | | |
| Aracaju (capital) | 125\$000 | 200 | 5\$000 | \$625 | 60 | 15 | 10 | 9 | 8 |
| Demais localidades e distritos | 90\$000 | 200 | 3\$600 | \$450 | 60 | 14 | 9 | 14 | 5 |
| Território do Acre | 170\$000 | 200 | 6\$800 | \$850 | 55 | 18 | 10 | 15 | 2 |

Verifica-se também uma grande discrepância entre o limite inferior e o limite superior do valor do salário mensal estabelecido para as diferentes regiões, sendo que o maior salário é mais do que o dobro do menor. Pode-se observar, ainda, que a distribuição regional dos salários acompanha, em termos gerais, o grau de concentração industrial. Assim, seus maiores valores encontram-se no Distrito Federal, São Paulo e Porto Alegre.

No quadro que discrimina as diferentes necessidades que deveriam ser cobertas pelo salário-mínimo, observa-se que o quesito alimentação, além de merecer maior detalhamento⁴³, é o que concentra os maiores percentuais, oscilando entre 50% e 70% do valor global do SM de acordo com a região, seguido, por ordem, pelos itens habitação, higiene, vestuário e transporte.

A ênfase dada à alimentação vem reforçar a idéia, já expressa anteriormente, de que o SM foi estabelecido para suprir, no limite inferior, as necessidades básicas do trabalhador. Essa convicção tem suas bases na análise do próprio texto que define o SM. Assim, a seleção dos itens, à medida que desconsidera necessidades fundamentais como educação, assistência médica e lazer, demonstra uma preocupação não com as condições de vida do trabalhador, mas com a sua sobrevivência enquanto força de trabalho. Além disso, no momento da sua instituição, a definição de SM exclui o atendimento das necessidades da família do trabalhador, fato que vem corroborar a idéia de salário de simples manutenção da força de trabalho.

O decreto de criação do SM fixou a remuneração para uma jornada de trabalho mensal de 200 horas, correspondendo a uma semana de seis dias com oito horas diárias de trabalho, sendo também discriminado o valor do salário por hora e por dia de trabalho; estabeleceu percentuais de acréscimo salarial por insalubridade, 40%, 20% e 10% sobre o SM de acordo com os níveis, máximo, médio e mínimo, de condições des-

⁴³ No que diz respeito à alimentação, o decreto que instituiu as comissões de SM (nº 399, de 30.04.38) incluiu um quadro onde são discriminados os alimentos, a quantidade e os respectivos valores nutritivos da ração alimentar diária para o trabalhador nacional.

favoráveis de trabalho; e ainda definiu o salário-mínimo do menor de 18 anos, que corresponderia a 50% do SM do trabalhador adulto⁴⁴.

Os valores definidos pelo decreto de criação do SM — Decreto-Lei nº 2.162, de 01.05.40 — foram previstos para vigorar pelo prazo de três anos e poderiam ser modificados ou confirmados a cada triênio. Porém era acrescentada uma ressalva que facultava alterações no valor do salário antes do prazo previsto, em caráter excepcional, desde que a comissão julgasse necessário (pelo voto de 3/4 dos seus membros), em função de alterações profundas da situação econômico-financeira na área onde tal salário estivesse em vigor. O fato de ser necessário um número superior à metade dos membros da comissão para a votação de reajuste salarial extraordinário implicava (sendo paritárias as comissões) a concordância de representantes patronais com relação à proposta dos empregados, o que tornava, na prática, muito difícil a utilização desse recurso.

Observa-se, então, que o SM foi institucionalizado de maneira a burocratizar a questão salarial, ou seja, transformou uma discussão que era política em um procedimento administrativo, o que levou a uma desmobilização ainda maior do movimento operário.

Além do aspecto de burocratização acima referido, a política salarial implantada teve como resultado a ocorrência de uma crescente defasagem entre salários e custo de vida. Isso porque o valor fixado para o SM, quando da sua instituição, se situou num ponto próximo à média salarial observada para os trabalhadores urbano-industriais, havendo, inclusive, uma depreciação dessa média devido aos critérios utilizados pelo censo que percebeu o seu estabelecimento. Por esses critérios o levantamento incluía a remuneração dos trabalhadores rurais, que era, de modo geral, inferior à dos empregados nas áreas urbanas, e que, no entanto, não seriam atingidos pela lei do SM. À medida que ocorreu um nivelamento salarial por baixo, verificou-se uma tendência de depreciação do salário dos trabalhadores qualificados, enquanto para

⁴⁴ Não era especificado o limite inferior de idade, havendo referência apenas ao trabalhador menor de 18 anos, ao contrário do que constava no Decreto-Lei que instituiu as comissões de salário-mínimo, onde essa faixa era definida entre os 14 e os 16 anos.

outros segmentos das classes trabalhadoras o salário fixado significou uma relativa melhoria dos seus padrões de remuneração⁴⁵. No entanto o fato de ter o SM, após 1943, sofrido alteração somente em 1952 e de o custo de vida, nesse mesmo período, ter apresentado crescimento superior a 150%⁴⁶ resultou na perda de poder aquisitivo para o conjunto dos trabalhadores.

Também deve ser lembrada uma outra decorrência importante do estabelecimento do SM, que foi a sua utilização pela Justiça do Trabalho como parâmetro para arbitrar os julgamentos dos dissídios coletivos. "Inexistente, na prática, o sistema da contratação coletiva, tidas as greves como 'recurso anti-social', as reivindicações salariais acabariam por serem canalizadas para o aparato judiciário trabalhista. Mas como a lei trabalhista desconhecia critérios específicos para a determinação de salários que compreendessem — por exemplo, sua relação com índices de produtividade, ritmos de trabalho e outros —, a única baliza segura estava indicada pelo montante do salário-mínimo"⁴⁷. Assim, a Justiça do Trabalho serviu como um instrumento de generalização, para o conjunto do mercado de trabalho, do padrão salarial que a lei fixou.

A instituição do salário-mínimo, como política governamental, cumpriu basicamente três funções nos aspectos que se relacionam com o processo de acumulação: impediu a pauperização absoluta de parcela da força de trabalho, garantindo-lhe o mínimo necessário para a sua subsistência; bloqueou a possibilidade de ocorrência de salários que extrapolassem os níveis apropriados às necessidades de reprodução do capital; e favoreceu um aumento da mais-valia, uma vez que nivelou por baixo os salários dos trabalhadores industriais.

As funções acima discriminadas aparecem claramente a nível do discurso oficial. "O Ministro do Trabalho Waldemar Falcão, em discurso a 19.05.38 ao referir-se à assinatura do Decreto-Lei nº 399, de

⁴⁵ VIANNA, op. cit., nota 12, p.239.

OLIVEIRA, op. cit., nota 35, p.46.

⁴⁶ FÜCHTNER, op. cit., nota 36, p.79.

XAVIER, op. cit., nota 38, p.72.

⁴⁷ VIANNA, op. cit., nota 12, p.239.

30.04.38, (...) declarou que na fixação do salário-mínimo, o Governo visou à satisfação das necessidades da vida humana, evitando que a remuneração mínima do trabalhador seja determinada pelas forças cegas da oferta e procura de mão-de-obra. Também se teve a preocupação de evitar 'que ficassem os empregadores expostos a exigências inoportáveis pela nossa economia'...⁴⁸

Werneck Vianna aponta ainda outra função que teria desempenhado o estabelecimento do SM, qual seja, a possibilidade de ampliação do mercado consumidor pela incorporação de novas camadas da população.⁴⁹

Em 19 de maio de 1940, Getúlio Vargas, comunicando à Nação a assinatura do decreto que instituiu o SM, entre outras coisas, enfatizou o seu papel na ampliação do mercado interno. "A elevação do nível de vida eleva igualmente a capacidade aquisitiva das populações e, incrementa, por conseguinte, as indústrias, a agricultura e o comércio, que verão crescer o consumo geral e o volume da produção".⁵⁰

Considerando as implicações advindas do estabelecimento do SM no contexto do processo de industrialização nacional, pode-se dizer que o mesmo cumpriu um papel relevante, ainda mais se for levado em conta seu potencial político-ideológico. De um lado, impediu o confronto entre empregados e empregadores e, de outro, cooptou os trabalhadores, à medida que a sua instituição foi apresentada como um ato de bondade do Estado.

2.2.2.2 – A Justiça do Trabalho

Nesse período, outro importante evento foi a organização da Justiça do Trabalho. Instituída pela Constituição de 1934⁵¹, foi ratificada no texto constitucional de 1937⁵², organizada pelo Decreto nº 1.237, de 02.05.39, e regulamentada em 1940, pelo Decreto nº 6.596, de 12 de dezembro, passando finalmente a funcionar em 1941.

⁴⁸ XAVIER, op. cit., nota 38, p.176.

⁴⁹ VIANNA, op. cit., nota 12, p.239.

⁵⁰ XAVIER, op. cit., p.177.

⁵¹ DIAS, op. cit., nota 37, p.538, art.,122.

⁵² Ibidem, p.541.

A atuação da Justiça do Trabalho, a partir da sua estruturação, dava-se através do Conselho Nacional do Trabalho, dos Conselhos Regionais do Trabalho e das Juntas de Conciliação e Julgamento ou Juízos de Direito.

O Conselho Nacional do Trabalho, além de ser o Tribunal Superior da Justiça do Trabalho, era o órgão de orientação, de fiscalização e de recursos das instituições de previdência social, sendo também órgão consultivo do Governo em matéria de legislação social, com jurisdição sobre todo o território nacional⁵³.

Aos Conselhos Regionais do Trabalho cabia, entre outras coisas: conciliar e julgar dissídios coletivos; homologar acordos oriundos dos mesmos; julgar, em segunda e última instância, dissídios individuais quando excedessem determinado valor e quando envolvessem a estabilidade de empregados; julgar inquéritos administrativos; e impor multas e demais penalidades.⁵⁴

Finalmente, cabia às Juntas de Conciliação e Julgamento uma série de atribuições, dentre as quais se destacam: conciliar e julgar os dissídios referentes ao reconhecimento de estabilidade do empregado, os relativos a salários, férias e indenizações nos casos de demissão injusta e os demais dissídios concernentes ao contrato individual de trabalho; processar os inquéritos administrativos contra empregados garantidos com estabilidade; e impor multas e demais penalidades.

Para delimitar a jurisdição dos Conselhos Regionais, o País foi dividido em oito regiões, enquanto que a atuação das Juntas de Conciliação e Julgamento foi circunscrita ao âmbito municipal.

A necessidade de montar uma estrutura judiciária específica para tratar das questões trabalhistas aparece, numa primeira abordagem, como resposta à ineficácia dos órgãos incumbidos de tal função, bem como porque tais organismos não possuíam, em termos legais, a competência necessária para dar cumprimento às suas determinações.⁵⁵

⁵³ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 6.597, de 13.12.40. [s.n.t.].

⁵⁴ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 6.596, de 12.12.40. [s.n.t.].

⁵⁵ GOMES, op. cit., nota 2, p. 275-7.

SIMÃO, Azis. Sindicato e Estado. São Paulo, Universidade de São Paulo, 1966. p.86.

Essa situação já se fazia sentir desde o início do processo de formulação das leis trabalhistas. Assim, no início da década de 30, surgiram as Comissões Mistas de Conciliação e as Juntas de Conciliação e Julgamento, bem como foi acrescida ao Conselho Nacional do Trabalho (que existia desde 1923) a função de tribunal arbitral, onde, como último recurso, seriam julgados os dissídios não resolvidos pelas outras instâncias.

As Comissões de Conciliação tiveram uma atuação ineficaz, uma vez que sua função era unicamente a promoção de acordos entre as partes, não dispondo de poder quer para impor seu cumprimento, quer para arbitrar em caso de colisão de interesses.

As Juntas de Conciliação e Julgamento, encarregadas de julgar os dissídios individuais, tiveram razoável atuação na resolução de grande número de casos. Porém não dispunham de respaldo legal para dar cumprimento às suas determinações, ficando esse encargo nas mãos da justiça comum.

O Conselho Nacional do Trabalho, que até 1933 funcionava apenas como órgão de caráter consultivo, apesar de ter ampliado a sua competência, nunca chegou a funcionar como tribunal arbitral porque não tinha "estatuto constitucional nem composição paritária" que lhe desse condições de cumprir essa função.⁵⁶

A Justiça do Trabalho, à medida que sistematizou e organizou os órgãos e procedimentos existentes, ao mesmo tempo em que se erigiu como um aparelho judiciário complexo — independente da justiça comum —, tornou-se instrumento de maior eficácia para o cumprimento de seu papel fundamental, qual seja, ser o elemento de mediação nos conflitos entre capital e trabalho.

Essa nova atuação do Estado, deslocando o confronto direto entre capital e trabalho para o âmbito das instituições públicas, acabou por burocratizar e tornar técnica uma discussão que é fundamentalmente política. Essa institucionalização representou a introdução de novos mecanismos de controle dos conflitos entre trabalhadores e patrões, estabelecendo as suas regras e seus limites. Esse controle, no

⁵⁶ GOMES, op. cit., nota 2, p.236.

entanto, revestido de uma roupagem jurídica e "neutra", deixava encoberto o seu real significado.

A Justiça do Trabalho deve ser entendida nessa perspectiva que se torna ainda mais clara ao se observar o texto constitucional que a instituiu. Esse, ao mesmo tempo em que a criava, decretava a ilegalidade da greve e do "lockout"⁵⁷. A sua criação faz parte de uma estratégia de consolidação de uma nova forma de atuação do Estado em relação à questão trabalhista, forma essa que vinha-se delineando desde o período anterior. Vê-se, então, o Estado interferindo, agora de modo mais organizado e definido, na regulamentação do trabalho, no movimento operário, na organização sindical e nas condições de trabalho. Em suma, é o Estado penetrando diretamente na esfera das relações entre capital e trabalho.

2.2.2.3 — A questão sindical

Da mesma forma que a instituição da Justiça do Trabalho, a atuação do Estado na organização sindical significou, em última instância, o estabelecimento de novas formas de controle das classes trabalhadoras.

Assim sendo, já em 1931, pelo Decreto nº 19.770, de 19 de março, foi traçada uma série de normas que lançaram as bases de uma estrutura sindical atrelada ao Estado. A formação e organização dos sindicatos passaram a se dar em função de regras definidas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Entre elas, pode-se destacar as seguintes: somente trabalhadores que exercessem profissões idênticas, similares ou conexas poderiam organizar-se em sindicatos; somente os sindicatos reconhecidos poderiam negociar acordos de salários e contra-

⁵⁷ Assim, diz o artigo 138 da Constituição de 1937: "Para dirimir os conflitos oriundos das relações entre empregados e empregadores reguladas na legislação social, é instituída a Justiça do Trabalho que será regulada em lei e à qual não se aplicam as disposições desta Constituição relativas à competência, ao recrutamento e às prerrogativas da Justiça comum.

A greve e o "lockout" são declarados recursos anti-sociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional". DIAS, op. cit., nota 37, p. 614.

tos; as eleições sindicais e as contas dos sindicatos deveriam ser fiscalizadas por representantes do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; e era necessária a participação de 2/3 dos empregados de uma categoria para o reconhecimento do sindicato (na prática, a busca da unicidade sindical).

De fato, essas modificações introduzidas pelo Estado não tiveram condições de se impor imediatamente. Ao lado da resistência das associações autônomas de trabalhadores, a própria máquina burocrática do Ministério não estava ainda estruturada de modo a permitir que se efetivassem as suas determinações⁵⁸.

Em 1934, a nova Constituição assegurava pluralidade e completa autonomia aos sindicatos. Porém esse caráter liberal do texto constitucional estava restringido pelo Decreto nº 24.694, de 12.07.34, que impunha como condição para o reconhecimento de um sindicato a representatividade de 1/3 da categoria profissional, numa determinada localidade. Isso significava que poderiam existir três sindicatos por categoria. Porém, sendo difícil atender a essa exigência, vigorou, na prática, um regime bissindical⁵⁹. Esse mesmo decreto montou, também, um sistema sindical mais amplo que organizava, a nível nacional, os trabalhadores, dividindo-os pelos setores de atividade econômica, subordinados separadamente ao Ministério do Trabalho.

A existência dessas novas regras não significou o desaparecimento imediato das associações independentes, que resistiram até 1935 com uma atuação sindical bastante intensa, colocando-se como alternativa à estrutura oficial. Essa atuação teve seu ápice em 1935, quando se formou a Confederação Unitária do Brasil, que reunia trabalhadores a nível nacional⁶⁰, com o apoio da Aliança Nacional Libertadora (ANL). No entanto o Estado, com a promulgação da Lei de Segurança Nacional, decretou a ilegalidade dessa confederação e provocou o desmantelamento das organizações operárias independentes.

⁵⁸ FÜCHTNER, op. cit., nota 36, p. 142.

⁵⁹ FÜCHTNER, op. cit., nota 36, p. 47.

⁶⁰ A Confederação Unitária do Brasil, criada na Convenção Nacional de Unidades dos Trabalhadores, reuniu 300 delegados, representando mais de 500.000 trabalhadores. VIANNA, op. cit., nota 12, p. 200.

Em 1937, a Constituição declarava que era livre a associação profissional ou sindical, sendo porém ilegal a representação de sindicatos não reconhecidos pelo Estado. O texto constitucional é o seguinte: "A associação profissional ou sindical é livre. Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhe os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatório para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas do poder público"⁶¹.

Foi, no entanto, o Decreto nº 1.402, de julho de 1939, que terminou definitivamente com o pluralismo sindical, proibindo, ao mesmo tempo, a existência de associações independentes. Em 1939, completou-se, desse modo, o processo de transformação da estrutura sindical iniciado em 1931, não só no que se refere às organizações dos trabalhadores, mas também àquelas dos empregadores, dos autônomos e dos profissionais liberais. Esse processo acabou por descaracterizar o sindicato como organismo reivindicatório, representativo dos interesses dos seus membros, montando um tipo de associação profissional de colaboração com o Estado e de caráter fundamentalmente assistencial.

Assim, no artigo 4 do mesmo decreto, são explicitados os deveres do sindicato, e a sua leitura mostra claramente o novo caráter que lhe foi imposto:

- "a) colaborar com os poderes públicos no desenvolvimento da solidariedade das profissões;
- b) promover a fundação de cooperativas de consumo e de crédito;
- c) manter serviços de assistência judiciária para seus associados;
- d) fundar e manter escolas especialmente de aprendizagem, hospitais e outras instituições de assistência social;
- e) promover a conciliação nos dissídios de trabalho".

⁶¹ DIAS, op. cit., nota 37, p.138.

Ainda como parte da montagem dessa nova estrutura, foi estabelecido, em 1940⁶², o Imposto Sindical – contribuição anual compulsória de todos os trabalhadores. Os fundos levantados através dessa arrecadação destinavam-se, fundamentalmente, à manutenção da burocracia sindical e dos serviços assistenciais dos sindicatos, além de uma parcela que era retida pelo Estado. Os fundos carreados para o sindicato encontravam-se sob rígido controle do Ministério do Trabalho, tendo sido, inclusive, criada, em 1942, a Comissão do Imposto Sindical⁶³, que tinha como função regulamentar e fiscalizar a aplicação desses recursos.

A destruição da estrutura sindical independente, o conjunto de leis impondo limitações à atividade sindical e a substituição da negociação direta entre patrões e empregados pela mediação da Justiça do Trabalho levaram a um esvaziamento dos sindicatos. Esse esvaziamento significou, paralelamente à perda de conteúdo político das organizações sindicais, a redução do seu contingente de associados. Foi com a finalidade de reativar a mobilização dos trabalhadores e ampliar o número de associados nos sindicatos que se montou a Comissão Técnica de Orientação Sindical em 1943.⁶⁴ Poder-se-ia dizer que a sua criação veio dar o acabamento final a essa estrutura, uma vez que tinha por função formar, na mente dos trabalhadores, uma nova concepção de sindicato.

2.2.2.4 – Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)

Em 1939, instituiu-se uma comissão, cuja incumbência foi a de reunir, num todo orgânico e congruente, o conjunto de leis trabalhistas produzidas no pós-30. O resultado desse trabalho foi a promulgação, em 01.05.43, da Consolidação das Leis do Trabalho⁶⁵, que definiu e normatizou um amplo conjunto de questões, entre as quais se destacam as

⁶² BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 2.377, de 08.07.40. [s.n.t.].

⁶³ —. Decreto-lei nº 4.298, de 15.05.42. [s.n.t.].

⁶⁴ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 5.199, de 16.01.43. [s.n.t.].

⁶⁵ —. Decreto-lei nº 5.452, de 19.05.43. [s.n.t.].

que dizem respeito às condições de trabalho e salário, à estabilidade, à organização dos trabalhadores em associações e aos conflitos entre empregados e empregadores.

Quanto às condições de trabalho, a CLT estabeleceu: jornada de trabalho de oito horas diárias; intervalo de descanso a que tem direito o trabalhador em uma jornada de trabalho e entre duas jornadas consecutivas; normas especiais para regular o trabalho noturno e horas extras⁶⁶; período de férias de 15 dias úteis após 12 meses de trabalho, sem prejuízo da remuneração; normas de higiene e segurança do trabalho; e normas especiais de proteção ao trabalho das mulheres e menores (definindo o menor como indivíduo na faixa dos 14 aos 18 anos de idade).

Em relação ao salário, face à legislação já existente que nela foi incorporada, a CLT ampliou para o trabalhador rural o direito ao salário-mínimo. Ao mesmo tempo, especificou o salário-mínimo do menor aprendiz (50% do SM do trabalhador adulto), omitindo-se quanto ao salário do trabalhador menor.

As normas de garantia do emprego que a CLT descreveu estipulavam indenização nos casos de rescisão de contrato de trabalho sem justa causa (o mais alto salário para cada ano de trabalho) e estabilidade ao empregado após 10 anos de serviço na mesma empresa.

Finalmente, as estruturas da organização sindical e da Justiça do Trabalho, definidas já no período anterior à promulgação da CLT, foram por ela incorporadas⁶⁷.

Essencialmente, portanto, a CLT estabeleceu as normas e regras que iriam reger as instituições vinculadas à área trabalhista, regulamentar o mercado de trabalho e estabelecer os parâmetros de controle das classes subalternas. Expressão de uma nova era, que tinha na in-

⁶⁶ Entre duas jornadas de trabalho, o trabalhador deveria ter um período de 11 horas consecutivas de descanso. Estava previsto, também, um período de descanso de no mínimo uma hora e no máximo duas horas em uma jornada de trabalho. Só era permitida a prorrogação da jornada de trabalho em duas horas, com acréscimo de 20% sobre a hora normal de trabalho. Também o trabalho noturno teria remuneração superior ao diurno.

⁶⁷ Ver Seções 2.2.2 e 2.2.3 deste trabalho, onde são discutidas as questões relativas à Justiça do Trabalho e à organização sindical.

dústria e nas cidades o centro dinâmico da sociedade brasileira, a CLT contemplou fundamentalmente as áreas urbanas, permanecendo o trabalho nas áreas rurais à margem desse processo. Além disso, embora presentes como atividades citadinas, também não se regulou o trabalho doméstico e variadas atividades do mercado informal de trabalho.

2.2.3 – Ampliação do sistema previdenciário

Com a criação do IAPETC e do IPASE, em 1938, completou-se um tipo de estrutura previdenciária no Brasil, cujas bases tinham sido lançadas no período anterior a 1930, e que só começaria a sofrer alterações significativas, em 1960, com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social.

A Lei Eloy Chaves, de 1923, já havia definido um quadro de benefícios que gradativamente foi sendo implantado e aprimorado pelos Institutos. Assegurou-se ao trabalhador (no caso, aos ferroviários) o direito à aposentadoria (velhice e invalidez), à obtenção de socorros médicos (a si e a sua família), ao recebimento de pensão e pecúlio pelos familiares e à compra de medicamentos a preços reduzidos.

É importante esclarecer que esse conjunto de serviços não se estendeu de forma imediata e homogênea a todos os trabalhadores e que os Institutos e Caixas, à medida que iam-se formando, nem sempre incluíam no seu quadro de vantagens todas aquelas definidas para os ferroviários em 1923. Isso porque a criação dessas instituições e a gama de benefícios por elas oferecidos mantinham estreita vinculação com o nível de organização da categoria profissional que congregavam e com a importância econômica que ela assumia numa dada conjuntura.

No período 1937-45, manteve-se uma estrutura fragmentada, que atingia as principais categorias profissionais urbanas e que concedia benefícios e serviços de forma diferenciada. Essa diferenciação ocorria também em relação aos recursos financeiros arrecadados pelas instituições previdenciárias. Os recursos provinham de três fontes: dos salários dos empregados, da receita das empresas e dos cofres da União.

Até 1935, não havia regulamentação que definisse uma fórmula geral de arrecadação dos fundos da Previdência. A partir de 30 de dezembro desse ano, com a promulgação da Lei nº 159, estabeleceram-se

critérios que deveriam ser seguidos de maneira uniforme pelos Institutos e Caixas. No Art. 2º dessa lei ficava estabelecido que "...a contribuição dos empregados corresponderá mensalmente a uma porcentagem sob o respectivo vencimento, (...) até o limite máximo de dois contos de réis (2:000\$000), e variável de 3% a 8%, (...) conforme exigir a situação de cada Instituto ou Caixa de Aposentadoria e Pensões". Por sua vez, os empregadores e a União deveriam contribuir com uma cota mensal equivalente àquela paga pelos empregados.

Até 1945, havia disparidades no percentual de desconto efetuado pelas instituições previdenciárias. No IAPI, no IAPETC e na Caixa dos Ferroviários, esse era de 3%; no IAPC, de 4%; de 4,5% nas Caixas em geral; e taxas de 5%, 6%, 7% e 8%, crescentes com o salário, no IAPB⁶⁸.

Em 1945, uniformizou-se essa taxa para todos os Institutos e Caixas, fixando-a em 5% sobre o valor dos salários⁶⁹. Assim, ocorreu um nivelamento por cima da contribuição previdenciária, uma vez que somente o IAPB apresentava descontos superiores ao que ficou estipulado nesse ano.

Basicamente, os recursos arrecadados pelas instituições previdenciárias eram utilizados para cobrir as despesas com os benefícios e serviços por elas oferecidos. Além disso, havia a possibilidade de aplicação de fundos da Previdência para a concessão de empréstimos e financiamento de casa própria aos associados. Outrossim verificam-se, nos compêndios legislativos desse período, registros sobre a aplicação de recursos dos Institutos e Caixas em projetos econômicos.⁷⁰

⁶⁸ BACHA, Edmar Lisboa et alii. Encargos trabalhistas e absorção de mão-de-obra: uma interpretação do problema e seu debate. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1972. (Relatório de Pesquisa, 12).

⁶⁹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 7.835, de 06.08.45. [s.n.t.].

⁷⁰ —. Decreto-lei nº 1.834, de 04.12.39. [s.n.t.].

—. Decreto-lei nº 2.611, de 20.09.40. [s.n.t.].

—. Decreto-lei nº 5.684, de 20.07.43. [s.n.t.].

—. Decreto-lei nº 8.031, de 03.10.45. [s.n.t.].

Alguns fatos ocorridos durante os anos de 1937 a 1945 devem ser registrados, uma vez que se constituíram em elementos de consolidação do sistema previdenciário que vinha-se estruturando.

De modo geral, verificou-se um aumento do contingente de beneficiários em função do crescimento do número de trabalhadores filiados aos Institutos, da criação de novos Institutos e da extensão de alguns serviços aos familiares dos trabalhadores. Por outro lado, novos benefícios foram introduzidos, ao mesmo tempo em que se ampliaram os serviços que já vinham sendo prestados.

Dessa maneira, a instituição do abono familiar para os servidores públicos⁷¹ surgiu como importante inovação em relação ao quadro já existente. Aliás, as iniciativas de implantação dessa vantagem datam de 1939, quando foi estabelecida uma comissão à qual se atribuiu, entre outras finalidades, a de propor o abono familiar⁷². Em 1944, foi instituído o salário-família para os comerciários, nos mesmos moldes em que foi instituído para os servidores da União.

No que diz respeito à ampliação dos serviços já existentes, são exemplos: a extensão, em 1941, da assistência médica aos doentes mentais pelos Institutos e Caixas de Aposentadoria; a concessão dos benefícios da assistência médica, hospitalar e farmacêutica aos aposentados e pensionistas das instituições previdenciárias; e o custeio, por parte do IAPB, da internação de seus segurados portadores de tuberculose, pelo prazo máximo de um ano⁷³.

O sistema previdenciário, na forma como vinha sendo implantado, constituiu-se em foco de preocupação governamental de tal modo que nesse período se configurou uma tentativa de reforma da sua estrutura.

⁷¹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 3.200, de 19.04.41. [s.n.t.].

⁷² —. Decreto-lei nº 1.764, de 10.11.39. [s.n.t.].

⁷³ —. Decreto-lei nº 3.138, de 24.04.41. [s.n.t.].

—. Decreto-lei nº 7.380, de 13.03.45. [s.n.t.].

—. Decreto-lei nº 5.772, de 24.08.43. [s.n.t.].

Com esse objetivo, Getúlio Vargas, em 1943, instituiu uma comissão que, com a incumbência de propor a reorganização do sistema previdenciário⁷⁴, visava a elaborar um plano de universalização da Previdência, de uniformização dos benefícios e de unificação administrativa. Desse trabalho resultou uma lei, em 1945⁷⁵, que previa a criação do Instituto dos Serviços Sociais do Brasil (ISSB), que deveria executar, orientar e coordenar as atividades pertinentes aos serviços de previdência e assistência social. Esse Instituto, entretanto, nunca chegou a ser implementado, visto ter encontrado forte oposição em vários setores da sociedade. Os principais opositores ao projeto de ISSB foram, segundo James Malloy, os grupos de trabalhadores mais beneficiados pelo sistema (bancários e servidores públicos), a burocracia que foi-se formando em torno dos aparelhos previdenciários e os líderes trabalhistas que tinham suas bases de poder na clientela dos IAPs⁷⁶.

Essa tentativa de reorganização do sistema previdenciário já evidencia uma contradição que iria acirrar-se no decorrer do período 1946-64. Se, de um lado, a centralização perseguida configurava-se como um elemento de crescente importância para o processo de acumulação — pela maior racionalidade e pela concentração dos recursos que permitiria —, de outro, o compromisso do Estado com os dirigentes dos IAPs inviabilizou a consecução daquele projeto. Cabe considerar, ainda, que a abertura do processo eleitoral já em discussão nesse momento tornava desinteressante para Getúlio Vargas o desmantelamento de uma importante estrutura de apoio político, que poderia favorecer a sua permanência no poder.

Outro evento significativo dentro do âmbito da Previdência Social, levado a efeito durante o Estado Novo, foi a regulamentação de que foi alvo a questão dos acidentes do trabalho e que se manteve inalterada até 1967.

⁷⁴ MALLOY, James M. Previdência social e classe operária no Brasil (uma nota de pesquisa). Estudos Cebrap, São Paulo, Brasileira de Ciências, (15). p. 124-5, jan./mar. 1976.

⁷⁵ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 7.526, de 07.05.45. [s.n.t.].

⁷⁶ MALLOY, op. cit., nota 74, p.126.

A partir de 1919, quando essa questão foi legislada pela primeira vez, as empresas deveriam assumir a responsabilidade pelos acidentes de trabalho⁷⁷, prática essa que, de fato, não se generalizou. Até 1933, o procedimento, quando adotado, era exclusivamente o de efetuar seguros com empresas privadas. Nesse ano, pela primeira vez, a assistência e a concessão de indenização aos empregados acidentados apareceram no interior de uma instituição previdenciária, o IAPM, que, quando de sua criação⁷⁸, incorporou esse benefício através do estabelecimento de um fundo especial.

A lei de acidentes do trabalho de 1934⁷⁹ não impôs aos demais Institutos a incorporação desse serviço, mas obrigou todas as empresas que não tivessem efetuado contrato de seguro contra acidentes a fazerem um depósito, nas repartições arrecadoras federais, nas Caixas Econômicas da União ou no Banco do Brasil, "...na proporção de ... 20:000\$000 (vinte contos de réis), para cada grupo de 50 empregados"⁸⁰.

Em 1944, com a reforma da legislação vigente sobre os acidentes do trabalho⁸¹, estabeleceu-se como norma duas formas alternativas de encaminhamento do assunto, quais sejam, a manutenção dos seguros realizados pelas empresas com companhias privadas e sindicatos que mantivessem carteiras de acidentes do trabalho e o recolhimento pelos empregadores de fundos específicos, administrados pelos Institutos, para atender às despesas com os acidentes. No texto da lei havia recomenda-

⁷⁷ Essa postura tem sua base na teoria do risco profissional, cujo pressuposto é a visão de que qualquer lesão funcional ou orgânica que afeta o trabalhador é o resultado do exercício do trabalho. A partir de 1897, através da promulgação do "Workmens Compensation Act", a Inglaterra adotou essa teoria passando a atribuir aos empregadores a responsabilidade pelos acidentes do trabalho.

ARANHA FILHO, Martin. Segurança e higiene do trabalho. Jornal do Comércio, Porto Alegre, 19 ago. 1981. 2º cad., p.2.

⁷⁸ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 22.872, de 29.06.33. [s.n.t.].

⁷⁹ —. Decreto-lei nº 24.637 de 10.07.34. In: CIERGS. Relatório da diretoria: nov.1933/nov. 1934. [s.n.t.]. p.159.

⁸⁰ —. Decreto nº 24.637, de 10.07.34. In: CIERGS, op. cit.

⁸¹ —. Decreto-lei nº 7.036, de 10.11.44. [s.n.t.].

ção no sentido de que não se estabelecessem novos contratos de seguros contra acidentes e que, gradativamente, esse encargo se efetivasse dentro das instituições previdenciárias. A centralização dos fundos para a cobertura dos acidentes de trabalho nos Institutos de Previdência não significou, até 1967, ônus para o trabalhador, pois era vedado qualquer desconto de salário para essa finalidade.

Ao mesmo tempo em que se legislava sobre a questão dos acidentes de trabalho também se verificava a definição de normas sobre higiene e segurança do trabalho, as quais, como já se analisou anteriormente, foram reunidas num capítulo da CLT. Num período em que se processava um grande esforço no sentido da industrialização do País, essas medidas podem ser entendidas como uma forma de garantir a manutenção de uma força de trabalho em condições de atividade.

2.2.4 — A questão sanitária e a urbanização

A atuação do Estado em relação ao setor saúde intensificou-se durante o Estado Novo. Embora os princípios da Constituição de 1937 não tenham confirmado as preocupações definidas no texto de 34, de fato, as iniciativas de reorganização das instituições afetas ao setor, bem como as demais leis surgidas para regulamentar questões vinculadas com a saúde pública, tiveram grande relevância. Como se sabe, foi a partir de 1930 que se iniciou no Brasil um processo de formulação de "políticas" de saúde e que a atuação do Estado nesse setor começou a se dar de forma mais organizada.

O Ministério da Educação e Saúde Pública foi reestruturado no final do período anterior ao Estado Novo⁸², ficando a seu cargo as atividades ligadas à saúde pública e à assistência médico-social. Administração dessas áreas ficou sob incumbência do Departamento Nacional de Saúde, que se organizou em quatro divisões — Saúde Pública, Assistência Hospitalar, Assistência a Psicopatas e Amparo à Maternidade e à Infância. Foram definidos como órgãos de execução dos serviços de saúde as delegacias federais de saúde, de um lado, e, de outro, os ser-

⁸² BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei nº 378, de 13.01.37. [s.n.t.].

viços de abrangência nacional, quais sejam, o Serviço de Propaganda e Educação Sanitária, o Serviço de Saúde dos Portos, o Serviço Antivenéreo das fronteiras e o Serviço de Febre Amarela. Ficava prevista na lei a criação de outros serviços especiais de combate às grandes endemias do País.

O setor saúde sofreu nova reformulação, em 1941, com a reorganização do Departamento Nacional de Saúde⁸³, que assumiu mais claramente as funções de planejamento e pesquisa, ficando a seu cargo, inclusive, a organização de cursos de aperfeiçoamento sobre assuntos médicos e sanitários.

Por essa reestruturação foram extintas as Divisões de Saúde Pública e Assistência Hospitalar, ficando as atividades antes desenvolvidas por aquelas Divisões sob a responsabilidade dos seguintes órgãos: Divisão de Organização Sanitária, Divisão de Organização Hospitalar, Serviço Nacional de Lepra, Serviço Nacional de Tuberculose, Serviço Nacional de Febre Amarela, Serviço Nacional de Peste, Serviço Nacional de Malária e Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina. Além disso, a Divisão de Assistência a Psicopatas foi substituída pelo Serviço Nacional de Doenças Mentais, e o Serviço de Propaganda e Educação Sanitária, pelo Serviço Nacional de Educação Sanitária.

Completando o quadro de órgãos do Departamento Nacional de Saúde, havia ainda o Serviço de Saúde dos Portos, o Serviço Federal de Águas e Esgotos, o Serviço Federal de Bioestatística e sete Delegacias Federais de Saúde.

Finalmente, pela nova lei, as atividades do Serviço Antivenéreo das fronteiras passaram a ser executadas pelo Estado do Rio Grande do Sul.

No conjunto dessa reestruturação, talvez o fato mais importante tenha sido a organização dos serviços de combate às endemias rurais, que passaram a funcionar ligados ao Departamento Nacional de Saúde. Foi somente durante o Estado Novo que o combate a essas endemias, objetivo fundamental presente nos preceitos constitucionais relativos à saúde em 1934, se constituiu em serviços organizados administrativamente.

⁸³ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 3.171, de 02.04.41.
[s.n.t.]

Em 1º de agosto de 1941, o Decreto-Lei nº 3.672 regulou o regime de combate à malária no País como um todo. Esse serviço⁸⁴, juntamente com o Serviço Nacional da Febre Amarela⁸⁵, significou uma interiorização das atividades de saúde pública em direção às áreas rurais, basicamente aquelas onde se verificavam focos de endemias. A preocupação com o controle desses focos parece ter vinculação com o processo de migração das populações rurais para as cidades, que já começava a adquirir importância em 1940, ou seja, esse fato se relaciona com a formação de um mercado de trabalho urbano. Indicadores também da importância conferida à saúde das populações do interior do País foram a criação, nesse período, de uma Caixa de Fundos para os serviços de assistência e saúde pública nos municípios⁸⁶ e a promulgação de um decreto que dispunha sobre a manutenção pelos estados de médicos nos locais onde não houvesse profissionais exercendo a medicina em caráter permanente⁸⁷.

Um outro conjunto de decretos que entrou em vigor no período estava referido às necessidades básicas de saúde da população. São eles:

- Decreto-Lei nº 2.024, de 17.02.40, que fixava as bases da organização da proteção à maternidade, à infância e à adolescência em todo o País;

- Decreto-Lei nº 4.275, de 17.04.42, que autorizava o Ministério da Educação e Saúde a organizar um serviço de saúde pública em cooperação com o Institute of Interamerican Affairs of the United States of America, o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP);

- Decreto-Lei nº 7.328, de 17.02.45, que criava, no Conselho Federal do Comércio Exterior, a Comissão Nacional de Alimentação.

⁸⁴ Em 1939, o Serviço da Malária do Nordeste já havia sido criado em convênio com a Fundação Rockefeller. BRAGA, op. cit., nota 28, p.20.

⁸⁵ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 1.975, de 23.01.40.
[s.n.t.].

⁸⁶ BRAGA, op. cit., p.19.

⁸⁷ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 7.960, de 18.09.45.
[s.n.t.].

Com relação ao objetivo de proteção à maternidade, à infância e à adolescência, o Governo pretendia promover a articulação dos órgãos relacionados com a questão a nível federal, estadual e municipal, bem como estimular a criação de instituições particulares que visassem ao trabalho nessa área. Para realizar a coordenação dessas atividades, foi criado, no Ministério da Educação e Saúde, o Departamento Nacional da Criança⁸⁸, que teve sua organização definida no Decreto-Lei nº 3.775, de 30.10.41. Em cada unidade da Federação, foi prevista a criação de uma repartição central encarregada de orientar a atuação nos assuntos relativos à proteção à maternidade, à infância e à adolescência. Foram estabelecidas, também, as fontes de recursos para a manutenção e desenvolvimento das instituições ligadas ao setor, que seriam orçamentárias e provenientes de doações voluntárias que formariam um fundo nacional de proteção à criança. Uma vez que não se explicitou o montante da verba orçamentária e que a outra fonte (doações) era incerta, os recursos financeiros com que contaria o projeto não podem ser avaliados na sua dimensão.

De modo geral, as políticas voltadas para a proteção materno-infantil relacionam-se com as necessidades de reprodução da força de trabalho, principalmente nas situações em que é escasso o contingente de trabalhadores em potencial. No entanto esse quadro parece não corresponder à realidade nacional deste período, uma vez que se verificava um afluxo de população para as grandes cidades, em volume suficiente para suprir as necessidades requeridas pelo processo de industrialização.

Ademais, a inconsistência das medidas propostas conduzem à conclusão de que seu objetivo não era o tratamento eficaz do problema, mas, sim, o de acenar com uma resposta para as altas taxas de mortalidade infantil que então se apresentavam.

Outro evento ocorrido no período, a criação do SESP, decorreu de recomendação da III Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas realizada em 1942⁸⁹. Esse

⁸⁸ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 2.024, de 17.02.40. [s.n.t.]. cap.II, art. 4º.

⁸⁹ BRAGA, op. cit., p.189.

serviço foi criado para atuar na área de saúde pública e saneamento, tendo representado "... uma ampliação significativa dos recursos assistenciais no país, cobrindo áreas carentes e naquele momento econômica e militarmente estratégicas, como as de produção de borracha no Vale Amazônico"⁹⁰.

A Comissão Nacional de Alimentação, também criada nessa conjuntura, tinha duas finalidades.⁹¹ Por um lado, ela deveria, entre outras coisas, propor as normas de uma política nacional de alimentação e estudar o estado nutricional e os hábitos alimentares da população brasileira, cabendo-lhe, por outro lado, concorrer para o desenvolvimento da indústria de desidratação dos alimentos no País. A leitura, na íntegra, do decreto de sua criação mostra elementos que permitem questionar aquele que, à primeira vista, pareceria ser seu objetivo prioritário, ou seja, o equacionamento do problema da alimentação da população brasileira. Isso porque, ao lado da simples listagem das atribuições da Comissão relativas ao problema, a qual não é acompanhada por uma discriminação dos meios de viabilizá-las, foram arroladas mais sete atribuições visando a dar cumprimento ao objetivo de incentivo à indústria de desidratação de alimentos. Dessa forma, fica difícil interpretar essa iniciativa como indicadora de uma real preocupação com as condições de saúde da população.

Finalmente, completando a série de medidas tomadas pelo Estado no âmbito da área de saúde, é preciso que se registre o encaminhamento de duas delas relacionadas com a emergência de uma economia urbano-industrial. A primeira foi a instituição, em 1941⁹², do Serviço Nacional do Câncer, cuja competência seria a organização, orientação e controle da campanha contra o câncer em todo o País⁹³. A segunda foi a

⁹⁰ LUZ, op. cit., nota 3, p. 159.

⁹¹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 7.328, de 17.02.45. [s.n.t.].

⁹² —. Decreto-lei, nº 3.643, de 23.09.41. [s.n.t.].

⁹³ A preocupação com a incidência de câncer na população não mantém uma relação direta com o processo de urbanização e industrialização. No entanto, de modo geral, ela passa a entrar no rol de medidas públicas quando a sociedade atinge um grau maior de desenvolvimento industrial.

promulgação, em 09.07.42, do Decreto-Lei nº 4.449, que tornou obrigatória a notificação de doenças profissionais⁹⁴, doenças essas provocadas por substâncias tóxicas utilizadas nas indústrias e por condições ambientais inadequadas à saúde.

O conjunto de medidas instituídas na área de saúde, seja aquelas orientadas para a interiorização da medicina, seja aquelas voltadas para a organização dos serviços, apresenta um nexo que o unifica: respondeu às necessidades que se apresentavam diante de um fenômeno novo, que era a formação dos grandes centros urbanos. Essas necessidades diziam respeito, fundamentalmente, à preparação de uma força de trabalho apta a desempenhar as funções que passaram a ser exigidas pelo processo produtivo.

2.2.5 — Educação: a dicotomia ensino profissionalizante-ensino propedêutico

O setor educacional teve papel privilegiado no quadro das políticas sociais postas em prática durante o Estado Novo.

Nos anos que antecederam a 1937, foram grandes os debates em torno das diretrizes que deveriam orientar a educação no País. Essa discussão centrou-se em torno das idéias do movimento escolanovista que, a partir da década de 20, passaram a influenciar as modificações sofridas no sistema de ensino. Esse movimento opunha-se aos representantes de uma visão conservadora da educação, que encontravam nos católicos seu principal ponto de apoio.

A definição dos preceitos constitucionais de 1934 -- nos aspectos relativos à obrigatoriedade do Estado em promover a educação e sua orientação, bem como na explicitação dos princípios de gratuidade e universalização do ensino -- constituiu-se numa vitória do movimento renovador. A inclusão do ensino religioso facultativo, no entanto, significou um ganho dos representantes das forças conservadoras.

⁹⁴ A definição de doenças de notificação obrigatória data de 1923, quando foi promulgado, pelo Decreto nº 16.300, de 31 de dezembro, o primeiro Código Sanitário.

A Constituição de 1937 foi um retrocesso em relação à anterior, à medida que conferia ao Estado um papel supletivo no processo educacional⁹⁵. No entanto, no que diz respeito ao ensino profissionalizante, foi enfatizado o papel do Estado para sua implementação.

À medida que esse nível de ensino foi então destinado exclusivamente às "classes menos favorecidas", ficava institucionalizada, a nível do sistema educacional, a divisão de classes existente na sociedade.

Dessa forma, predominava uma concepção de ensino dicotomizada que colocava, de um lado, um ensino secundário tradicional voltado para a formação das classes dirigentes e, de outro, um ensino profissionalizante que visava a formação de mão-de-obra.

Com relação ao ensino orientado para a profissionalização, cabe salientar que a Constituição de 1937 prescrevia como uma obrigação das indústrias e dos sindicatos a criação de escolas, dentro do âmbito de sua especialização, para os filhos de seus empregados e associados. Percebe-se, então, que as empresas foram chamadas a participar do processo de treinamento de pessoal, atendendo às suas próprias necessidades, suprindo assim, a falta de recursos do Estado para o cumprimento de uma tarefa que ele próprio havia-se imposto.

Na prática, o Estado Novo foi palco de uma série de reformas que, dando concretude às idéias ditadas pela Constituição, ao mesmo tempo promoveram uma rearticulação geral do sistema de ensino brasileiro: geral porque envolveu todos os ramos de ensino, mas de fato parcial porque o fez de forma compartimentada, tratando separadamente cada um.

A partir de 1942, foram postos em execução uma série de decretos-lei que buscaram organizar o ensino profissional. São eles:

- Decreto-Lei nº 4.048, de 22.01.42 - cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI);

⁹⁵ Diz o texto constitucional no seu artigo 129: "à infância e à juventude a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios, assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais."

- Decreto-Lei nº 4.073, de 31.01.42 - Lei Orgânica do Ensino Industrial;

- Decreto-Lei nº 6.141, de 28.12.42 - Lei Orgânica do Ensino Comercial;

- Decreto-Lei nº 8.621, de 10.01.46 - cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC);

- Decreto-Lei nº 9.613, de 20.08.46 - Lei Orgânica do Ensino Agrícola.

Apesar de algumas dessas reformas terem sido promulgadas após o fim do Estado Novo, justifica-se a sua inclusão nesse contexto, uma vez que a sua concepção foi obra de Gustavo Capanema, Ministro da Educação no Governo de Vargas.

A primeira e a mais importante das reformas do ensino profissionalizante foi a que organizou o ensino industrial. Na verdade, pode-se dizer que esse ramo do ensino, enquanto iniciativa governamental, foi introduzido nesse período, pois as escolas de ensino industrial, até então existentes, constituíam-se em iniciativas isoladas. A Lei Orgânica do Ensino Industrial criou escolas técnicas em todo o País com quatro modalidades de cursos de grau secundário, abrangendo a formação industrial, de mestría, artesanal e de aprendizagem.⁹⁶ Os cursos de aprendizagem ficaram a cargo do SENAI e tiveram grande desenvolvimento desde então.

O SENAI, de acordo com a lei, seria organizado, dirigido e custeado pela Confederação Nacional da Indústria, sendo que seu regimento deveria ser submetido ao Ministro da Educação para posterior aprovação do Presidente da República.

⁹⁶ "Os cursos industriais são destinados ao ensino, de modo completo, de um ofício, cujo exercício requeira a mais longa formação profissional. Os cursos de mestría têm por finalidade dar aos diplomados em curso industrial a formação profissional necessária ao exercício da função de mestre. Os cursos artesanais destinam-se ao ensino de um ofício em período de duração reduzida. Os cursos de aprendizagem são destinados a ensinar, metodicamente, aos aprendizes dos estabelecimentos industriais, em período variável e sob regime de horário reduzido, o seu ofício."

A preocupação com a formação de trabalhadores especializados para a indústria, verificada nesse momento, vincula-se à grande expansão que o setor vinha experimentando, expansão essa acentuada principalmente pela retração do comércio internacional, provocada pela Segunda Guerra Mundial. Além disso, o bloqueio à exportação de mão-de-obra pelos países europeus, então ocorrido, tornou necessário qualificar a mão-de-obra nacional.⁹⁷

É necessário lembrar que esse bloqueio representou apenas um fator a mais de restrição ao emprego de trabalhadores estrangeiros. Desde 1931, com a promulgação da Lei dos 2/3 — que limitou a participação dos estrangeiros nas empresas nacionais —, já havia-se estabelecido um processo de redução do uso dessa mão-de-obra, que provavelmente deve ter influenciado o volume das imigrações. De fato, o que parece ter sido o centro da questão do ensino profissionalizante foi a necessidade de preparar uma força de trabalho urbana adequada às exigências geradas pela expansão da economia.

As leis orgânicas do ensino comercial (1943) e do ensino agrícola (1946) completaram o quadro de reformas do ensino técnico.

O ensino comercial, que já havia sido contemplado na Reforma Francisco Campos, em 1931, foi alvo de uma reorganização que teve por objetivo fundamental a formação de profissionais para exercer atividades específicas no comércio, bem como funções administrativas auxiliares em instituições públicas e privadas.⁹⁸

O SENAC, criado em 1946, integrou-se, a exemplo do SENAI, num sistema de ensino paralelo ao oficial e foi organizado nos mesmos moldes deste. A sua organização e administração estavam afetas à Confederação Nacional do Comércio, que se encarregava do treinamento profissional de empregados das empresas comerciais.

A atenção dedicada ao ensino comercial pode ser entendida dentro do mesmo espírito que orientou a reforma do ensino industrial, no que diz respeito às novas demandas da economia. Assim, à medida que indústria e comércio são atividades complementares, justifica-se a ên-

⁹⁷ ROMANELLI, op. cit., nota 4, p.155.

⁹⁸ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 6.141, de 28.12.43.
[s.n.t.].

fase conferida a esses dois ramos de ensino. Além disso, tendo em vista a aceleração do processo de urbanização, decorrente da dinamização da indústria, diversificaram-se e complexificaram-se as atividades econômicas e sociais, demandando a formação de um contingente de trabalhadores capacitados para a sua execução.

O ensino agrícola, que visava basicamente à preparação técnica e à "formação humana"⁹⁹ dos trabalhadores rurais, para o atendimento das necessidades de mão-de-obra adequada aos interesses das propriedades ou estabelecimentos agrícolas, foi organizado em dois ciclos, que incluíam também a formação de pessoal docente.

É interessante observar que até a década de 40 não se tem notícia da existência de uma preocupação maior, por parte do Governo, com a questão do ensino agrícola, apesar do fato de ter sido a economia brasileira até então, principalmente, uma economia de base agrária.

A Lei Orgânica do Ensino Agrícola explicitava o tipo de interesse presente, quando se procedeu à regulamentação desse ramo de ensino, ou seja, a necessidade de introduzir técnicas científicas no trabalho rural, o que é característico do início da penetração do capitalismo no campo. Esse fato dava-se ao mesmo tempo em que se verificavam, nas atividades agrárias, os primeiros estímulos oficiais à utilização de técnicas modernas no processo produtivo.¹⁰⁰

Outro importante conjunto de reformas elaboradas durante a vigência do Estado Novo foi aquele que deu nova organização aos ensinos secundário, primário e normal. Essas reformas formalizaram-se através dos seguintes decretos-lei:

- Decreto-Lei nº 4.244, de 09.04.42 - Lei Orgânica do Ensino Secundário;
- Decreto-Lei nº 8.529, de 02.01.46 - Lei Orgânica do Ensino Primário;
- Decreto-Lei nº 8.530, de 02.01.46 - Lei Orgânica do Ensino Normal.

⁹⁹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 9.613, de 20.08.46. [s.n.t.]. art. 2º.

¹⁰⁰ Exemplo disso é a modernização da cultura do trigo, incentivada pelo governo durante a Segunda Guerra.

O texto da reforma do ensino secundário apresentava como objetivos gerais a formação da "personalidade integral dos adolescentes", a elevação da "consciência patriótica e humanística" e o preparo para "estudos mais elevados de formação especial."¹⁰¹

Esse ramo de ensino foi estruturado em dois ciclos: o primeiro correspondendo ao curso ginásial e o segundo compreendendo dois cursos paralelos, o clássico e o científico.

A feição que tomou o ensino secundário, com uma orientação voltada fundamentalmente para a formação humanística e de cultura geral, com função propedêutica ao ensino superior, refletia uma visão elitista de ensino. Nesse sentido, a reforma não alterou em nada a concepção tradicional sobre o papel atribuído à escola secundária. Tal visão fica inclusive explícita na lei quando, referindo-se à importância da Educação Moral e Cívica, confere ao ensino secundário a finalidade de formação das "individualidades condutoras"¹⁰², ou seja, das futuras lideranças do País.

A educação primária, que não havia sido objeto de regulamentação pelo Governo Federal desde 1827¹⁰³, em 1946 foi organizada pela Lei Orgânica do Ensino Primário. Até então, a sua orientação era traçada pelos estados ou até mesmo pelas escolas particulares.¹⁰⁴

A reforma que se operou nesse nível do ensino foi proposta com as seguintes finalidades:

"a) proporcionar a iniciação cultural que a todos conduza ao conhecimento da vida nacional, e ao exercício das virtudes morais e cívicas que a mantenham e a engrandecam, dentro do elevado espírito de fraternidade humana;

b) oferecer de modo especial, às crianças de 7 a 12 anos, as condições de equilibrada formação e desenvolvimento da personalidade;

¹⁰¹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 4.244, de 09.04.42. [s.n.t.]. art. 1º.

¹⁰² BRASIL. Op. cit., nota 101, cap. VII, art. 23.

¹⁰³ CUNHA, Célio da. Educação e autoritarismo no Estado Novo. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1981. p.134.

¹⁰⁴ ROMANELLI, op. cit., nota 4, p.160.

c) elevar o nível de conhecimentos úteis à vida na família, à defesa da saúde e à iniciação no trabalho."¹⁰⁵

O ensino primário, abrangendo duas categorias de ensino, o fundamental e o supletivo, teve sua orientação definida dentro das linhas gerais do movimento escolanovista, quais sejam, de desenvolvimento do ensino segundo os interesses naturais da criança, de apoio na realidade social, de estímulo ao espírito de cooperação e de solidariedade social.

Também a incorporação, pela lei da reforma, dos princípios da gratuidade e obrigatoriedade da educação primária assim como a atribuição, aos estados, de papéis importantes relativos à organização desse nível de ensino são pontos de proximidade dessa lei com os ideais do movimento escolanovista.

Não obstante a orientação geral da reforma do ensino primário estivesse em sintonia com os princípios do movimento renovador, a sua estrutura, finalidades e a articulação desse nível de ensino com os subseqüentes não se afastaram do sentido mais amplo que teve o conjunto das reformas do período Capanema. Essa constatação tem por base a leitura das finalidades do ensino primário, onde se enfatizava o desenvolvimento de uma orientação moral e cívica e o preparo para a iniciação no trabalho. Ao mesmo tempo, observa-se que a articulação do seu nível supletivo era direta com o ensino técnico ou profissional.

Ainda dentro da Lei Orgânica do Ensino Primário foram definidos os recursos estaduais e municipais destinados à manutenção e desenvolvimento da educação primária. À União, através do Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP)¹⁰⁶, foi atribuída a tarefa de suprir as necessidades mais urgentes de cada região. A liberação desse fundo, para as diferentes unidades da Federação, só se daria quando essas atendessem aos princípios estabelecidos para esse nível do ensino.

A instituição do FNEP foi de grande relevância, pois é demonstrativa do interesse governamental em desenvolver e ampliar a área

¹⁰⁵ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 8.529, de 02.01.46. [s.n.t.]. art. 1º.

¹⁰⁶ —. Decreto-lei nº 4.958, de 14.11.42. [s.n.t.].

de educação primária. A criação desse fundo, estabelecendo fontes de recursos específicas para o financiamento do ensino primário tornou viável, ou pelo menos relativamente viável, a reforma proposta pela Lei de 1946. A regulamentação do FNEP deu-se paralelamente à elaboração da reforma do ensino primário, de tal forma que, embora criado em 1942, foi somente em agosto de 1944 (pelo Decreto nº 6.785)¹⁰⁷ que se definiu a fonte dos recursos e, em 1945 (pelo Decreto nº 19.513, de 25 de agosto), que se estabeleceu a forma de aplicação desses recursos.

Finalmente, completando o conjunto de reformas formuladas durante o Estado Novo, foi promulgada a Lei Orgânica do Ensino Normal em janeiro de 1946. Da mesma forma que o ensino primário, o ensino normal não havia sido regulamentado a nível federal, sendo que sua organização estava até então a cargo dos estados¹⁰⁸.

A Lei Orgânica do Ensino Normal traçou as diretrizes gerais orientadoras do funcionamento desse ramo do ensino para todo o território nacional. As finalidades estabelecidas foram as seguintes: formar o pessoal docente e os administradores escolares necessários às escolas primárias, e desenvolver e difundir os conhecimentos e técnicas relativas à educação da criança¹⁰⁹.

Essa reforma parece constituir-se numa tentativa de suprir, com um corpo docente especializado, as necessidades geradas pela expansão e reorganização do ensino primário.

As reformas do ensino levadas a efeito durante a gestão ministerial de Capanema trazem como tônica algumas características que estão presentes em todas elas e que contribuíram para a manutenção de um sistema de ensino de cunho marcadamente conservador. Dentre essas características pode-se destacar as seguintes: ausência de flexibilidade; ênfase na Educação Moral e Cívica; e educação diferenciada para homens e mulheres.

¹⁰⁷ CUNHA, op. cit., nota 103, p. 137.

¹⁰⁸ ROMANELLI, op. cit., nota 4, cap. 2, p.163.

¹⁰⁹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 8.530, de 02.01.46.
[s.n.t.].

A primeira delas, ausência de flexibilidade, diz respeito à segmentação do ensino que a reforma formalizou, não só porque tratou cada ramo do ensino isoladamente, mas também porque, na lei orgânica de cada um deles, havia normas restritivas à passagem de um nível ou ramo de ensino para outro. Assim, não era possível transitar de um ramo do ensino profissional para outro, nem de qualquer um desses para o ensino secundário, sem que se tivesse que retomar o ano básico. Além disso, o ingresso aos cursos superiores era definido pelo curso médio realizado, de tal modo que, por exemplo, um estudante de curso normal só se poderia encaminhar para alguns cursos da Faculdade de Filosofia.

A segunda característica constante das reformas, e, de modo especial, daquelas que se efetuaram durante o Estado Novo, foi a ênfase que se conferiu à Educação Moral e Cívica. Esse componente, além de aparecer a nível curricular, deveria permear todo o processo de aprendizagem, como um elemento formador de um "espírito patriótico", preocupação essa vinculada com a ideologia nacionalista do Estado Novo.

O último traço a ser explicitado diz respeito ao tratamento diferenciado que a legislação do ensino estabeleceu quanto à educação da mulher. Essa diferenciação evidenciava-se principalmente no ensino secundário, cujo currículo incluía disciplinas especiais que deveriam atender à "natureza da personalidade feminina e bem assim a missão da mulher no lar"¹¹⁰. Por outro lado, havia recomendação explícita no sentido de que o ensino das mulheres se desse, preferencialmente, em estabelecimentos de exclusiva frequência feminina ou, ao menos, em classes separadas.

Durante o período 1937-45, afora a implantação das reformas, registraram-se outros eventos significativos: o Ministério da Educação e Saúde foi reestruturado, o funcionamento dos estabelecimentos de ensino superior foi regulamentado e uma série de órgãos vinculados com a questão educacional foram criados.

A reorganização levada a efeito no Ministério, em 1937, não alterou seus objetivos, mas, basicamente, reformulou sua estrutura administrativa, tornando-a mais complexa. É interessante observar que a

¹¹⁰ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 4.244, de 09.04.42. [s.n.t.]. art. 25.

nova organização assumida pelo Departamento Nacional de Educação seguia, em linhas gerais, a mesma estruturação que a Reforma iria dar posteriormente ao sistema de ensino.¹¹¹

Em 1938, pelo Decreto-Lei nº 421, de 11 de maio, foram definidas normas para regular o funcionamento dos estabelecimentos de ensino superior. A partir dessa data tornou-se necessária a autorização do Governo Federal para que os estabelecimentos desse tipo se pudessem organizar e funcionar. Ao mesmo tempo, o referido decreto enumera exigências que deveriam ser cumpridas para a obtenção da autorização. Autorizado o funcionamento, o estabelecimento era obrigado a requerer ao Ministério da Educação e Saúde seu reconhecimento no prazo de dois anos.

Ainda em 1938, foram criados o Conselho Nacional de Cultura e a Comissão Nacional de Ensino Primário, e foi organizado o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, que havia sido criado em 1937 pelo decreto que reorganizou o Ministério de Educação e Saúde.

Uma revisão da análise da questão educacional permite que se destaque alguns pontos importantes que, no conjunto de medidas promulgadas pelo Estado relativas a esse setor, se constituíram em elementos prioritários.

O ensino profissionalizante, seja a nível de princípio constitucional, seja do ponto de vista da reforma e do ensino paralelo, recebeu atenção especial por parte do poder público juntamente com o ensino primário. Isso se evidencia quando se observa que foram esses os únicos ramos do ensino que tiveram estabelecido financiamento específico para seu funcionamento.

A prioridade conferida a esses ramos de ensino remete diretamente às necessidades engendradas pelo processo de expansão da indús-

¹¹¹ "O Departamento Nacional de Educação compor-se-á das oito seguintes divisões ... a) Divisão do Ensino Primário; b) Divisão do Ensino Industrial; c) Divisão do Ensino Comercial; d) Divisão do Ensino Doméstico; e) Divisão do Ensino Secundário; f) Divisão do Ensino Superior; g) Divisão de Educação Extra-escolar; h) Divisão de Educação Física".

tria nacional, que passa a requerer, de modo crescente, a formação de um contingente de trabalhadores especializados e o fornecimento de um nível mínimo de instrução que possibilite a integração da força de trabalho no mundo urbano.

Outro aspecto importante e inovador a ser destacado, em termos de atuação estatal na área da educação, é o da centralização que o Governo Federal impôs no que diz respeito às diretrizes gerais de orientação do sistema de ensino. Essa centralização, no entanto, não significou um processo de reestruturação que tenha envolvido o sistema de ensino como um todo. Como já vimos, o Estado estabeleceu as normas de funcionamento dos diversos ramos do ensino de forma estanque, promulgando reformas isoladas e específicas.

Finalmente, restaria lembrar o papel que a Educação — como instrumento de difusão da ideologia dominante — cumpriu no Estado Novo. A implementação de um regime autoritário, nos moldes em que ocorria na Europa nazi-fascista, foi acompanhada de um programa de educação moral e cívica para todos os níveis de ensino, como meio de exacerbar o nacionalismo e o patriotismo, que, naquele momento, eram fatores fundamentais para a articulação da sociedade em torno de uma ideologia que daria suporte ao projeto de desenvolvimento que então se definia.

2.2.6 — Habitação: a questão do inquilinato e o financiamento da casa própria

A análise do período anterior ao Estado Novo revelou que a questão habitacional, enquanto política pública, não surgiu de forma explicitada e autônoma, mas inserida no corpo da Previdência Social.

Os regulamentos dos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões, à medida que foram surgindo, iam definindo as formas de aplicação de seus recursos, entre as quais se encontrava o financiamento habitacional. É interessante observar que esse tipo de financiamento aparecia como uma forma de investimento lucrativo dos recursos dessas instituições, juntamente com outros como, por exemplo, a aplicação em títulos da renda federal e depósitos a prazo fixo.

Paralelamente, surgia uma legislação que regulamentava as questões vinculadas com o financiamento habitacional. Essa regulamentação efetivou-se, pela primeira vez, em 1932¹¹², ainda com relação às Caixas de Aposentadoria e Pensões, uma vez que os Institutos não haviam sido criados. Esse regulamento estabelecia normas para a concessão de financiamento para compra, construção e reforma da casa própria, bem como aquisição de terreno, aos associados. Também instituiu regras para aquisição ou construção de prédio para as sedes das Caixas.

Em 1937 foi promulgado um novo regulamento referente ao financiamento habitacional, agora já abrangendo também alguns Institutos de Aposentadoria e Pensões¹¹³. Segundo esse regulamento, "Os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões que tiverem saldos acumulados convertidos ou não, em títulos da Dívida Pública, e cujo patrimônio seja superior a 500:000\$000 (quinhentos contos de réis), poderão empregar até 50% (cinquenta por cento) daqueles saldos no financiamento para aquisição, por compra ou construção, de prédios para moradia de seus associados, de preferência os de família de prole numerosa, e para construção de sede própria."

O mesmo regulamento definia normas que iriam orientar a concessão de financiamento e o pagamento da dívida pelos associados. Entre elas foram selecionadas algumas que determinam os limites dos empréstimos e as formas de amortização da dívida.

Essas informações são interessantes, pois se constituíram em marco de referência para os regulamentos de cada Instituto ou Caixa, os quais iriam apresentar diferenciações algumas vezes significativas.

¹¹² BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 21.326, de 27.04.32.
[s.n.t.].

¹¹³ Esse regulamento (Decreto nº 1.749, de 28.06.37) aplicava-se às Caixas de Aposentadoria e Pensões sujeitas ao regime do Decreto nº 20.465, de 01.10.31, com as modificações nesse introduzidas, bem como, no que lhes for aplicável, aos Institutos de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos e dos Bancários e às Caixas de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores e dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns.

Assim, ficou estabelecido que: o limite de financiamento de cada associado seria de 80:000\$000 (oitenta mil réis)¹¹⁴; o prazo de pagamento da dívida não poderia exceder a 20 anos, a não ser para associados com mais de quatro filhos; a dívida deveria ser paga em prestações mensais com juros de 6% ao ano (podendo elevar-se a 8% de acordo com as condições financeiras dos Institutos); e as prestações mensais não poderiam ultrapassar a 45% dos vencimentos mensais do associado.

O IAPI tinha uma legislação própria no que se refere à questão habitacional. Como se viu na análise do período 1930-37, o regulamento desse Instituto previa a criação de carteiras de empréstimos simples, hipotecário e de financiamento habitacional. Em 1942, foi promulgado o Decreto-Lei nº 4.508, de 23 de julho, que autorizava a concessão de empréstimo, pelo IAPI, a empresas industriais para a construção de conjuntos residenciais a seus operários. Ao que parece, esse foi o único Instituto a realizar uma operação imobiliária de tal espécie. De modo geral, o procedimento dos Institutos era fornecer empréstimos aos associados ou construir conjuntos residenciais para serem vendidos ou alugados aos mesmos. A explicação para esse fato pode ser buscada na necessidade que apresentavam as indústrias de "fixar" os operários, principalmente os qualificados, uma vez que havia carência de trabalhadores especializados.

Até 1930, não raro se verificava a construção de vilas operárias ligadas às empresas industriais¹¹⁵. Nessa situação, o ônus do empreendimento recaía sobre a própria empresa. Já no caso do IAPI, ao tomar a si o custeio da construção, através de fundo previamente recolhido, o que ocorreu foi um repasse das despesas, anteriormente a cargo da empresa, para os cofres do Instituto. Com isso, o trabalhador contribuía para o financiamento de projetos habitacionais de empresas privadas.

¹¹⁴ Para se ter uma idéia aproximada do que representava esse valor em relação ao salário do trabalhador, vale lembrar que o salário-mínimo estabelecido em 1940 foi de 240\$000 (duzentos e quarenta réis) para o Distrito Federal e de 220\$000 (duzentos e vinte réis) para a cidade de São Paulo.

¹¹⁵ PEREIRA, op. cit., nota 33, p.VII, 11-16.

KOWARICK, Lucio. A espoliação urbana. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979. p.30 (Coleção Estudos Brasileiros, 44).

Além do financiamento para aquisição da casa própria, os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões ficaram autorizados, em 1939, a conceder fiança de aluguel de casa a seus associados¹¹⁶. Aliás, a locação de moradias faz parte da questão habitacional, tendo aparecido, inclusive, como reivindicação dos trabalhadores no movimento operário anterior a 1930. A primeira regulamentação do assunto surgiu em 1916 no Código Civil, tendo suas bases assentadas nos seguintes pressupostos: liberdade de contrato; respeito ao contrato durante sua vigência; igualdade das partes; e sublocação ou cessão dentro dos princípios gerais das obrigações.¹¹⁷

As normas contidas no Código Civil vigoraram até 1942, tendo, durante esse período, ocorrido apenas a promulgação de algumas leis de caráter restrito e de curto prazo de vigência¹¹⁸. Em 20 de agosto de 1942, o Decreto-Lei nº 4.598 iniciou a formação de um corpo legislativo específico, à parte, para regular a locação residencial. Esse decreto estabeleceu o congelamento de aluguéis pelo período de dois anos, fixou as bases para o cálculo do valor do aluguel e limitou, a casos especiais, a possibilidade de despejo do inquilino.

Até 1946, quando foi promulgada uma nova Lei do Inquilinato, surgiram ainda três decretos relativos à locação¹¹⁹. O primeiro deles, de 1943, estabeleceu, entre outras coisas, a ampliação da possibilidade de retomada do prédio. O segundo decreto, de 1944, prorrogava o congelamento de aluguéis até 31 de agosto de 1945; previa o rateio, entre locador e locatário, do pagamento de tributos; e "... rotulava como cri-

¹¹⁶ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 1.308, de 31.05.39.
[s.n.t.].

¹¹⁷ O Direito das Obrigações é a parte do Código Civil relativa aos contratos em geral.

¹¹⁸ A respeito da primeira regulamentação das locações e suas bases, ver NUSDEO, Fábio. Nova Lei do Inquilinato. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1965. p.19-21.

¹¹⁹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 5.163, de 31.12.43.
[s.n.t.].

—. Decreto-lei nº 6.739, de 26.07.44. [s.n.t.].

—. Decreto-lei nº 7.466, de 16.04.45. [s.n.t.].

me contra a economia popular a infração a quaisquer dispositivos seus, liberando, porém, o aluguel de prédios cuja construção se iniciasse após a sua entrada em vigor".¹²⁰ O último deles, de 1945, dilatava o prazo de vigência do regime anterior até 31 de agosto de 1946 e "... contemplava o caso de concessão de despejo de imóveis destinados a mutuários dos Institutos e Caixas de Previdência"¹²¹.

A legislação relativa à locação de imóveis tem uma grande importância, principalmente por ter sido elaborada numa época em que se verificaram os primeiros surtos industrializantes e que contingentes cada vez maiores de trabalhadores foram atraídos às cidades. Isso fez com que se tornasse cada vez mais sensível o problema habitacional, o qual já vinha sendo levantado pelas classes trabalhadoras em função seja dos altos custos do aluguel, seja da dificuldade de acesso à casa própria¹²². Considerando, então, a necessidade de prover as condições de fixação dos trabalhadores exigida pelas atividades urbano-industriais, o que não vinha tendo uma contrapartida satisfatória no que diz respeito à construção de moradias populares, tanto a iniciativa dos Institutos de Previdência em propiciar o financiamento habitacional, quanto o conjunto de leis referentes à locação assumem importância no quadro das políticas sociais do período.

Contudo a relevância dessas iniciativas vincula-se, muito mais, ao seu caráter político do que à sua capacidade de encaminhar a solução para os problemas habitacionais do País. Nem a magnitude dos

¹²⁰ NUSDEO, op. cit., nota 118, p.22.

¹²¹ Ibidem, p.22.

¹²² Conforme documentos reunidos por Edgar Carone no livro "Movimento Operário no Brasil (1877-1944)" pode-se verificar que a questão habitacional, desde o início da industrialização, principalmente no Rio e São Paulo, vinha sendo alvo de discussões não só da parte dos trabalhadores como também dos poderes públicos. Ao mesmo tempo, é importante observar que havia uma clara diferenciação no acesso à moradia entre os operários qualificados e os não qualificados. Enquanto estes últimos tinham que recorrer às casas de cômodos (prédios subdivididos de maneira precária, servindo de abrigo para várias famílias), os primeiros, com um nível salarial mais alto, encontravam-se em condições de arcar com os altos custos do aluguel ou mesmo da construção da casa própria.

programas de construção de habitações populares levados a efeito — pela abrangência que tiveram — nem a política de congelamento de aluguéis — pelas limitações que lhes são inerentes — justificariam uma afirmação nesse sentido.

De outro lado, o reduzido volume dos investimentos destinados ao setor, pelos IAPs, não dá respaldo ao estabelecimento de uma relação entre esses programas e as possíveis necessidades de expansão da Indústria da Construção Civil.

Sendo assim, o mecanismo clientelístico presente na concessão de financiamentos habitacionais pelos IAPs e o potencial de cooptação subjacente à legislação que regulava as locações parecem ser os pontos centrais da política habitacional do período.

2.2.7 — Política social e autoritarismo

O período 1937-45 representou uma nova etapa de um processo de modernização que vinha-se delineando desde a Primeira República e que teve, em 1930, um importante ponto de inflexão. Esse processo foi encabeçado pelo Estado, que assumiu uma forma autoritário-paternalista, centralizadora, burocrática e corporativa.

A convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte, em 1933, não significou necessariamente a existência de um sistema político democrático no Brasil nos anos imediatamente posteriores a 1930. Em primeiro lugar, a própria composição dessa Constituinte não foi plenamente democrática, pois resultou de um plenário composto por membros eleitos por voto direto nos estados e também por representantes classistas¹²³, ou seja, a sua organização foi uma combinação de princípios democráticos e corporativistas.

Por outro lado, durante a maior parte do tempo em que vigorou a Constituição de 1934, o País foi governado através de decretos

¹²³ Pelo decreto de convocação da Assembléia Constituinte era a seguinte a sua composição: 214 representantes eleitos diretamente pelo povo e 40 por organizações de classe ou profissionais (18 empregados, 17 empregadores, 3 profissionais liberais e 2 funcionários civis). ERICKSON, Kenneth Paul. Sindicalismo no processo político no Brasil. São Paulo, Brasiliense, 1979. p.42.

e sob a vigência de estado de sítio¹²⁴, configurando um quadro político de cunho autoritário. Esse quadro foi reforçado com a promulgação da Lei de Segurança Nacional em 1935, que, conforme Werneck Vianna¹²⁵, representou para as lideranças sindicais o início do Estado Novo.

A Constituição de 1937 eliminou definitivamente os traços democráticos da Carta de 1934, estabelecendo a intervenção federal nos estados, proibindo a organização sindical independente e fechando o sistema político, com a dissolução do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas dos Estados e das Câmaras Municipais¹²⁶.

O autoritarismo do Estado Novo combinou-se com uma fórmula paternalista de atuação. A postura governamental de tipo paternalista manifestava-se seja através de medidas concretas — legislação trabalhista e salário-mínimo —, seja através de um discurso que apresentava essas iniciativas como uma outorga de benesses.

Esse procedimento veio contribuir para o esvaziamento do movimento operário, à medida que, encaminhada dessa forma, a política social encobria a importância que tiveram, para a sua formulação, as pressões e reivindicações das classes trabalhadoras.

O Estado autoritário-paternalista do pós-30 engendrou uma estrutura centralizada tanto a nível do processo decisório como a nível administrativo. Tal estrutura viabilizou-se através da formação de um aparato burocrático, que, a partir de 1930, tornou-se cada vez mais complexo e abrangente. A articulação de um conjunto de departamentos, conselhos e outros aparelhos administrativos, anteriormente dispersos pelos ministérios então existentes, juntamente com a criação de novas instituições deram origem a uma estrutura que tinha, em órgãos especializados, os elementos de operacionalização das diretrizes traçadas pelo poder executivo.

Esse impulso de centralizar e burocratizar a atuação do Estado concretizou-se através da formação de uma série de organismos tais

¹²⁴ ERICKSON, op. cit., nota 123, p.35.

¹²⁵ VIANNA, op. cit., nota 12, p. 199-200.

¹²⁶ DIAS, Floriano de Aguiar. Constituição Federal de 1937. In: ___. Constituições do Brasil. Guanabara, Libes Juris, 1975. v.1, p. 614, 623, 624, art. 138, 176 e 178.

como: o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930), o Ministério da Educação e Saúde Pública (1930), o Conselho Nacional do Café (1931), o Conselho Federal do Comércio Exterior (1934), o Instituto do Açúcar e do Alcool (1933), o Conselho da Economia Nacional (1937), o Conselho Nacional do Petróleo (1938), o Instituto Nacional do Mate (1938), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (1938), o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944), entre outros.

Esses órgãos foram propostos com a finalidade de atuar sobre o conjunto das questões sociais e econômicas, traduzindo, na sua forma de ação, uma nova configuração da relação Estado-sociedade e uma reorientação das relações entre as classes sociais. Essa nova configuração foi, no pós-30, profundamente marcada por princípios corporativistas¹²⁷.

As instituições que se formaram nessa fase organizaram-se de modo a estabelecer uma completa rede hierarquizada, que apresenta um traço comum, qual seja, o de serem perpassadas pelo Estado, que, ditando as regras e exercendo o controle de seu funcionamento, se erigia como instância superior no sistema de decisões.

No que diz respeito à política social, do ângulo das classes subalternas, é na legislação sindical, na Justiça do Trabalho e na Previdência Social que se observa, com maior nitidez, as características do corporativismo.

A questão sindical foi tratada de modo a enfraquecer a organização dos trabalhadores, impedindo a sua organização autônoma, criando sindicatos verticalizados e atrelados ao Estado, proibindo a

¹²⁷ Para efeitos deste trabalho foi adotada a concepção explicitada por Erickson na sua obra "Sindicalismo no processo político no Brasil". Para ele, "Estado Corporativista é aquele cuja cultura política e instituições refletem uma concepção hierárquica e orgânica da sociedade. Sustentando que o bem geral deve prevalecer sobre interesses particulares, este conceito de sociedade confere seu caráter particular a estruturas e processos do sistema político no qual o Estado serve como árbitro sobre uma hierarquia de associações de empregados e empregadores, organizadas em linhas que refletem as principais atividades econômicas da nação. As hierarquias de associações são simétricas para empregados e empregadores, assegurando contato institucionalizado entre ambos em todos os níveis. Na teoria corporativista, tal contato permite que a cooperação e a solidariedade social substituam os conflitos de classe e a desordem social".

criação de organismos que reunissem horizontalmente seus órgãos de classe, exigindo reconhecimento pelo Estado de qualquer de suas entidades e impondo-lhes as normas para sua organização.

A Justiça do Trabalho, por sua vez, foi estruturada no sentido de deslocar os conflitos entre capital e trabalho da esfera das relações diretas para um campo "neutro", que tinha em um representante do Estado o árbitro capaz de dirimir as divergências.

Quanto à Previdência Social, a criação de Institutos de Aposentadoria e Pensões deu-se no sentido de reunir os trabalhadores por categorias profissionais em estruturas verticais bastante diferenciadas no que diz respeito à sua própria organização interna e aos benefícios e serviços que mantinham. Disso resultou um sistema previdenciário que, impedindo a união da classe trabalhadora em torno de reivindicações comuns, acabou por se tornar um elemento a mais no processo de enfraquecimento do movimento operário.

É importante observar que a política previdenciária, do ponto de vista do trabalhador, apresentou-se com um duplo sentido. Se, de um lado, ela foi restritiva, pelas razões acima expostas, de outro, à medida que permitiu às camadas mais amplas da população urbana o acesso a um quadro maior de serviços e benefícios, teve um caráter compensatório.

A Justiça do Trabalho, a legislação sindical e o sistema previdenciário constituíram-se em importantes instrumentos na formação de um Estado corporativo, viabilizando a utilização de novas formas de controle social, orientadas para a criação de uma sociedade onde os conflitos fossem substituídos pela cooperação entre as classes.

Essa visão corporativista, baseada numa concepção hierárquica e orgânica da sociedade¹²⁸, pressupunha a organização não só dos trabalhadores, mas também das classes patronais em sindicatos, igualmente constituídos de acordo com o ramo de atividades econômicas.

Se o novo sindicalismo teve como consequência para os trabalhadores um enfraquecimento político e um maior controle sobre a sua organização enquanto classe, para os empresários permitiu o fortaleci-

¹²⁸ ERICKSON, op. cit., nota 123, p.13.

mento da categoria face ao Estado e às demandas do operariado. Isso porque a congregação do empresariado nos seus respectivos órgãos de classe, tanto pelo tratamento diferenciado que recebiam do Estado vis-à-vis os organismos classistas do operariado quanto pela articulação de interesses comuns — de defesa e de reivindicações —, propiciou aos mesmos, dentro da nova estrutura, uma atuação política mais efetiva.

Como já se viu anteriormente, o regime estadonovista conduziu um processo de reformas políticas, econômicas e sociais que, em conjunto, representaram a passagem definitiva de uma sociedade de base agrária para uma sociedade urbano-industrial. Esse processo de transição pode ser analisado a partir do conceito de modernização conservadora desenvolvido por Barrington Moore Junior¹²⁹.

A partir da análise do desenvolvimento do capitalismo na Alemanha e no Japão, principalmente, o autor destaca que a transição para a industrialização se realizou através de uma "revolução vinda de cima", ou seja, o poder político permaneceu nas mãos de uma "elite proprietária" que chefiou a condução de reformas modernizantes das estruturas sociais. No curso desse processo, as elites proprietárias estabeleceram uma coligação com setores comerciais e industriais emergentes.

Segundo o mesmo autor, a modernização efetuada nesses moldes implica a preservação, tanto quanto possível, da estrutura social anterior. Ao mesmo tempo, requer o estabelecimento de um Governo forte, de um sistema administrativo uniforme, bem como a criação de um código de leis e de um sistema de tribunais mais ou menos homogêneo. Além disso, esse Governo estimula e coordena o desenvolvimento econômico, controlando ao mesmo tempo as classes subalternas, que pagam todos os custos dessa modernização. À medida que o Estado não rompe com a estrutura anterior, necessita estabelecer uma chefia muito hábil para poder lidar com os diferentes interesses em jogo, o que implica o estabelecimento de uma máquina burocrática e de um aparato repressivo forte, para evitar pressões radicais. Em suma, verifica-se um certo distanciamento Governo-sociedade.

¹²⁹ MOORE JÚNIOR, Barrington. As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno. Lisboa, Cosmos, Santos, Marins Fontes, 1975. p.499-521.

No caso brasileiro, esse processo foi protagonizado, a partir da tomada do poder em 1930, por representantes das oligarquias dissidentes do grupo que detinha a hegemonia no período anterior, ou seja, a burguesia agroexportadora. O grupo que empolgou o poder político não se assumiu como representante de nenhuma fração de classe e não teve condições de apresentar um projeto seu de desenvolvimento que pudesse ser apresentado como alternativo ao modelo agroexportador em crise. Essa impossibilidade de propor uma solução alternativa foi também sentida pelas demais frações da classe dominante em cena naquela conjuntura: o setor ligado à economia agroexportadora havia sido derrotado politicamente e estava economicamente enfraquecido pela crise que vinha enfrentando, e a burguesia industrial era incipiente dada a sua relativa juventude¹³⁰.

Nessa situação, verifica-se um relativo afastamento do Estado em relação à sociedade, o que lhe permitiu levar adiante um projeto de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, que, sem romper com a estrutura social anterior, iria favorecer a industrialização do País. Não se pode dizer que houvesse um projeto definido e nitidamente voltado para o setor industrial. Mais ainda, num primeiro momento, tendo em vista a dependência da economia como um todo do setor agroexportador, o Estado adotou medidas de sustentação desse setor, que também representaram estímulos à indústria. Essas medidas, somadas à iniciativas especificamente voltadas à essa atividade, formaram um quadro propício à industrialização.

Assim, "... a ação do Estado — no nível econômico, certamente, mas sobretudo com relação à moldura institucional até então em vigor — foi, indiscutivelmente, decisiva para a aceleração da industrialização e para a consolidação do setor industrial como eixo fundamental da dinâmica de acumulação no país"¹³¹.

¹³⁰ MEIRELLES, José. Notes sur le rôle de l'État dans le développement du capitalisme industriel au Brésil. Critiques de l'Économie Politique, Paris, Maspero (16-17): 99, abr./set., 1974.

VIANNA, op. cit., nota 36, p. 139.

¹³¹ MEIRELLES, op. cit., nota 130, p.94.

As modificações institucionais levadas a efeito pelo Estado a partir de 1930 estabeleceram fundamentalmente dois caminhos para conduzir o processo que havia sido deflagrado. De um lado, apresentam-se as medidas de centralização que — através da supressão das taxas que incidiam sobre o comércio inter-regional, do controle político das unidades regionais e da criação de órgãos que iriam traçar diretrizes centrais para as questões relativas à economia nacional — tiveram como objetivo a construção de um "espaço econômico integrado"¹³².

De outro lado, foi implementada uma política de regulamentação dos fatores de produção: os institutos econômicos já mencionados atuaram no sentido de buscar uma maior racionalização do fator capital; e a legislação trabalhista teve por objetivo disciplinar o fator trabalho.

Com relação à política trabalhista, até 1937, as medidas tomadas pelo poder público não faziam parte de um todo integrado e sistemático, o que foi sendo construído paulatinamente até 1943, quando a CLT reuniu e organizou toda a legislação existente. Pode-se dizer que a partir de então ficou estabelecido um código que ordenou as relações entre capital e trabalho, o qual sofreria alterações de vulto somente no período posterior a 1964.

Afora a regulamentação do trabalho levada a efeito neste período, outras medidas relacionadas com os setores sociais, principalmente as relativas à área de educação, tiveram o mesmo sentido de dar suporte ao processo de industrialização em curso.¹³³

Como se pode observar, a política social implantada nesse período desempenhou um importante papel nesse processo.

Da mesma forma que a política social, a política econômica do Governo brasileiro, no pós-37, orientou-se mais diretamente para o fornecimento das condições exigidas pelo desenvolvimento do setor industrial.

¹³² MEIRELLES, op. cit., nota 130, p.95.

¹³³ A grande ênfase conferida à educação profissionalizante está claramente vinculada às necessidades de formação de mão-de-obra para as atividades urbano-industriais em expansão.

Teve importância, nesse contexto, a situação de guerra, que, tornando mais claras, para o poder público, as debilidades da economia, provocou a implementação de projetos, tais como o da siderurgia nacional de grande porte e o estabelecimento de medidas visando à exploração do petróleo.

Dentro do conjunto de determinações traçadas pelo Governo, durante o Estado Novo¹³⁴, assumiram maior importância para o desenvolvimento do setor industrial a restrição das importações de bens de consumo e o concomitante favorecimento da importação de bens de equipamento e intermediários¹³⁵.

Finalmente, a participação do Brasil na guerra contra as forças fascistas contribuiu para o fortalecimento do pensamento liberal e democrático que vinha sendo veiculado por setores da elite, acabando por provocar um enfraquecimento do autoritarismo estadonovista.

No final do processo, estabeleceu-se um novo pacto social que inaugurou uma nova fase na vida política do País.

2.3 – O Período 1946-64

2.3.1 – Introdução

A derrota do fascismo, ao final da Segunda Guerra Mundial, suscitou uma contradição no interior do sistema político brasileiro: tendo o Brasil participado do conflito ao lado das forças democráticas, sob que justificativa se manteria internamente um regime ditatorial?

Nesse quadro, de um lado, as forças liberais – anticomunistas e antinacionalistas –, aglutinadas basicamente em torno da União

¹³⁴ A participação do Brasil na guerra criou uma situação na qual, temporariamente, alguns preceitos da legislação trabalhista foram suspensos em função das necessidades da produção industrial (jornada de trabalho, férias e horas extras, basicamente).

¹³⁵ MEIRELLES, op. cit., nota 130, p.97.

DEAN, Warren. A industrialização de São Paulo (1880-1945). São Paulo, Difel, [s.n.] p.228.

Democrática Nacional(UDN), passaram a exercer pressão no sentido do cumprimento dos preceitos da Carta de 1937, que estabelecia o fim do mandato de Getúlio Vargas em 1943. De outro lado, Getúlio Vargas, percebendo a inevitabilidade da democratização, adiantou-se ao processo tomando medidas que garantiriam a sua permanência como articulador da nova conjuntura que se estava divisando¹³⁶. De fato, Getúlio Vargas manteve-se como figura dominante em todo o período, apesar de ter sido destituído do poder pelos militares em 29 de outubro de 1945.

A nova Constituição promulgada em 1946, na realidade, não representou uma ruptura com o espírito do Estado Novo. Ela apenas criou instrumentos institucionais para o funcionamento dessa nova ordem democrática, estabelecendo eleições livres e direitos cívicos à população e restaurando formalmente o sistema federativo. Manteve-se, no entanto, a centralização de poder, que, no nível da representação das forças econômicas, se expressava na estrutura corporativista das instituições, elementos característicos do período anterior.

O período que se inaugurou em 1946 trouxe à tona, como traço fundamental, o tipo populista¹³⁷ de relação Estado-sociedade, que vigorou até 1964.

¹³⁶ Getúlio Vargas promulgou a Lei Constitucional nº 9 em 28 de fevereiro de 1945, que "... restabelecia a federação, eliminava a forma corporativa de representação, restaurando o sistema do voto direto para a eleição de todos os postos políticos executivos, inclusive a Presidência da República". VIANNA, op. cit., nota 12, p.246. Além disso, criou dois partidos políticos, o Partido Trabalhista Brasileiro(PTB), e o Partido Social Democrático(PSD), promulgou o Código Eleitoral e concedeu anistia política.

¹³⁷ A concepção de populismo adotada neste trabalho é aquela desenvolvida por Francisco Carlos Weffort em seu trabalho "O Populismo na Política Brasileira", que poderia ser sintetizada na seguinte passagem: "O populismo é produto da longa etapa de transformações por que passa a sociedade brasileira a partir de 1930. Como estilo de governo, sempre sensível às pressões populares, ou como política de massas, que buscava conduzir, manipulando suas aspirações, o populismo só pode ser compreendido no contexto do processo de crise política e de desenvolvimento econômico que se abre com a revolução de 1930".

WEFFORT, Francisco C. O populismo na política brasileira. In: FURTADO, Celso. Brasil: tempos modernos. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1968. p.49-50.

No entanto é importante salientar que a fórmula populista de mando apresentou uma composição de elementos que não se mantiveram homogêneos no decorrer de sua existência.

Até o início da década de 50, ou seja, durante o Governo Dutra, sustentou-se uma política de insensibilidade em relação às demandas das classes trabalhadoras cotejada com mecanismos de legitimação de tipo paternalista.

Getúlio Vargas, na campanha para as eleições presidenciais de 1950, conduziu uma política de mobilização das massas em torno de questões gerais como inflação, custo de vida, bem-estar social — articuladas no tema de desenvolvimento industrial de base nacional —, montando as bases de uma nova estratégia de poder que iria marcar todo o período populista.

A partir da sua posse, a estratégia de ter nas massas urbanas o suporte básico da atuação governamental, ao mesmo tempo que permitiu levar adiante os projetos desenvolvimentistas do Estado, abriu brechas para que as reivindicações das classes populares ganhassem força no cenário político nacional.

Foi precisamente esse movimento contraditório, engendrado pela relação Estado-massas, que acabou por inviabilizar, no final do período, a tomada das medidas necessárias ao prosseguimento do processo de desenvolvimento econômico.

Em meados dos anos 50, mais precisamente durante o Governo de Juscelino Kubitschek, começa a se configurar um modelo de desenvolvimento calcado na produção de bens de consumo duráveis e de bens de equipamento. O primeiro setor foi sustentado pelo capital estrangeiro e o segundo, pelo Estado, tendo o Plano de Metas traçado as diretrizes para a implantação desse modelo. A partir de então, tornou-se cada vez mais inviável a fórmula populista para responder às necessidades que os rumos tomados pela economia estavam a requerer.

A viabilidade do projeto econômico repousava sobre um aumento da taxa de exploração da força de trabalho e sobre a adoção de uma política de transferência de valor da sociedade como um todo para os setores dinâmicos da economia. A tomada dessas medidas, no entanto, implicaria a perda do apoio político que vinha sendo dado ao Governo pela classe trabalhadora. Sendo assim, a alternativa que se impôs foi

a de utilizar mecanismos econômicos que resultaram na agudização do processo inflacionário, o que, pelos limites que lhe são próprios, não conseguiu impedir um aprofundamento da crise, que atingiria seu ponto crucial no conturbado período da administração de João Goulart. O Estado brasileiro mostrou-se, então, incapaz de tomar as atitudes exigidas quer pelo capital, quer pelas classes populares.¹³⁸

Se, no início, era objetivo dos governos populistas mobilizar controladamente as massas urbanas a fim de obter a base de sustentação de seus projetos, no final, a mobilização assumiu proporções que escaparam ao seu controle, levando o Estado a abraçar as bandeiras levantadas pela classe trabalhadora.

A nível das questões sociais, a mudança de patamar da economia exigiu do Estado ampliação e rearticulação de suas funções, de modo a criar condições favoráveis à implantação de um novo modo de vida e a suprir as necessidades advindas do aprofundamento da concentração urbana.

Esses requisitos, no plano mais concreto dos diferentes setores sociais, podem ser percebidos, nessa conjuntura, gravitando em torno de alguns temas básicos.

Em relação à Previdência Social, os problemas da unificação administrativa, da universalização e da uniformização de benefícios e serviços constituíram-se na tônica do período; na área da saúde, estiveram em evidência as questões ligadas ao combate às doenças de massa e à ampliação da assistência médica; no setor trabalho, as lutas sindicais e a política salarial monopolizaram as atenções dos poderes públicos; no que diz respeito à educação, foram a democratização do ensino e a qualificação profissional os aspectos que assumiram maior relevância; finalmente, a constatação da existência de um expressivo déficit habitacional fez com que a habitação passasse a ser encarada também como uma questão social.

¹³⁸ MEIRELLES, op. cit., nota 130, p.104-5.

2.3.2 – A questão trabalhista

O regime populista deu continuidade às políticas do trabalho implantadas no País após a Revolução de 1930 e que se consubstanciaram na Consolidação das Leis do Trabalho promulgada em 1943.

No que se refere à questão sindical, as alterações ocorridas no texto da CLT, durante o período 1946-64, embora não tenham interferido na estrutura corporativa dos sindicatos, implicaram uma redução da ação controladora do Governo. Isso se explica em função das características dos governos populistas, que procuravam o apoio político da classe operária, ou seja, a relação que se estabeleceu entre Estado e trabalhadores permitiu o fortalecimento do movimento sindical, que teve, nos últimos anos do período analisado, uma destacada atuação política. Durante essa conjuntura, em particular nos anos 1960-64, a prática operária extravasou as demarcações do sindicalismo corporativista, tendo-se registrado a criação, à margem da lei, de organismos intersindicais operários – dos quais o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) foi o mais importante – e a realização de amplos movimentos sindicais reivindicatórios e de caráter político, que tinham por objetivo exercer pressões sobre as autoridades.

A ascensão do movimento operário, a partir da segunda metade da década de 50, está relacionada com o rápido crescimento econômico verificado no País. O desenvolvimento levou ao aumento da taxa de exploração da força de trabalho e à redução do poder aquisitivo das camadas da população situadas nos níveis de remuneração mais baixos, o que tornou as questões salariais em importantes fontes de mobilização sindical e, por conseguinte, em ponto sensível das políticas governamentais na área do trabalho.

O desenvolvimento econômico provocou, também, transformações nas relações sociais e políticas do meio rural brasileiro, que foram acompanhadas de profundas tensões sociais, exigindo uma intervenção mais profunda do Governo Federal nessas áreas. No contexto das políticas trabalhistas, a análise demonstra que a estratégia do Estado se desdobrou em dois níveis, quais sejam, a regulamentação do trabalho e a extensão da estrutura sindical corporativista às áreas rurais, ambos consubstanciados no Estatuto do Trabalhador Rural.

Caberia ainda ressaltar que, no período 1946-64, se pode identificar dois momentos significativos em termos de legislação trabalhista. O primeiro corresponde aos anos de 1946 e 1947, quando se reagruparam as forças atuantes na política brasileira, e o segundo, que se estendeu de 1960 a 1964, foi palco de grandes conflitos sociais. Em ambos assistiu-se a tentativas de introdução de mudanças na legislação em vigor, sendo que, no contexto sócio-político mais recente, ocorreu a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural e se esboçaram iniciativas reformistas que tinham por finalidade a substituição da CLT por um novo código de trabalho.

2.3.2.1 — O populismo e a questão sindical

Uma das fases mais ricas para a análise das políticas na área sindical, no período analisado, foi a que se iniciou com o fim do Estado Novo e se prolongou até 1947, ano em que ficaram mais claramente definidos os limites do regime que se estabeleceu no País. Toda a política sindical subsequente esteve restrita às regras de jogo então definidas, podendo-se observar somente um novo e significativo processo de fermentação social, que procurou extravasar essas demarcações, nos anos de 1960 a 1964.

Durante o processo de redemocratização, a área do trabalho foi palco de conflitos entre as forças que pretendiam reformas na legislação sindical e as que propugnavam sua manutenção.

Os aspectos e eventos significativos, em termos dessas políticas, relacionam-se com o desdobramento do curso da redemocratização que se expressou numa disputa entre frações da classe dominante e que se estendeu para outras camadas sociais, especialmente aos trabalhadores urbanos.

Até a queda de Getúlio Vargas, em 29 de outubro de 1945, poucas foram as modificações dignas de nota, entre as quais encontra-se o Decreto-Lei nº 8.080, promulgado a 11 de outubro de 1945, que dispunha sobre alterações na CLT relativas à organização sindical, propiciando um leve afrouxamento dos controles do Ministério do Trabalho sobre os sindicatos. Na nova redação do artigo 532 da CLT, por exemplo, relacionado com as eleições sindicais, a posse da nova diretoria não mais depen-

dia necessariamente da aprovação das eleições pelo Ministério do Trabalho, desde que não tivesse havido protesto ou não tivesse sido interposto recurso de algum dos candidatos. A redação original do artigo 532 prescrevia a obrigatoriedade da aprovação das eleições pelo Ministério.

O ano de 1946 caracterizou-se pela edição de vários decretos demonstrativos de que a política governamental oscilava entre tendências liberais e autoritárias com relação ao movimento operário.

O mês de janeiro desse ano assistiu a uma tentativa de reformulação da CLT e da política do Ministério do Trabalho. Os Decretos-Lei n^{os} 8.739 e 8.740, a pretexto de criarem a Comissão Nacional de Sindicalização, alteravam substancialmente vários preceitos da CLT. Pode-se destacar o seu caráter liberalizante em vários aspectos, porém não a ponto de abrir mão totalmente do conteúdo corporativista.

Pelo Decreto-Lei n^o 8.739, extinguíam-se a Comissão de Enquadramento Sindical, a Comissão do Imposto Sindical e a Comissão Técnica de Orientação Sindical, criadas durante o Estado Novo, cujas atribuições e serviços passariam a integrar a Comissão Nacional de Sindicalização. Além disso, essa comissão deveria assumir as atribuições que a CLT, em 1943, conferia ao Ministério do Trabalho em matéria de organização Sindical (Título V da CLT) e as relativas à organização sindical rural, regulamentadas em 1944¹³⁹. A mesma tornar-se-ia, portanto, o órgão supremo da administração pública referente à organização sindical, enfeixando um formidável poder político.

Ela constituir-se-ia, em sua instância superior, de 15 membros, formando uma administração tripartite, havendo cinco representantes de cada uma das então existentes confederações de empregados, cinco representantes das confederações de empregadores e cinco representantes designados pelo Ministro do Trabalho. O presidente da comissão seria eleito por escrutínio secreto entre os próprios membros da mesma.¹⁴⁰

¹³⁹ A organização sindical rural será abordada com maiores detalhes na seqüência do texto.

¹⁴⁰ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei n^o 8.739, de 19.01.46. [s.n.t.].

É interessante observar que a composição desse órgão propiciaria o acesso dos trabalhadores a um volume de recursos políticos muito importantes, acesso esse até então impossibilitado pela estrutura da CLT, que colocava como mandante supremo, em questões sindicais, a figura do Ministro do Trabalho. A participação dos trabalhadores em um organismo que se tornava, por assim dizer, a instância máxima de decisões e recursos criava, apesar de suas limitações, uma situação sem precedentes na história sindical brasileira, dado que propiciava aos trabalhadores condições para exercerem pressões mais diretas junto ao aparelho estatal. As limitações prendem-se à preservação do espírito corporativista nas questões sindicais presente nas competências dessa comissão, onde figurava a de "... incentivar a harmonia entre as classes e a justiça social, contribuindo para maior aproximação entre empregados e empregadores, e introduzindo práticas conciliatórias que evitem ou reduzam a ocorrência de dissídios, quer coletivos, quer individuais."¹⁴¹ Ora, promover a cooperação e a harmonia entre o capital e o trabalho sob o olhar vigilante e paternal do Estado é a concepção norteadora do corporativismo.

Simultaneamente ao Decreto-Lei nº 8.739, editou-se o Decreto-Lei nº 8.740, que teve como matéria a regulamentação do primeiro. Dentre as principais propostas de mudança que esse decreto apresentava, destacam-se as seguintes:

- estabelecia a *filiação* dos sindicatos à Comissão Nacional de Sindicalização, ao invés do reconhecimento dos sindicatos pelo Ministério do Trabalho, via carta sindical, conforme reza a CLT;

- revogava o preceito que instituía a obrigatoriedade do registro de todas as associações profissionais no Ministério do Trabalho. Apesar disso, a filiação dos sindicatos à comissão impunha certas regras de funcionamento e concedia certos direitos, como, por exemplo, o de representação da categoria junto aos órgãos públicos, mantendo-se assim certos preceitos da CLT. Esse fato implicava que, embora não estipulasse a obrigatoriedade da filiação, a lei deixava marginalizadas as entidades sindicais independentes;

¹⁴¹ BRASIL, op. cit., nota 140, art. 2º, parágrafo 2º.

- abrandava o controle político-ideológico sobre os sindicatos, o que se percebe com a revogação do item "a" do artigo 530 da CLT. Esse item vetava a eleição para qualquer cargo nos sindicatos ou o exercício de qualquer tipo de representação da categoria aos que professassem ideologias incompatíveis com as instituições ou com os interesses da Nação. Ampliava-se, portanto, a liberdade de escolha dos dirigentes sindicais;

- invalidava o artigo 516 da CLT que proibia o reconhecimento de mais de um sindicato representativo da mesma categoria econômica ou profissional, ou profissão liberal, em uma dada base territorial. Essa medida representava outra grande mudança, uma vez que derrubava o princípio da unicidade sindical.

Os Decretos-Lei nºs 8.739 e 8.740 tiveram uma vigência extremamente curta, o que faz supor que não devem ter sido postos em prática. A sua importância, contudo, reside no fato de se constituírem, até 1964, numa das tentativas de modificação mais profunda da parte da CLT relativa à organização sindical. Indicavam a existência, no aparelho estatal, de forças dispostas a alterar substancialmente alguns aspectos da estrutura corporativa da organização sindical brasileira. A sua revogação, no Governo Gaspar Dutra, através do Decreto-Lei nº 8.987-A, de 15.02.46, é indicadora de que essa reforma não contava com respaldo político e de que as classes dominantes não estavam inclinadas a abrir mão, diante do quadro de reformulações que vivia a sociedade brasileira, de uma política tão eficaz quanto a concebida pela CLT para produzir a "paz social".¹⁴²

Uma das mais importantes iniciativas relacionadas com a questão sindical do período populista foi a edição do Decreto-Lei nº 9.070, de 15.03.46, que dispunha sobre a suspensão ou abandono coletivo do trabalho. Esse decreto, mais conhecido como Lei de Greve, ao estabelecer

¹⁴² A falta de respaldo político a essa tentativa de reformulação da CLT é explicada por Ricardo Maranhão da seguinte maneira: "... considerado excessivamente ousado pelos setores empresariais preocupados com as paralisações crescentes, e atacado pela esquerda como fator de divisão da classe trabalhadora, o decreto permaneceu letra morta e foi rapidamente esquecido." MARANHÃO, Ricardo. Sindicato e democratização. São Paulo, Brasiliense, 1979. p.45.

o direito de greve e os critérios e procedimentos a serem obedecidos nos casos de paralisação do trabalho, acabou por reafirmar a orientação corporativista da CLT na condução da política sindical.

Na exposição de motivos, constante nesse mesmo decreto, reafirmava-se, também, o papel da Justiça do Trabalho como instituição autônoma, a quem cabia dirimir os dissídios entre empregados e empregadores.

Esse preâmbulo da Lei de Greve na realidade reafirmava um conjunto de procedimentos e instituições que se estabeleceram após a Revolução de 1930 e, em especial, relevava o papel da Justiça do Trabalho, que arbitraria acima dos interesses particulares, submetendo as forças em conflito à "justa razão" e ao "interesse coletivo".

É importante notar que a lei, embora estabelecesse o direito de greve, somente permitia a sua realização, em última instância, após percorridos todos os meios legais disponíveis e nela estipulados e, ainda assim, somente para determinadas atividades econômicas. Primeiramente, todos os dissídios coletivos deveriam ser obrigatoriamente submetidos à conciliação prévia ou à decisão da Justiça do Trabalho. A conciliação relativa à ocorrência de dissídio, capaz de determinar a cessação coletiva de trabalho, seria de competência do Departamento Nacional do Trabalho ou das Delegacias Regionais. Se houvesse conciliação, essa deveria ser homologada pelo Tribunal do Trabalho.

A lei, no entanto, não permitia, sob nenhuma hipótese, o exercício do direito de greve nas atividades definidas como fundamentais.¹⁴³ No caso dessas, quando não houvesse conciliação, a lei estabelecia que o processo deveria ser remetido ao tribunal competente. Se, contudo, ocorresse paralisação por parte dos empregados nas atividades fundamen-

¹⁴³ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 9.070, de 15.03.46.
[s.n.t.].

No artigo 3º são definidas as atividades fundamentais: "... as atividades profissionais desempenhadas nos serviços de água, energia, fontes de energia, iluminação, gás, esgotos, comunicações, transportes, cargas e descargas; nos estabelecimentos de venda de utilidade ou gêneros essenciais à vida das populações; nos matadouros; na lavoura e na pecuária; nos colégios, escolas, bancos, farmácias, drogarias, hospitais e serviços funerários; nas indústrias básicas ou essenciais à defesa nacional".

tais, esses incorreriam em falta grave, e a mesma autorizava a rescisão de seus contratos de trabalho. No caso de empregados estáveis, essa dependia de autorização daquele tribunal.

Para as atividades acessórias¹⁴⁴, a lei estabelecia que seria facultada às partes que as desempenhassem, depois de ajuizado o dissídio, a cessação do trabalho ou fechamento do estabelecimento. Nesse caso, sujeitar-se-iam ao julgamento do tribunal, tanto para os efeitos da perda do salário quanto para o respectivo pagamento durante o fechamento. Estabelecia ainda que a cessação ou o fechamento seriam considerados justificados, sempre que o vencido não cumprisse imediatamente a decisão. No caso de paralisação em desatenção aos processos e prazos conciliatórios ou decisórios previstos na lei por parte de empregados em atividades acessórias, também se incorreria em falta grave, que representava a possibilidade de rescisão do contrato de trabalho, obedecendo aos mesmos preceitos estabelecidos para os empregados em atividades fundamentais.

Para os empregadores, a lei determinava que o fechamento do estabelecimento ou a suspensão do serviço por motivo de dissídio de trabalho em desatenção aos processos e prazos conciliatórios e decisórios ou a falta de cumprimento às decisões dos tribunais competentes implicaria, entre outras coisas, a obrigação do pagamento de salários em dobro.

Esse decreto representou, seguramente, uma inovação na política trabalhista, tomando-se como ponto de referência as determinações prevalecentes durante o Estado Novo. Nesse período, a greve e o "lockout" eram terminantemente proibidos, tendo isso se expressado inclusive em preceito constitucional.¹⁴⁵

O exame do conteúdo da Lei de Greve deve ser referido à conjuntura político-social da época. O contexto do pós-guerra e da liberalização do regime produziu uma intensa movimentação político-partidária e sindical. Multiplicavam-se, após longos anos de fechamento político,

¹⁴⁴ BRASIL, op. cit., nota 143. No parágrafo 2º do artigo 3º são definidas como acessórias as atividades não classificadas como fundamentais.

¹⁴⁵ DIAS, op. cit., nota 37, art. 139.

movimentos reivindicatórios e grevistas no seio da classe trabalhadora, que se mobilizou com o objetivo principal de repor a perda do poder aquisitivo dos salários.

A vitalidade da mobilização dos trabalhadores impunha às classes dominantes a necessidade de controlar esse movimento. A iniciativa governamental de estabelecer a legalidade da greve funcionou como forma de esvaziamento de reivindicações dos trabalhadores, que a essa época incluíam o direito de greve. O estabelecimento desse direito, ao mesmo tempo em que vinha ao encontro de demandas do operariado, representava, paradoxalmente, a frustração de suas reivindicações, uma vez que as restrições a ele impostas acabaram por esvaziar o conteúdo do conflito entre capital e trabalho.

Outro evento importante que demarcou, ao lado da Lei de Greve, o contorno básico das políticas trabalhistas durante o populismo foi a promulgação do Decreto-Lei nº 9.502, de 23.07.46. A sua importância reside, precisamente, no fato de que, às vésperas da promulgação da Constituição democrática de 1946, se manifestou a rigidez da política governamental em relação às atividades dos sindicatos, ampliando-se ainda mais certas restrições — já constantes na CLT — com vistas a coibir a atividade político-partidária dentro das organizações sindicais.

A alteração introduzida pelo Decreto-Lei nº 9.502 no artigo 521 da CLT, que dava as condições para o funcionamento dos sindicatos, ampliava a lista de restrições, acrescentando dois itens ao texto original: proibia a cessão da sede do sindicato para entidades político-partidárias e proibia a organização, no sindicato, de atividades que não estivessem previstas na CLT. Esses acréscimos indicam que o Governo pretendia manter separadas da atuação dos sindicatos as atividades político-partidárias.

Além dessa modificação, a lei ampliava a lista das deliberações dos sindicatos que deveriam ser tomadas por escrutínio secreto (referidas no artigo 524 da CLT) e, ainda, estabelecia outras normas referentes ao processo de eleições sindicais — normas essas válidas até hoje.

Finalmente, ao lado dos elementos de reforço às regras estabelecidas pela CLT, o Decreto-Lei nº 9.502, ao estipular que a filiação de organismos sindicais nacionais a organizações estrangeiras po-

deria vir a ocorrer mediante licença prévia do Congresso Nacional, introduzia uma modificação que representava um relativo abrandamento da legislação, que até então impedia totalmente essa prática.

O exame da Lei de Greve e do Decreto-Lei nº 9.502 mostra que o Governo Gaspar Dutra, ainda em plena fase de reconstitucionalização do País, não se dispunha a abrir mão do instrumental político que a CLT proporcionava para o controle dos sindicatos. Antes o Estado se inclinava a reforçar a estrutura corporativa.

É necessário ressaltar, no entanto, que nesse momento começaram a despontar no elenco das políticas sindicais novas medidas que tinham por finalidade, por um lado, o incremento das práticas assistencialistas e, por outro, promover um relativo afrouxamento dos controles governamentais sobre os sindicatos. Estas últimas somente viriam a ser regulamentadas em uma próxima fase do período populista.

A nova ordem política teve, então, que encontrar outras formas para assegurar a legitimação do Estado perante as classes trabalhadoras. Foi nesse sentido que se buscou ampliar o uso do Fundo Social Sindical, o que ocorreu com a promulgação do Decreto-Lei nº 9.615, de 20.10.46, que mudava a redação do artigo 594 da CLT — onde era disciplinado o uso do Fundo —, acrescendo ao mesmo a possibilidade de utilizá-lo para fins de assistência social aos trabalhadores.¹⁴⁶

Essa mudança na legislação é outro aspecto de fundamental importância para entender os mecanismos do populismo no que diz respeito à política sindical. A ampliação do leque de aplicações do Fundo abria caminho legal para que as classes dirigentes estabelecessem mais um ponto de apoio para a estratégia de controle das classes subordinadas. Mediante uma política de concessão de favores, tentava-se cooptar as principais lideranças sindicais e segmentos da classe operária, buscando com isso a neutralização dos seus setores mais combativos.

¹⁴⁶ A redação integral do art. 594 passou a ser: "O Fundo Social Sindical será gerido e aplicado pela Comissão do Imposto Sindical em objetivos que atendam aos interesses gerais da organização sindical nacional ou à assistência social dos trabalhadores". BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 9.615, de 20.08.46. [s.n.t.].

A promulgação da nova constituição¹⁴⁷ foi um dos acontecimentos marcantes do ano de 1946, tanto pelo seu conteúdo—expressão de um pacto que vigorou durante um período da história recente do Brasil—quanto pelos eventos transcorridos durante a sua elaboração—fruto das forças e das demandas sociais existentes naquela conjuntura.

Durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, período de grandes debates sobre a questão trabalhista, pode-se destacar a realização de dois congressos, nos quais foram discutidas importantes questões relacionadas com o ordenamento jurídico da sociedade brasileira e com a legislação do trabalho. Suas conclusões representavam o nível de aspirações de importantes segmentos da sociedade e exerceram, de certa forma, uma influência sobre os constituintes.

O II Congresso Brasileiro de Direito Social¹⁴⁸ propunha uma ordem legal de cunho comunitarista, na qual a empresa deveria cumprir uma função social, em que os objetivos de lucro se subordinassem aos interesses do homem. Os congressistas propunham a criação de procedimentos e instituições condizentes com a ordem comunitária, ou seja, a criação de amplos e eficientes serviços sociais e a adoção da prática da co-gestão nas empresas, fazendo, também, sugestões para a organização sindical. Segundo Vianna, a estrutura sindical proposta opunha-se ao sistema tutelar da CLT. Recomendava o Congresso:

"a) que, para contrabalançar a força organizada do capital, as instituições políticas, se quisessem subsistir no regime da liberdade, devem interessar-se pela organização de associações operárias eficientes;

b) que é necessário preparar, com urgência, elites patronais e operárias para a efetivação da autonomia sindical e garantia de sua parte de responsabilidade na economia nacional. Seguiu-se a sustentação do princípio da autonomia e pluralidade sindicais e a negação do corporativismo sindical."¹⁴⁹

¹⁴⁷ A Constituição foi promulgada em 18 de setembro de 1946.

¹⁴⁸ VIANNA, op. cit., nota 12, p.254-7.

¹⁴⁹ Ibidem, p.256.

Já o Congresso Sindical dos Trabalhadores, promovido pelo Ministério do Trabalho, apresentou várias sugestões quanto ao direito de greve, à figura do delegado sindical, à concepção vertical dos sindicatos e à autonomia sindical. As posições dos trabalhadores participantes eram bastante diferenciadas, variando desde as que propugnavam maior liberdade quanto à forma de organização dos trabalhadores e irrestrito direito de greve — defendidas pelos setores majoritários — até propostas que se manifestavam favoráveis à continuidade da estrutura estabelecida pela CLT.¹⁵⁰

Os debates havidos em algumas comissões da Assembléia Constituinte retomaram de alguma maneira as discussões e conclusões tiradas nos congressos referidos.¹⁵¹ Contudo a tônica da redação final da Carta de 1946 expressou a derrota dos setores que propugnavam por autonomia e liberdade sindicais. Nesse sentido, o texto constitucional é bastante esclarecedor.

O artigo 159 da Constituição estabeleceu a liberdade de associação profissional e sindical, mas submetia à aprovação da lei a forma pela qual os sindicatos se deveriam estruturar, a forma de sua representação nas convenções do trabalho e, ainda, o exercício das funções delegadas pelo poder público. Esse direito ficou, portanto, limitado às demarcações que seriam estabelecidas pela legislação ordinária.

Com essa redação, os constituintes não prescreveram diretamente nenhuma orientação para a política sindical. Esse fato permitiu, justamente por falta de uma melhor definição, a continuidade da orientação política subjacente à CLT.

O direito de greve, outra dimensão da política sindical, também viria a ser consagrado no artigo 158 da Carta de 1946. Esse artigo, entretanto, primou por uma redação ambígua que, por um lado, reconhecia ao trabalhador o exercício desse direito, mas, por outro, ressalvava que a sua prática seria regulada pela lei — havendo de ser, portanto, mediatizado pelo Estado. Com isso alcançaram-se dois efeitos: concedia-se mais um direito aos trabalhadores, esvaziando-o, ao mesmo tem-

¹⁵⁰ VIANNA, op. cit., nota 12, p. 258.

¹⁵¹ VIANNA, op. cit., p. 260-8.

po, de seu conteúdo como instrumento de pressão. Disciplinando o uso desse direito, recebia o Estado um poderoso instrumento de controle social, justamente pela inespecificidade de sua formulação enquanto preceito constitucional, o que o tornava passível, portanto, de manipulações de acordo com os interesses das classes dirigentes nas diversas conjunturas político-sociais.

O preceito constitucional que consagrava o direito de greve não vigorou plenamente na legislação ordinária. Durante todo o período, que se estendeu de 1946 a 1964, vigorou, para efeitos de prática legal, o Decreto-Lei nº 9.070, de 1946, anteriormente citado e promulgado antes da vigência da Constituição. Na verdade, o direito de greve, com base nesse decreto, valia apenas para os trabalhadores das atividades consideradas acessórias. Esse fato levou o jurista Evaristo de Moraes Filho¹⁵² a considerá-lo inconstitucional, pois contradizia a letra da Carta de 1946 que não prescrevia restrições dessa ordem.

Após o interregno de 1945 e 1946, pouco se mudou em termos de legislação sindical, apesar de terem sido grandes as mudanças que se operaram no plano político. A continuidade do corporativismo sindical, ao lado de um quadro político partidário pluralista e amplamente democrático, estabeleceu uma singular simbiose entre essas estruturas.

As contendas políticas entre as frações da classe dominante envolveram, nesse período, em maior ou menor grau, os trabalhadores. Isso se deve ao fato de que a redemocratização e a estrutura política resultante tornaram possível e necessária a disputa pelo voto popular, para garantir o acesso dos grupos políticos ao controle do Estado. Com isso, estendia-se o conflito entre os grupos rivais da classe dominante às classes subalternas e, em particular, aos trabalhadores das cidades, abrindo-se, em consequência, um espaço maior para a participação dessa classe no plano político.

Se, por um lado, se lograva ampliar e canalizar os antagonismos para dentro do sistema partidário legal, por outro, a manuten-

¹⁵² MORAES FILHO, Evaristo. Anteprojeto do Código de Trabalho, apresentado ao Exmo. Sr. Joao Mangabeira, Ministro da Justiça e Negócios Interiores em 31 de março de 1963. Rio de Janeiro, [s.ed.], 1963. p.91.

ção do corporativismo na área da organização sindical permitiria canalizar as disputas entre capital e trabalho e as reivindicações da classe trabalhadora para dentro do aparelho estatal, exercendo-se, com isso, o controle dessa classe.

A legislação sindical do período posterior a 1946, apesar de em alguns casos ter estabelecido novos controles, teve fundamentalmente o sentido de ampliar o grau de liberdade dos sindicatos.

Dentre as leis promulgadas, caberia destacar a Lei nº 1.667, de 01.09.52, que revogou a alínea "a" do artigo 530 da CLT, onde se estabeleciam restrições para as eleições sindicais. Esse texto estabelecia que não poderiam ser eleitos, para os cargos administrativos ou de representação econômica ou profissional, indivíduos que professassem "... ideologias incompatíveis com as instituições ou os interesses da Nação". A mesma lei, além de revogar essa alínea, proibia, sob qualquer pretexto ou modalidade, a exigência do atestado de ideologia ou qualquer outro que visasse a apreciar ou a investigar as convicções políticas, religiosas ou filosóficas dos sindicalizados. Esse fato, sem dúvida, representou um importante passo para o aumento da liberdade dos sindicatos na escolha das suas lideranças. Vale salientar que a sua promulgação ocorreu durante o Governo Getúlio Vargas, em um momento em que eram intensos a mobilização sindical e o conflito entre as elites dominantes.

Pode-se destacar, ainda, a promulgação da Lei nº 2.693, de 23 de dezembro de 1955, que trouxe novas alterações a alguns preceitos da CLT. A mais significativa foi a revogação do parágrafo único do artigo 530, que, depois de sofrer várias alterações nos anos de 1945 e 1946, terminou por ser definitivamente revogado. Esse dizia respeito, de acordo com a última alteração em 1946, à proibição de reeleição de 1/3 da diretoria e do conselho fiscal dos sindicatos.

Essa alteração na CLT significou também a eliminação de empecilhos à eleição de diretorias dos sindicatos, abrindo a possibilidade de se manterem as mesmas equipes no controle das máquinas sindicais durante vários períodos. Na prática, o dispositivo legal já não se mostrava efetivo em função de consagradas burlas ao seu cumprimento, o que reforçou a decisão de revogá-lo.¹⁵³

¹⁵³ ERICKSON, op. cit., nota 123, p.68.

A mesma lei, reformulando a redação do artigo 524 da CLT, ampliava a lista dos assuntos sobre os quais deveria haver decisão por escrutínio secreto dentro dos sindicatos. Modificava também os coeficientes e as condições de validação dos pleitos sindicais, constantes no parágrafo 4º do mesmo artigo.

Essa mudança pode ser entendida como um aperfeiçoamento dos mecanismos de controle da CLT no tocante às regras a serem obedecidas pelos sindicatos, representando uma burocratização ainda maior dos procedimentos.

Finalmente, há que mencionar ainda um outro conjunto de modificações que dizem respeito à regulamentação da atividade de órgãos do próprio Ministério do Trabalho (Comissão do Imposto Sindical, Comissão Técnica de Orientação Sindical e Comissão de Enquadramento Sindical), modificações essas que tiveram o sentido de ajustar o funcionamento desses órgãos às prioridades dos diferentes governos populistas¹⁵⁴.

O exame do conjunto das mudanças introduzidas na legislação sindical no período populista mostra, retomando o que já se afirmou anteriormente, que as mesmas não afetaram fundamentalmente a estrutura corporativa, mas produziram uma atenuação dos controles governamentais.

¹⁵⁴ O funcionamento da Comissão do Imposto Sindical foi alterado pelos seguintes documentos:

- Decreto nº 28.411, de 20.07.50, alterou o seu regulamento;
- Decreto nº 40.401, de 21.11.56, alterou também o seu regulamento;
- Resolução nº 5.701, de 26.01.61, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio dispunha sobre o seu funcionamento;
- Decreto nº 50.270, de 09.02.61, dissolvia a Comissão;
- Decreto nº 50.936, de 12.07.61, revogava o Decreto nº 50.270 do mesmo ano, restabelecendo a existência dessa Comissão.

A Comissão Técnica de Orientação Sindical, por sua vez, sofreu mudanças através dos decretos:

- Decreto nº 28.410, de 20.07.50, alterou o seu regulamento;
- Decreto nº 40.401, de 21.11.56, também alterou o seu regulamento;
- Decreto nº 47.959, de 26.03.60, expediu regimento;
- Decreto nº 51.011, de 24.07.61, dispunha sobre a organização dessa Comissão.

Finalmente, a Comissão de Enquadramento Sindical foi contemplada pelos Decretos nº 31.359, de 29.08.56, e nº 1.464, de 18.10.62, que alteraram o seu regimento.

No entanto, considerando-se essa questão de uma perspectiva não meramente jurídico-formal, percebe-se que, em várias conjunturas menores dentro do período analisado, a ação social extravasou amplamente as demarcações da lei.

Como já se mencionou alhures, o sistema populista de governo, em função da relação que se estabeleceu entre o Estado e os trabalhadores, permitiu que o movimento sindical, no final do período analisado, alcançasse um nível de mobilização, de organização e de participação política sem precedentes na história brasileira. Nem mesmo em anos recentes esse fenômeno voltou a ocorrer com tal intensidade.

O processo que culminou com a mobilização trabalhadora dos anos 60 se iniciou com a derrocada do regime do Estado Novo. As manobras varguistas, nos anos de 1944 e 1945, com vistas à continuidade de Getúlio Vargas no comando do aparelho estatal, levaram-no a estabelecer uma aproximação com o operariado mediante a promoção de um grau maior de tolerância à prática sindical. Iniciou-se, assim, um estilo de ação governamental que seria dominante em quase todo o período populista, à exceção do Governo Gaspar Dutra.

Na passagem do Estado Novo para a democratização, gerou-se um clima de liberdade relativa que permitiu a manifestação dos movimentos reivindicatórios dos trabalhadores com maior intensidade, forçando os limites estabelecidos pela lei. O exame da atuação sindical revela que a movimentação trabalhista ultrapassou o nível reivindicatório, e, pela primeira vez, essa classe social procurou participar, em escala nacional, através de seus setores mais organizados, na construção da democracia no País. Registraram-se progressos, também, em relação à autonomia no plano da organização de entidades sindicais.

Os principais organismos criados pelos trabalhadores, entre os anos de 1945 e 1947, foram o Movimento de Unificação dos Trabalhadores (MUT), as Uniões Sindicais e a Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil¹⁵⁵. Esses organismos, além de nunca terem sido oficial-

¹⁵⁵ MARANHÃO, Ricardo. Sindicatos e democratização (Brasil 1945/1950). São Paulo, Brasiliense, 1979. p.39-70.

ERICKSON, op. cit., nota 123, p. 81-115.

mente reconhecidos, foram totalmente desarticulados com a repressão desencadeada ao movimento operário pelo Governo Gaspar Dutra em 1947, o que provocou um retorno da atuação sindical aos marcos estreitos da CLT.

O movimento operário teve novo alento somente com a volta de Getúlio Vargas ao poder em 1950, quando esse, procurando apoio eleitoral da classe trabalhadora, acenou com o retorno à cidadania que o Governo Gaspar Dutra lhe havia retirado. Em 1952, a eliminação de restrições à eleição de dirigentes sindicais ampliou ainda mais a margem de liberdade dos sindicatos, abrindo caminho a que se estreitasse a relação Estado-sindicatos, tendo-se iniciado — principalmente com João Goulart na Chefia do Ministério do Trabalho em 1953 e 1954 — uma política de negociações mais diretas entre o Governo e os trabalhadores¹⁵⁶.

A morte de Getúlio Vargas, em 1954, interrompeu esse processo de negociações. Os governos subsequentes foram menos liberais, não voltando, entretanto, a ocorrer uma política repressiva semelhante à do Governo Gaspar Dutra. Restabeleceu-se, então, uma orientação predominantemente paternalista que envolvia o "... assistencialismo social e um estrito controle governamental sobre os sindicatos para impedir sua autonomia política e econômica."¹⁵⁷

No entanto essas práticas não foram suficientes para reduzir a atividade sindical. Percebe-se, pelo contrário, um rápido ascenso do movimento operário na fase final do Governo Juscelino Kubitschek.

O rápido desenvolvimento econômico, estimulado pelo Governo Juscelino Kubitschek, representou, na realidade, um alto custo para os trabalhadores, à medida que veio acompanhado de um processo inflacionário que redundou na queda do poder aquisitivo dos salários. Isso, por sua vez, repercutiu enormemente sobre o movimento sindical, contribuindo para que esse se tornasse mais combativo em relação à defesa de suas condições de vida.

Durante a década de 50 e principalmente nos últimos anos do decênio, processaram-se importantes alterações no movimento operário,

¹⁵⁶ MARANHÃO, op. cit., nota 155, p. 114.

¹⁵⁷ ERICKSON, op. cit., nota 123, p. 85.

com a ampliação dos movimentos reivindicatórios e o reaparecimento de formas de organização independente dos trabalhadores.

Dentre os organismos intersindicais mais importantes surgidos nessa década destacam-se, segundo Lucília de Almeida Neves, o Pacto de Unidade Intersindical (PUI) e o Conselho Intersindical dos Trabalhadores do Estado de São Paulo, criados em São Paulo, em 1953 e 1958 respectivamente. Fundou-se, também em São Paulo, o Movimento Sindical Democrático, entidade de orientação conservadora. No Rio de Janeiro, foram fundadas a Comissão Permanente das Organizações Sindicais (CPOS), em 1958, e o Pacto de Unidade e Ação (PUA) em 1960¹⁵⁸.

Os anos 60 trouxeram consigo uma profunda crise política e econômica. A crise, que se traduziu num rompimento a nível das classes dominantes, levou o Governo — principalmente após a queda de Jânio Quadros — a buscar novamente uma maior aproximação com o movimento operário. Esse fato tornaria as autoridades mais sensíveis às reivindicações dos trabalhadores, abrindo caminho, assim, para o estabelecimento de uma nova fase de negociações do Governo com os sindicatos. Ao mesmo tempo, contribuiu para o fortalecimento das lideranças sindicais e propiciou a participação direta dessas em importantes decisões governamentais.¹⁵⁹

Do ponto de vista dos trabalhadores, o estímulo dado pelas alianças que se estabeleceram com o Estado e as dificuldades econômicas, que elevaram fortemente o custo de vida, tornaram os movimentos reivindicatórios ainda mais agressivos. Mais do que isso, elevaram o nível de consciência do operariado que passou a se ater não só às suas questões específicas, senão também a opinar e pressionar as autoridades, em escala nacional, em favor de grandes reformas sociais. E mais, buscando projetar o movimento sindical no plano político, organizaram-se novos organismos intersindicais, processo que culminou com a criação, em 1962, do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT)¹⁶⁰.

¹⁵⁸ NEVES, Lucília de Almeida. O comando geral dos trabalhadores no Brasil 1961/1964. Belo Horizonte, Vega, 1981. p.27.

¹⁵⁹ ERICKSON, op. cit., nota 123, p.81-115.

¹⁶⁰ Os organismos intersindicais criados no início dos anos 60 foram o Fórum Sindical de Debates de Santos (FSD), o Conselho Permanente de Organizações Sindicais (CPOS) e o Pacto de Ação Conjunta (PAC). NEVES, op. cit., nota 158, p.27-8.

Segundo Almino Afonso, citado por Lucília A. Neves, as iniciativas de formação de organismos intersindicais originaram uma "... estrutura sindical autônoma, embora embrionária, à margem da tutela do Ministério do Trabalho. O seu ponto alto foi a constituição do Comando Geral dos Trabalhadores, germe de uma Central Única de Trabalhadores."¹⁶¹

O CGT, embora não tenha chegado a ser oficializado, era implicitamente reconhecido e respeitado pelo Governo Federal. Isso pode ser comprovado em vários episódios onde as autoridades federais negociaram diretamente com a liderança do CGT a condução e/ou o término de greves gerais convocadas por esse organismo.

A criação do CGT e dos demais organismos intersindicais com a cumplicidade do Governo Federal e a intensa mobilização sindical, especialmente a ocorrida no final do período populista, denotam que houve um real enfraquecimento da estrutura sindical corporativista.¹⁶²

A reforma das leis trabalhistas tornava-se, assim, uma imposição para importantes segmentos comprometidos com o regime populista. Com essa finalidade, o próprio Governo tomou a iniciativa de promover, durante os anos de 1962 e 1963, estudos e debates — além de constituir um grupo de trabalho — com o propósito de reformular a CLT.¹⁶³

O ponto culminante desse processo foi a publicação do Anteprojeto de Código do Trabalho, organizado por Evaristo de Moraes Filho, em 1963. O Anteprojeto, segundo o autor, procurando adequar a legislação trabalhista à realidade brasileira, em fase de arrancada para o desenvolvimento, propunha a introdução de várias modificações à legislação em vigor. Essas envolviam questões afetas à organização sindical, ao direito de greve, às normas gerais e especiais de tutela do trabalho e à organização da empresa, norteadas pela concepção de direito do trabalho adotada na Constituição de 1946.¹⁶⁴

¹⁶¹ AFONSO, Almino. O passado sem retoque. Folha de São Paulo, São Paulo, 24 abr. 1979. p.3 apud NEVES, op. cit., nota 158, p.28.

¹⁶² ERICKSON, op. cit., nota 123, p.230.

¹⁶³ BRASIL. Presidente. (João Goulart). Mensagem ao Congresso Nacional 1963. Brasília, Departamento de Imprensa Nacional [s.d.].

¹⁶⁴ MORAES FILHO, op. cit., nota 152, p. 25.

Dentre as novidades apresentadas pelo Anteprojeto em relação à CLT estão, entre outras, as seguintes: inclusão de matéria relativa aos acidentes de trabalho; introdução de matéria relacionada à colocação dos trabalhadores, que visava, basicamente, a regulamentar a instituição de um serviço nacional, público e gratuito, de colocação de mão-de-obra, e, ainda, a estabelecer preceitos que propiciassem admissões preferenciais de empregados (relacionadas com a idade e a saúde das pessoas); proposição de cuidados especiais à qualificação da mão-de-obra (estabeleceu um contrato de aprendizagem e deu exclusividade ao SENAI e SENAC para definir as políticas nacionais de aprendizagem industrial) e à educação pré-primária e primária nas empresas; sugestão de novas normas de proteção do emprego, que, além de reforçarem o direito do trabalhador à estabilidade (manteve a estabilidade aos 10 anos, porém cercou esse direito de maiores garantias como, por exemplo, a impossibilidade de o empregado com mais de um ano de trabalho ser dispensado sem justa causa), impunham restrições à liberdade de redução do quadro de funcionários da empresa.

Quanto ao funcionamento da empresa, várias foram as proposições, dentre as quais se salientavam a criação dos Conselhos de Empresas (formas de co-gestão dos empregados nos estabelecimentos com mais de 100 funcionários), a instituição de um regimento interno na empresa e a criação da função de inspeção do trabalho (fiscalização do funcionamento da empresa). Finalmente, o Anteprojeto apresentava sugestões de participação dos trabalhadores no lucro das empresas e preconizava a adoção do salário-mínimo familiar (cota adicional sobre o salário, calculada com base no salário-mínimo regional).

Relativamente aos reajustamentos salariais, o mesmo não inovava significativamente em relação ao estabelecido pela CLT: reduzia o prazo de vigência do salário-mínimo a dois anos, ao invés de três anos conforme a CLT; mantinha as Comissões de Salário-Mínimo; e, finalmente, dava ao menor que não estivesse sujeito à aprendizagem metódica o direito ao salário-mínimo integral.

Quanto à organização sindical, as mudanças mais significativas que o Anteprojeto preconizava eram a eliminação da contribuição sindical e a extensão do direito de sindicalização aos funcionários públicos, que, no entanto, seria regulamentado por leis especiais. Outras

alterações importantes foram as seguintes: na parte referente às prerrogativas sindicais, incluía-se a que reservava ao sindicato o direito de decretar a greve (de acordo com os preceitos estabelecidos no Anteprojeto); e permitia a criação de uma confederação geral de empregados e uma de empregadores (reunião das confederações existentes por setores de atividade).

Essas mudanças, porém, não representaram um avanço significativo em direção à autonomia e à liberdade sindicais, pois o Anteprojeto manteve, de forma semelhante à CLT, a tutela governamental sobre os sindicatos em relação aos seguintes pontos: a necessidade de aprovação do registro das entidades sindicais no Ministério do Trabalho para terem o direito de representação dos trabalhadores perante os órgãos públicos; a manutenção da unicidade sindical (apesar de propor um regime de pluralismo para as associações profissionais que, no entanto, não adquiririam o direito de representação, como os sindicatos); a manutenção da mesma base territorial da CLT para as entidades sindicais e para as organizações de grau superior; a preservação do controle do Estado sobre o processo eleitoral; o estabelecimento das funções econômicas, administrativas, de representação e assistenciais das entidades; e a proibição da realização de proselitismo religioso e de atividade político-partidária dentro das entidades sindicais.

Em suma, no Anteprojeto, as propostas relativas à Organização sindical não alteravam significativamente os princípios estabelecidos pela CLT.

Finalmente, no que diz respeito ao direito de greve, regulamentado dentro do Anteprojeto, preconizava-se certas mudanças na legislação vigente, qual seja, a Lei de Greve de 1946. Isso, no entanto, a exemplo da questão sindical, não levaria à liberdade total no exercício desse direito. As principais restrições referiam-se à proibição da paralisação coletiva por motivos políticos ou estranhos às relações de trabalho e do exercício do direito de greve aos servidores da União, territórios, estados, municípios e autarquias (salvo se se tratasse de serviço industrial). A proposta de Evaristo de Moraes Filho incluía, ainda, uma relação dos procedimentos que deveriam ser obedecidos em caso de paralisação; a fixação de critérios que tornariam a greve lícita ou ilícita; e condicionava o termo do processo (salvo se os empregadores

não cumprissem o decidido) à decisão judicial, mantendo-se, assim, a preeminência do Estado no arbitramento dos conflitos.

O processo de reivindicações de reformas sociais foi interrompido com o movimento militar de 1964, e com ele várias conquistas dos trabalhadores sucumbiram. Em decorrência da repressão desencadeada pelo novo regime, não sobreviveu nenhum organismo intersindical das décadas de 50 e 60, tendo-se restaurado plenamente a vigência da CLT e, com isso, a tradição corporativista do Estado Novo. Com a queda de João Goulart, naufragaram todos os seus propósitos reformistas. O Anteprojeto de Código do Trabalho de 1963, por exemplo, foi apenas mais um plano que não chegou a ser concretizado.

Entretanto permaneceram no pós-64 algumas mudanças gestadas no período anterior em função das lutas sociais dos trabalhadores do campo e da cidade. Essas referem-se ao Estatuto do Trabalhador Rural — que regulamentou as relações sociais no campo e estabeleceu as normas de proteção ao trabalhador rural — e a certas mudanças efetuadas na política salarial, como o 13º salário e o reajuste anual do salário-mínimo.

Nos capítulos subsequentes serão abordadas, com maiores detalhes, a política salarial e a questão da regulamentação das relações sociais no campo.

2.3.2.2 — Política salarial

A questão salarial configurou-se como o ponto mais sensível da política social dos governos populistas, principalmente a partir do momento em que se acelerou o processo de industrialização.

Esse fato vincula-se às transformações econômicas vividas pelo País no decorrer do período e às características políticas dos governos populistas.

O incremento da industrialização e a crescente concentração da população em áreas urbanas acarretaram uma ampliação das necessidades sociais e de infra-estrutura urbana — transportes, energia elétrica, habitação, saúde, educação, alimentação —, o que teve por consequência um aumento do custo de reprodução da força de trabalho. Isso repercutiu na questão salarial, uma vez que a ampliação e a diversifi-

cação das necessidades sociais passavam a exigir salários compatíveis com a nova situação.

O aumento do custo de vida e a deterioração rápida do poder aquisitivo dos salários, aliados a um persistente processo inflacionário, provocaram um clima de insatisfação que se manifestou no plano político. Durante o período populista, pelo fato de o jogo político requerer a participação das massas e, em especial, da classe trabalhadora citadina, os governantes voltaram a sua atenção para os problemas relativos à remuneração do trabalho. A agudização da crise econômica e política do início dos anos 60 levou a facção política dominante a estabelecer maior aliança com os trabalhadores. Essa aliança expressou-se, de um lado, no aumento do poder político dos líderes sindicais e, de outro, no atendimento pelo Governo das reivindicações mais importantes da classe trabalhadora, que se concentravam em torno da questão salarial.

Apesar de a lei que criou o salário-mínimo ter estipulado o valor dos diferentes itens (alimentação, vestuário, moradia, etc.) que ele deveria cobrir, pode-se afirmar que a correta aplicação desses valores, no seu cálculo, ocorreu somente em poucos momentos da história da política salarial. Na verdade, o valor real do salário-mínimo, durante todo período em análise, foi subestimado, tomando como base o "quantum" estabelecido em 1940, por duas razões básicas. A primeira foi o aumento do custo de vida que tornou superadas as proporções estipuladas na Lei de 1940. Os custos de transporte e moradia, por exemplo, passaram a ter um peso maior, e, portanto, a sua proporção no cálculo do salário deveria ter sido revisada. A segunda razão, pode ser visualizada a partir da comparação do valor do salário-mínimo com o aumento da produtividade do trabalho, traduzida no produto nacional. O índice do Produto Interno Bruto(PIB) real por pessoa, entre 1940 e 1960, duplicou, enquanto que o índice do salário-mínimo real médio anual apenas se manteve no mesmo valor daquele verificado no ano de 1940.¹⁶⁵ Isso significa que a participação do trabalhador no produto nacional

¹⁶⁵ Verificar Tabela da p. 113.

não cresceu, a despeito do aumento da produtividade. Na verdade, decresceu a sua participação relativa nos frutos do desenvolvimento econômico. Em outras palavras, aumentou a taxa de exploração da força de trabalho.

A legislação social, no plano de remuneração da força de trabalho, revela os avanços e recuos da classe dirigente frente a essa questão. O reajuste do salário-mínimo, de acordo com o enunciado da Lei de 1940, era previsto a cada três anos, contados a partir da data da publicação da primeira tabela. Efetivamente, durante o Estado Novo, foi cumprido o preceito de reajuste do salário-mínimo, tendo-se registrado um aumento em 1943. O primeiro reajuste do salário-mínimo, na conjuntura de 1946-64, ocorreu somente no ano de 1951, durante o segundo Governo de Getúlio Vargas. O reajuste previsto para 1946 não ocorreu, nem tampouco nos demais anos do Governo Dutra (1946 a 1950)¹⁶⁶, sendo protelado até o ano de 1951, perfazendo, portanto, oito anos entre uma tabela e outra. Após 1954, a frequência de reajuste do salário-mínimo alterou-se, passando a ser reajustado a cada dois anos até 1960. Após essa data, a exceção de 1963, decretaram-se anualmente novas tabelas de salário-mínimo.

A tabela a seguir configura os valores nominais e reais do salário-mínimo, em São Paulo, desde 1940 até 1964. Os seus dados referem-se à situação daquele centro, o mais industrializado do País, já que é impossível obter o índice para o Brasil como um todo, devido à regionalização do valor do salário-mínimo. Seu exame foi respaldado na análise de Francisco de Oliveira. Esse autor distingue três fases na evolução do valor real do salário-mínimo durante o período 1944-68.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Em 1947 o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio emitiu a Portaria nº 183, de 25 de junho, na qual era prorrogada a vigência das tabelas do salário-mínimo de 1943 até que fossem concluídos novos estudos que possibilitassem o cumprimento do preceito constitucional (Constituição de 1946, artigo 157, inciso I: "Salário-mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada Região, as necessidades normais do trabalhador e de sua família").

¹⁶⁷ OLIVEIRA, op. cit., nota 35, p.48.

Valor nominal e real do salário-mínimo e Índices de crescimento do valor real
do salário-mínimo em São Paulo e do Produto Interno Bruto
do Brasil — 1940-64

(a preços de janeiro de 1979)

| ANOS | SALÁRIO-MÍNIMO (1) | | | ÍNDICE DO PIB |
|------|--------------------|-------------|----------|---------------------|
| | Valor Nominal | Valor Real | | |
| | | Valor | Índice | |
| 1940 | 220,00 | 2 915,70 | (2)98,02 | 100,00 |
| 1941 | 220,00 | 2 657,79 | 89,35 | 102,57 |
| 1942 | 220,00 | 2 386,18 | 80,22 | 97,53 |
| 1943 | 275,00 | 2 343,50 | 78,78 | 103,30 |
| 1944 | 275,00 | 2 474,47 | 83,19 | 108,66 |
| 1945 | 275,00 | 1 993,78 | 67,03 | 109,38 |
| 1946 | 275,00 | 1 749,54 | 58,82 | 119,28 |
| 1947 | 275,00 | 1 336,77 | 44,94 | 119,38 |
| 1948 | 275,00 | 1 234,82 | 41,51 | 124,99 |
| 1949 | 275,00 | 1 254,76 | 42,18 | 130,47 |
| 1950 | 275,00 | 1 185,11 | 39,84 | 135,69 |
| 1951 | 1 190,00 | 1 094,52 | 36,80 | 139,60 |
| 1952 | 1 190,00 | 2 938,07 | 98,77 | 147,30 |
| 1953 | 1 190,00 | 2 419,80 | 81,35 | 146,65 |
| 1954 | 2 300,00 | 2 941,31 | 98,88 | 156,70 |
| 1955 | 2 300,00 | 3 302,96 | 111,04 | 162,56 |
| 1956 | 3 700,00 | 3 494,00 | 117,46 | 162,95 |
| 1957 | 3 700,00 | 3 648,00 | 122,65 | 170,92 |
| 1958 | 5 900,00 | 3 173,87 | 106,70 | 178,75 |
| 1959 | 5 900,00 | 3 553,03 | 119,45 | 183,18 |
| 1960 | 9 440,00 | 2 983,42 | 100,30 | 195,19 |
| 1961 | 13 216,00 | 3 317,33 | 111,52 | 209,27 |
| 1962 | 21 000,00 | (1)3 028,64 | 101,82 | 214,10 |
| 1963 | 21 000,00 | 2 665,67 | 89,62 | 211,23 |
| 1964 | 42 000,00 | 2 751,17 | 92,49 | 211,36 |

FONTES: SALÁRIO mínimo. Revista do DIEESE. São Paulo, abr. 1979. Separata.

(1) A partir de 1962, inclui o 13º salário. (2) Para 1940, considerou-se o salário médio correspondente aos meses de julho a dezembro. O índice de salário-mínimo tem como base o seu valor real inicial, ou seja, julho de 1940=100.

Essas fases podem ser identificadas, em linhas gerais, na análise da tabela apresentada, que abrange o período 1940-64. Na primeira, que se estendeu de 1940 a 1951, verificou-se um decréscimo contínuo do valor real do salário-mínimo, que apresentou uma perda superior a 50% do valor inicial. A segunda fase estendeu-se de 1952 a 1957, tendo nela registrado-se uma tendência a acréscimo no valor real, superando significativamente o índice de 1940. A terceira fase iniciou-se em 1958 e, entre recuperações e decréscimos, apontou uma tendência crescente de deterioração do valor real dos salários, comparativamente à fase imediatamente anterior. Na terceira fase, a deterioração dos salários só não foi maior, conseguindo manter-se em torno do valor real correspondente ao ano de 1940, graças à intensa mobilização dos trabalhadores, que forçaram o Governo a reajustar as tabelas com maior frequência. É interessante observar que os reajustes obtidos, justamente numa época em que os trabalhadores estavam no auge de sua mobilização e que detinham maior poder junto ao Governo Federal, não conseguiam contrarrestar a tendência declinante do poder aquisitivo do salário. Nem mesmo a instituição da gratificação de Natal para os trabalhadores em 1962¹⁶⁸, o assim denominado 13º salário, pôde exercer um efeito positivo nesse sentido.

Além de elaborar as novas tabelas de salário-mínimo, o Governo Federal legislou também relativamente a outros aspectos da remuneração da força de trabalho.

Em 1949, a Lei nº 605, regulamentada pelo Decreto nº 27.048 do mesmo ano¹⁶⁹, dispunha sobre o repouso semanal remunerado e sobre o pagamento de salário aos trabalhadores nos feriados civis e religiosos, independentemente do regime de trabalho — mensalista, quinzenalista, semanalista, diarista, horista ou tarefeiro. Na prática, essa disposição

¹⁶⁸ BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei nº 4.090, de 13.07.62. [s.n.t.]. Instituiu a gratificação de Natal para os trabalhadores. Enunciava que todo o trabalhador teria direito à gratificação, que corresponderia a 1/12 do salário devido em dezembro por mês de serviço do ano correspondente.

¹⁶⁹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei nº 605, de 05.01.49. [s.n.t.].
— Decreto nº 27.048, de 12.08.49. [s.n.t.].

referia-se aos assalariados pagos por tarefa ou aos diaristas, uma vez que está implícita a idéia de que os trabalhadores que recebessem salário mensal tinham nele incluído o repouso semanal. Essa lei, apesar de ter complementado a regulamentação consagrada na CLT, não foi a ela incorporada.

Sem dúvida alguma, o mais significativo nesse campo da legislação, afora a fixação das tabelas de salário-mínimo, foi a criação do 13º salário em 1962 e a instituição do salário-família em 1963¹⁷⁰. Ao que parece, essas medidas tiveram objetivos fundamentalmente políticos, pois, como já se observou, as lutas dos trabalhadores, no período, giraram em torno de reivindicações salariais, as quais os governos populistas não podiam ficar alheios.

Em 1963, na mensagem enviada ao Congresso Nacional, João Goulart propunha a instituição do salário profissional, para maior número de categorias, como "... meio de manter o poder aquisitivo dos trabalhadores que as integram, dispensando repetidos dissídios coletivos". Além disso, anunciava a existência de outro projeto em tramitação no Congresso, referente à participação dos trabalhadores nos lucros das empresas. Esses projetos não vieram a se concretizar durante o período analisado. A dificuldade na implementação das medidas idealizadas atesta o enfraquecimento do Governo em termos políticos.

Para concluir, caberia ainda uma referência sobre as diretrizes da política salarial expressas na nova Constituição de 1946, as quais retomaram e acrescentaram alguns traços à orientação que vinha-se esboçando desde 1930.

Os preceitos constitucionais relativos à questão salarial enumerados no artigo 157 eram os seguintes:

— "Salário-mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador e sua família."

O salário-mínimo já havia sido preceito da Carta de 1937, mas diferia do enunciado na de 1946 por não se referir às necessidades

¹⁷⁰ BRASIL, op. cit., nota 168.

— Lei nº 4.266, de 03.10.63. [s.n.t.].

da família do trabalhador. Pela redação daquela Carta, o salário-mínimo deveria satisfazer apenas as necessidades normais do trabalhador.

É importante salientar que, apesar de as necessidades da família terem sido incorporadas à definição do salário-mínimo, como preceito constitucional, a CLT manteve a redação anterior.¹⁷¹

- Proibição de "... diferença de salário para um mesmo trabalho por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil".

A Carta de 1946 reafirmou esse princípio que, já consagrado na Constituição de 1934, fora omitido na de 1937. O texto da CLT contemplava também esse preceito, porém referia-se exclusivamente à diferença de sexo. Em 1952, a CLT foi alterada¹⁷², incluindo, então, as diferenças de nacionalidade e idade, ficando estabelecido o seguinte texto: "Sendo idêntica a função, a todo trabalho de igual valor, prestado ao mesmo empregador, na mesma localidade, corresponderá igual salário sem distinção de sexo, nacionalidade ou idade"¹⁷³.

- "Salário do trabalho noturno superior ao do diurno".

A CLT já havia especificado esse preceito.

- "Repouso semanal remunerado, preferentemente aos domingos e, no limite das exigências técnicas das empresas, nos feriados civis e religiosos, de acordo com a tradição local".

A Carta de 1937 assegurava o direito do trabalhador ao repouso semanal. O preceito de 1946 inovou, portanto, introduzindo o direito ao repouso semanal remunerado.

- "Férias anuais remuneradas".

Esse preceito retomou os princípios já consagrados nas cartas de 1934 e 1937, bem como na CLT.

- "Participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa, nos termos e na forma que a lei determinar".

Essa norma constituiu-se em inovação da Carta de 1946, não tendo sido promulgada legislação que regulamentasse a sua aplicação.

¹⁷¹ O salário-mínimo está sistematizado na CLT, no Capítulo III do Título II.

¹⁷² BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei nº 1.723, de 08.11.52. [s.n.t.].

¹⁷³ —. Consolidação das Leis do Trabalho. [s.n.t.]. art. 460-1.

As inovações importantes introduzidas pela Constituição de 1946, que poderiam ter representado algum ganho significativo para a classe trabalhadora, tais como a inclusão das necessidades da família do trabalhador no cômputo do salário-mínimo e o direito à participação dos trabalhadores nos lucros das empresas, não se concretizaram na política salarial do período.

2.3.2.3 – A legislação trabalhista na área rural

A peculiaridade dos processos sociais e econômicos vividos pelas áreas rurais brasileiras requer um tratamento à parte da questão. A complexidade da teia de relações existentes no campo e a forma de articulação campo-cidade experimentaram grandes transformações, cujos primórdios se manifestaram na crise dos anos 30.

É sabido que, a partir daquela década, começou a se configurar uma mudança no modelo de acumulação do capital no País, que deslocou seu centro dinâmico do complexo agroexportador para o urbano-industrial. Essa transformação econômica exerceu sobre as áreas rurais brasileiras um grande impacto que produziu muitas tensões ao nível das relações sociais e políticas do setor. Esse processo terminou por desorganizar o tradicional sistema de relações sociais vigente no campo.

O processo de modernização agrícola foi muito lento e não se produziu uniformemente em todo o território nacional. No entanto, à medida que esse processo foi-se aprofundando, "... as tensões e os conflitos inerentes às relações de produção espoliativas, vigentes no campo, não puderam mais ser controlados pelas técnicas tradicionais de favores, pressões e violências."¹⁷⁴

Nesse contexto, o Estado passou a estender a legislação trabalhista às áreas rurais, o que culminou com a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963.

¹⁷⁴ IANNI, Octavio. O colapso do populismo no Brasil. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968. p.45.

2.3.2.3.1 - Os sindicatos rurais

A legislação referente aos sindicatos rurais, na realidade, teve a sua origem no início do século.¹⁷⁵

Foi somente em 1944, com a promulgação do Decreto-Lei nº 7.038, de 10 de novembro, que a questão da sindicalização rural foi retomada. Esse decreto definia critérios para diferenciar empregados e empregadores rurais, prerrogativas e deveres dos sindicatos dos empregadores e empregados, formas de organização em nível superior, normas genéricas para o enquadramento sindical, a gestão financeira dos sindicatos e outras disposições. Estabelecia, ainda, no seu artigo 1º, que era "... lícita a associação para fins de estudo, defesa e coordenação de seus interesses econômicos ou profissionais, de todos os que, como empregadores ou empregados, exerçam atividades ou profissão rural." No artigo 2º definia: "Exerce profissão rural, como empregador ou como empregado, quem explora estabelecimento rural ou presta-lhe serviços como dirigente, parceiro, auxiliar, empreiteiro, colono, agregado ou assalariado".

E continuava nos parágrafos 1º e 2º:

"§ 1º - São empregadores rurais as pessoas físicas ou jurídicas, proprietários ou arrendatários, os que exploram atividade rural, na lavoura, na pecuária ou nas indústrias rurais, por conta própria, utilizando-se do trabalho alheio ou não, seja, em economia individual, coletiva ou de família.

"§ 2º - São empregados rurais, trabalhadores ou operários rurais aqueles que se dedicam profissionalmente às atividades rurais, em economia individual, coletiva ou de família, na lavoura, na pecuária ou nas indústrias rurais, com o fito de ganho e por conta de outrem."

¹⁷⁵ O Decreto nº 979 de 1903, regulamentado em 1907, em seu artigo 1º, "... facultava aos profissionais da agricultura e indústria rurais de qualquer gênero organizar entre si sindicatos para estudo, custeio e defesa de seus interesses".

BRESSAN, Suimar João. Sindicalismo rural e sociedade: relações e história. Porto Alegre, UFRGS, 1978. p.144-5. (Tese de conclusão dos cursos de pós-graduação em Economia Rural e Sociologia Rural do Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas).

Esse decreto estabeleceu, pela primeira vez, a distinção entre empregado e empregador rural, que seria melhor caracterizada no Estatuto do Trabalhador Rural em 1963. Pode-se dizer que o Decreto-Lei nº 7.038 representou a tentativa inicial de estender a legislação sindical ao campo. Em termos gerais, os itens que ele aborda não divergiam, em essência, da concepção expressa na CLT. Assim, as prerrogativas e os deveres dos sindicatos eram semelhantes aos da CLT, excetuando-se apenas aquela que diz respeito à possibilidade de o sindicato rural realizar seguro grupal de acidente de trabalho, disposição suprimida, anos depois, com o Estatuto do Trabalhador Rural. A CLT, no lugar desse item, prescrevia que os sindicatos urbanos deveriam fundar e manter agências de colocação.

O Decreto-Lei nº 7.038 estabelecia, também, a exemplo da CLT, que a ordenação em nível superior, no âmbito estadual, seria dada pelas federações, e, a nível nacional, pelas confederações.

Aos sindicatos rurais, diferentemente dos urbanos, não foi previsto o desconto do Imposto Sindical, sendo seu patrimônio constituído apenas pelas "... contribuições dos associados, na forma estabelecida nos Estatutos ou pelas assembléias gerais."¹⁷⁶

Nas suas disposições gerais ficava prevista posterior definição de instruções para regular a organização da administração das entidades sindicais rurais, bem como a aprovação do estatuto padrão a que as mesmas deveriam obedecer. Assim, como não especificava as questões referentes às condições de funcionamento dos sindicatos rurais, não discriminava também os direitos dos que exercem profissões rurais.

Os detalhamentos requeridos, especialmente os relativos ao enquadramento sindical, somente viriam a ser especificados cerca de 18 anos depois. Durante esse tempo, a sindicalização rural oficial restringiu-se, até 1960, à formação de um número insignificante de sindicatos.¹⁷⁷

A criação de um número inexpressivo de sindicatos rurais, nesse período, relaciona-se com a forte oposição dos grandes proprie-

¹⁷⁶ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 7.038, de 10.11.44. [s.n.t.]. art. 11, alínea a.

¹⁷⁷ FÜCHTNER, Hans. Os sindicatos brasileiros de trabalhadores: organização e função política. Rio de Janeiro, Graal, 1980. p.115-6.

tários de terra, e é possível que esse fato tenha influenciado na promulgação de um material legislativo vago e incompleto. Sendo assim, a iniciativa do Estado em promover a sindicalização no campo deve ser vista como uma medida de cunho meramente político. Ao que parece, os mecanismos criados não foram mais efetivos devido à ambigüidade do Governo, que demonstrou, no trato dessa questão, interesse em captar a simpatia dos trabalhadores, sem contudo ferir os interesses dos latifundiários.

É interessante observar que nesse decreto-lei se expressava a intenção de organizar o sindicalismo rural nos moldes corporativos do sindicalismo urbano. Apesar de algumas definições não terem sido formuladas, o texto, no seu conjunto, revelava claramente esse intuito. Estabelecia-se uma estrutura altamente hierarquizada, que funcionava sob rígido controle governamental. Assim, era o Estado que definia os deveres e as prerrogativas das associações sindicais rurais, reservava-se o direito de conceder a investidura sindical, bem como o direito de cassá-la quando fosse necessário, assegurando, também, o direito de intervenção nos assuntos internos (destituição de diretoria e fixação de instruções para o processo eleitoral). Da mesma forma que o sindicalismo urbano, o rural também não tinha autonomia de organização e atuação.

Em 20 de novembro de 1962, a Portaria nº 355-A, com base no previsto no Decreto-Lei nº 7.038 de 1944, baixava as instruções para a organização e reconhecimento das entidades sindicais rurais. Apresentava a relação das atividades e profissões que disciplinariam a formação de sindicatos, discriminadas a seguir.

Para os empregados rurais:

- trabalhadores na lavoura;
- trabalhadores na pecuária e similares;
- trabalhadores na produção extrativa rural;
- trabalhadores autônomos.

Para os empregadores rurais:

- empregadores na lavoura;
- empregadores na pecuária e similares;
- empregadores na produção extrativa rural.

Além de relacionar os critérios a serem obedecidos para apreciar a investidura sindical e de fixar os documentos que deveriam ser apresentados, essa portaria determinava que seria incumbência das De-

legacias Regionais do Trabalho realizarem fiscalização periódica da condição de trabalhador ou empregador dos associados em sindicatos rurais. Além disso, vedava o exercício de atividades político-partidárias, religiosas e econômicas, podendo, entretanto, promover a criação de cooperativas autônomas.

Outro ponto importante estabelecido nessa portaria — ao contrário do decreto de 1944, que nem sequer o mencionava — era o impedimento da formação de mais de um sindicato representativo de uma mesma categoria econômica ou profissional numa dada base territorial, ou seja, fixava-se o princípio da unicidade sindical, que, para o sindicalismo urbano, já vigorava desde julho de 1939.

Essas instruções seriam modificadas pela Portaria nº 346, de 17.06.63, que viria adequá-las aos princípios estipulados pelo Estatuto do Trabalhador Rural, editado pela Lei nº 4.214, de 2 de março do mesmo ano.

O Estatuto do Trabalhador Rural, na parte que se referia à organização sindical (Título V), retomava fundamentalmente o que havia sido estabelecido pelo Decreto-Lei nº 7.038, de 1944, dando nova redação a alguns itens da antiga lei e acrescentando pontos, em sua maioria idênticos aos da CLT, que haviam sido omitidos naquela época.

Em termos gerais, o Estatuto acrescentava normas sobre as condições de funcionamento dos sindicatos e a sua forma de administração; discriminava as deliberações que deveriam ser tomadas por escrutínio secreto, assim como as normas para eleições sindicais; vedava a interferência na administração dos sindicatos rurais a pessoas físicas ou jurídicas estranhas ao mesmo; introduzia o Imposto Sindical para empregadores e trabalhadores rurais, cuja arrecadação reverteria ao patrimônio dos sindicatos; criava os Conselhos Arbitrais, que teriam a função de promover acordos em primeira instância entre as partes em litígio nos casos dos dissídios individuais; e, finalmente, estabelecia preferência para as empresas sindicalizadas nas concorrências para a exploração de serviços públicos.

Ainda em relação ao decreto de 1944, o Estatuto curiosamente não estipulava a base territorial das associações sindicais rurais, tampouco a das federações¹⁷⁸, pontos que foram muito claramente defi-

¹⁷⁸ Esses pontos foram estabelecidos na Portaria nº 346, de 17.06.63.

nidos pela CLT. Além disso, definia melhor do que a antiga lei as categorias de empregador, trabalhador e indústria rural.¹⁷⁹

Afora os pontos já mencionados, o Estatuto diferia da CLT em outros menores, tais como: não foram incluídos os requisitos para o reconhecimento de sindicatos (CLT, artigo 515); não foram definidos critérios para a investidura sindical (CLT, artigo 519); e tampouco o Estatuto obrigava o registro das associações profissionais existentes (CLT, artigo 558).

Esse breve exame das leis sindicais e do Estatuto do Trabalhador Rural mostra a sua grande semelhança com a organização sindical das classes trabalhadoras da cidade. O esforço das autoridades consistia, na realidade, em estender a forma de organização dos trabalhadores das cidades às áreas rurais, ressaltando-se as peculiaridades de cada setor.

A partir da promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural, a campanha de sindicalização rural, empreendida pelo Governo brasileiro, obteve pleno êxito, principalmente em função da conjugação de vários interesses, notadamente os de amplos setores católicos e setores da esquerda brasileira. Esses grupos defendiam que o encaminhamento das lutas dos camponeses e dos trabalhadores rurais deveria dar-se de forma legalizada, através dos sindicatos — posição não compartilhada por setores das Ligas Camponesas.

Assim, logo que o Ministério do Trabalho estabeleceu as instruções para a organização e o reconhecimento dos sindicatos rurais¹⁸⁰, iniciou-se um processo de filiação sindical, ocorrendo, para-

¹⁷⁹ Segundo o Estatuto do Trabalhador Rural: "Trabalhador rural é toda pessoa física que presta serviços a empregador rural, em propriedade rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou 'in natura', ou parte 'in natura' e parte em dinheiro." (art. 29). "Empregador rural (...) a pessoa física ou jurídica, proprietária ou não, que explore atividades agrícolas, pastoris ou na indústria rural, em caráter temporário ou permanente, diretamente ou através de prepostos." (art. 39). "Indústria rural (...) a atividade industrial exercida em qualquer estabelecimento rural não compreendido na Consolidação das Leis do Trabalho." (art. 39 § 19).

¹⁸⁰ As instruções foram baixadas pela Portaria nº 346, de 17.06.63. Essa portaria atualizava, em função das disposições do Estatuto do Trabalhador Rural, as da Portaria nº 355-A, de 1962.

lamente, a legalização de numerosos movimentos e de entidades, que se transformaram em sindicatos.

O movimento de sindicalização, liderado pelos setores mais atuantes dos movimentos sociais no campo, cresceu rapidamente, e, em dezembro de 1963, foi criada a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). A CONTAG foi reconhecida, por assim dizer, no final do regime populista a 31 de janeiro de 1964. A organização e os objetivos da CONTAG foram, em essência, os mesmos que a lei estipulava para as suas congêneres nos outros setores da atividade econômica.

O movimento político-militar de 1964 não alterou a estrutura sindical existente, tendo-se registrado, no entanto, um processo de decapitação de lideranças identificadas com a oposição e um de restauração da autoridade governamental sobre as entidades, o que não raro significou a intervenção em sindicatos e a cassação e dissolução de entidades.

2.3.2.3.2 - As normas de proteção ao trabalho rural

É possível que o impacto da implantação do corporativismo sindical tenha sido, em parte, atenuado pelas vantagens com que o Estatuto do Trabalhador Rural acenava em termos de proteção do trabalho.

A necessidade de se estender uma adequada legislação ao homem do campo já se fazia sentir há muito tempo. Além disso, esse foi um dos pontos reivindicados pelos camponeses e trabalhadores rurais no início da década de 60¹⁸¹, ao mesmo tempo em que correspondia às necessidades econômicas de regular as relações de trabalho no campo.

¹⁸¹ É exemplo disso o quadro de reivindicações apresentado em Belo Horizonte, no I Congresso Nacional de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, onde constam: "Aplicação efetiva da parte da legislação trabalhista já existente e que se estende aos trabalhadores agrícolas, bem como imediatas providências governamentais no sentido de impedir sua violação. Elaboração de Estatuto que vise a uma legislação trabalhista adequada aos trabalhadores rurais." Esse trecho foi retirado da "Declaração de Belo Horizonte", apresentada no encerramento do I Congresso Nacional de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, Belo Horizonte, 17 de novembro de 1961.

As principais normas relativas à proteção do trabalho estabelecidas pelo Estatuto do Trabalhador Rural foram:

- instituição da Carteira Profissional do Trabalhador Rural (artigo 11);

- fixação em oito horas diárias da jornada de trabalho máxima, sendo que, se o período de trabalho excedesse a seis horas, deveria haver intervalo. A lei permitia, também, a extensão da jornada desde que houvesse compensação em termos de redução da mesma nos dias subsequentes ou, pelo contrário, o trabalhador deveria receber em dinheiro o número de horas excedentes não compensadas. Fixava, também, o horário do trabalho noturno e a sua remuneração (artigos 25, 26 e 27);

- estabelecimento do salário-mínimo como base de remuneração do trabalhador rural assalariado, fixando, ainda, o valor máximo dos descontos que poderiam ser feitos sobre os salários (aluguel de residência do empregado, alimentação fornecida pelo empregador e adiantamentos em dinheiro); que o pagamento em dinheiro nunca deveria ser inferior a 30% do salário-mínimo regional; e que o trabalhador rural, com idade superior a 16 anos, teria o direito ao salário-mínimo de adulto, devendo o trabalhador com idade inferior a essa perceber 1/2 salário-mínimo (artigos 28 a 41);

- extensão ao trabalhador rural do direito ao repouso semanal remunerado e às férias remuneradas (artigos 42 e 43);

- determinação de que deveriam ser obedecidas normas para higiene e segurança do trabalho, normas essas que seriam regulamentadas por lei especial e que deveriam dar destaque às moradias destinadas aos trabalhadores rurais e a medidas de defesa da saúde dos mesmos;

- definição de normas especiais de proteção, que visavam basicamente ao trabalho da mulher e ao do menor, ou seja, protegia-se a mulher grávida e vedava-se o trabalho da mulher além das 22 horas; proibia-se o trabalho do menor em local insalubre ou perigoso ou incompatível com sua condição de idade; prescrevia-se a adequação do período letivo nas escolas ao ano agrícola das regiões nas quais se situavam; prescrevia-se, também, que todas as propriedades, nas quais trabalhassem ou que dentro de seus limites vivessem mais de

50 famílias, deveriam possuir e manter escola primária gratuita (artigos 54 a 61);

- criação do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural, que atribuía ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) a prestação de benefícios ao trabalhador rural e a seus dependentes (artigos 158 a 166).

A análise da iniciativa governamental, nesse período, demonstra que o Estado brasileiro, ao intervir nas áreas rurais, logrou canalizar os movimentos sociais que aí se desenvolviam para dentro do próprio aparelho estatal, estendendo a estrutura sindical corporativista ao campo. Ao mesmo tempo, esse Estado absorveu e reelaborou o conjunto das reivindicações dos trabalhadores rurais, expressando-as no documento que é a síntese mais acabada da intervenção governamental nessa área: o Estatuto do Trabalhador Rural. Esse estatuto significou a adaptação da CLT às condições vigentes nas áreas rurais.

2.3.2.4 – A evolução nas condições de trabalho no meio urbano

A Constituição de 1946, no que diz respeito às normas fundamentais reguladoras das condições de trabalho, reproduz, em parte, preceitos já estabelecidos em constituições anteriores¹⁸². As modificações que ela introduz vieram ampliar o sistema de normas e de instituições de proteção da força de trabalho, que tinha por finalidade impor certos limites à ação do capital.

Os princípios estabelecidos na Constituição de 1946 relativamente ao que se define aqui como condições de trabalho¹⁸³ estão relacionados em seu artigo 157.

¹⁸² Neste capítulo, a Constituição de 1946 será analisada em comparação com a de 1937 e com a CLT.

¹⁸³ Para efeitos deste estudo, foram consideradas, dentro do quadro das condições de trabalho, as normas relativas à jornada, ao contrato de trabalho e às condições reinantes nos locais de trabalho, em especial as de higiene e segurança. As normas relativas à remuneração foram tratadas em capítulo à parte.

- A duração diária do trabalho não deveria exceder a oito horas, exceto nos casos e condições previstos em lei.

Esse preceito já constava na Carta de 1937 e havia sido regulamentado anteriormente por leis especiais, sendo universalizado pela CLT para todas as atividades urbanas. Posteriormente, foi estendido às áreas rurais pelo Estatuto do Trabalhador Rural.

- Higiene e segurança do trabalho. A Constituição não especificava as normas relativas a esse preceito, que já constava na constituição anterior e havia sido detalhado pela CLT em 1943.

- Proibição do trabalho a menores de 14 anos, sendo que nas indústrias insalubres essa proibição se estendia às mulheres e aos menores de 18 anos, proibindo, também, o trabalho noturno a estes últimos. Em qualquer caso, deveriam ser respeitadas as condições estabelecidas em lei, bem como as exceções admitidas pelo juiz competente. A Constituição de 1946 pouco alterou a de 1937 em relação a esses preceitos, pois somente ampliou a faixa de proibição do trabalho noturno, que passou dos 16 para os 18 anos.

- Garantia à gestante o direito a descanso, antes e depois do parto, sem prejuízo do emprego nem do salário. Esse direito também era assegurado pela Carta de 1937, tendo sido alterado no sentido de explicitar melhor a questão da manutenção do emprego — aspecto omitido anteriormente.

- Fixação das percentagens de empregados brasileiros nos serviços públicos dados em concessão e nos estabelecimentos de determinados ramos do comércio e da indústria. Na prática, a Constituição referendava a famosa Lei dos Dois Terços, incorporada pela CLT e que existia como preceito na Carta de 1937.

- Recomendação de reconhecimento das convenções coletivas de trabalho. A redação foi bem mais genérica do que a da Carta de 1937, onde se prescrevia, além da aplicação das cláusulas dos contratos coletivos de trabalho, a estipulação obrigatória da sua duração, a importância e as modalidades de salário, a disciplina interior e o horário de trabalho.

As convenções coletivas foram também contempladas pela CLT, sendo definidas como "... convênio de caráter normativo pelo qual dois ou mais sindicatos representativos de categorias econômicas ou profis-

sionais estipulam condições que regerão as relações individuais, no âmbito da respectiva representação."¹⁸⁴

A lei relativa às convenções coletivas do trabalho, à medida que as relações entre trabalho e capital eram mediadas pelo Estado, assegurava apenas uma restrita margem de negociações nos contratos coletivos. Apesar disso, permitia a negociação de questões importantes, tais como salário, horário de trabalho e direitos, que, referidos de forma genérica, poderiam incluir outras questões.

O contrato coletivo, para atender os interesses dos trabalhadores e para se impor como recurso contratual, pressupõe a existência de sindicatos fortes. A legislação que vigorou durante todo esse período dava margem a que, em algumas circunstâncias — dependendo do nível de organização dos trabalhadores —, a contratação coletiva pudesse ocorrer, assegurando vantagens às partes contratantes. No entanto a realidade da organização sindical brasileira inviabilizou a prática desse direito, que, além disso, era limitada pela própria legislação vigente. É exemplo a possibilidade de invalidação dos contratos coletivos, que, segundo o artigo 623 da CLT, poderia dar-se em função de "motivos de força maior".

Restaria dizer que, após 1964, se restringiu ainda mais a margem de barganha dos trabalhadores nos contratos coletivos, pois, com a nova redação do artigo 623, tornar-se-ia nulo qualquer acordo ou convenção que, direta ou indiretamente, contrariasse proibição ou norma disciplinadora da política econômico-financeira do Governo ou da política salarial em vigor.

¹⁸⁴ Artigo 611 da CLT de 1943. Nos artigos 615, 619 e 625, a CLT prescrevia que os contratos deveriam ser homologados pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e estabelecia as cláusulas que as convenções deveriam obrigatoriamente preencher, dentre as quais constavam prazo de vigência, modalidade e importância do salário, horário de trabalho e direitos e deveres de empregadores e empregados. Além disso, poderiam ser incluídas normas atinentes à solução pacífica de divergências sobre assuntos do interesse dos contratantes. Finalmente, a CLT dispunha que a Justiça do trabalho teria poder para dirimir divergências e dissídios resultantes da aplicação ou da inobservância dos contratos coletivos.

- Inclusão do direito à estabilidade como preceito constitucional: a "... estabilidade na empresa ou na exploração rural, e indenização ao trabalhador despedido, nos casos e nas condições que a lei estatuir".

A estabilidade não aparecia como preceito constitucional em 1937, apesar de ter sido matéria de legislação ordinária desde 1923. Com a decretação da Consolidação das Leis do Trabalho passou a constituir-se num dos preceitos da legislação trabalhista. De acordo com o artigo 492 da CLT, o empregado que contasse com mais de 10 anos de serviço na mesma empresa não poderia ser despedido senão por motivo de falta grave ou circunstância de força maior, devidamente comprovadas. A demissão do trabalhador estável só seria considerada válida quando feita com a assistência do respectivo sindicato, perante a autoridade local competente do Ministério do Trabalho ou da Justiça do Trabalho.¹⁸⁵ Essas autoridades poderiam forçar a reintegração do trabalhador estável ao seu emprego, desde que se comprovasse a ausência de justa causa na sua demissão. Caso se efetivasse a demissão do trabalhador estável, era-lhe garantida uma indenização paga em dobro.¹⁸⁶

Ao trabalhador demitido, ainda não em condição de estabilidade, era assegurado o direito a uma indenização que seria paga na base da maior remuneração que tenha percebido na mesma empresa.¹⁸⁷ O valor da mesma, estipulado no artigo 478 da CLT, seria equivalente a um mês de remuneração por ano de serviço efetivo, ou a mesma remuneração por fração igual ou superior a seis meses de tempo de serviço.

A estabilidade, no momento da sua instituição, mostrava-se coerente com uma realidade onde era escassa a força de trabalho disponível no mercado. A partir de meados da década de 50, quando o processo de acumulação brasileiro assumiu um novo patamar e o contingente da força de trabalho urbano ampliou-se consideravelmente, o instituto da estabilidade foi-se tornando cada vez mais incompatível com as exigências dessa etapa da industrialização. Isso se manifestou em uma oposi-

¹⁸⁵ De acordo com o art. 500 da CLT.

¹⁸⁶ Art. 496 e 497 da CLT.

¹⁸⁷ Art. 477 da CLT.

ção crescente da classe empresarial, oposição essa que só veio a ser respondida com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), após a ruptura do pacto populista em 1964.¹⁸⁸

2.3.3 – A reforma da Previdência Social

2.3.3.1 – Uniformização da Previdência Social

2.3.3.1.1 - Reforma

A conjuntura de 1945-64 foi palco de um amplo debate acerca de uma proposta de transformação do sistema previdenciário brasileiro, centrada basicamente em torno de três objetivos, quais sejam, a uniformização de serviços e benefícios, a unificação administrativa e a universalização da Previdência Social.

As causas apontadas para o encaminhamento da reforma, que visava à obtenção desses objetivos, foram fundamentalmente estruturais ao sistema previdenciário e diziam respeito: à disparidade de benefícios e serviços prestados aos associados das Caixas e dos Institutos (inclui-se aqui a preocupação com a assistência médica); à variação da contribuição¹⁸⁹; à escassez de recursos que já se fazia sentir; e à abrangência da previdência, que, até 1960, se restringia aos assalariados urbanos.

As tentativas de reforma que eram propostas constituíam-se em projetos políticos que buscavam a racionalidade burocrática como dinâmica principal para a nova estrutura da Previdência Social, exigindo um aprofundamento do papel gerencial do Estado. Como exemplo disso, tem-se o malogrado Instituto dos Serviços Sociais do Brasil (1945), que não passou de um ensaio de reforma, cuja característica principal foi a tentativa de centralização e de dominação do Estado na área da

¹⁸⁸ VIANNA, op. cit., nota 12, p. 271-88.

¹⁸⁹ Apesar de ter sido estabelecida uma contribuição uniforme para o conjunto das instituições previdenciárias, como se viu na análise da conjuntura anterior, o fato de o assunto estar novamente em discussão é indício de que, na realidade, continuavam a existir taxas diferenciadas.

política previdenciária. Porém essa iniciativa não encontrou a receptividade desejada e sim, ferrenhos opositores em muitos setores da sociedade.¹⁹⁰

Após a queda de Getúlio Vargas, o Congresso Nacional passou a receber vários projetos de lei relativos à Previdência Social. Em 1947, o Deputado Federal Aluizio Alves introduziu o projeto da Lei Orgânica da Previdência Social, que iria tramitar até 1960, quando foi finalmente promulgada.¹⁹¹

As dificuldades presentes no processo de discussão que envolveu a tentativa de reforma da previdência estavam relacionadas com os vínculos existentes entre o Governo e os dirigentes dos IAPs, vínculos esses que impunham duas ordens de barreiras ao projeto de unificação. De um lado, a distribuição clientelística de empregos e benefícios era uma importante base de apoio político-eleitoral, que encontrava, em organizações de menor porte e relativamente autônomas, condições propícias para sua viabilização. De outro, os dirigentes dessas instituições opunham-se à efetivação de um ato que implicava a perda de suas fontes de poder.

¹⁹⁰ A proposta de criação do ISSB foi examinada neste trabalho, na parte relativa à Previdência Social do período 1937-45.

¹⁹¹ "A luta desse período reflete as divisões surgidas por ocasião do plano ISSB. O principal grupo, favorável à lei orgânica, era composto pelos coesos tecnocratas da Previdência, que tentavam obter apoio entre alguns líderes políticos do PTB e PSD, bem como entre os líderes sindicais representantes daqueles trabalhadores como os industriários, cujos planos de benefícios e serviços eram pouco atrativos. Uma importante base de poder dos tecnocratas, durante este período, foi a recém-fundada Fundação Getúlio Vargas, dirigida por um tecnocrata da antiga linha de Vargas, João Carlos Vital, proveniente do IAPI e autor do plano do ISSB, e Além Pedro, antigo Presidente do IAPI. É curioso notar que os tecnocratas da Previdência Social atuaram como consultores das cinco versões do esboço original da lei, publicando estudos detalhados, muitos deles sendo incorporados em projetos posteriores. Unidos contra a reforma estavam os grupos privilegiados, os burocratas do sistema previdenciário e aqueles líderes sindicais e políticos identificados com tais grupos". MALLOY, James M. Previdência social e classe operária no Brasil (uma nota de pesquisa). Estudos Cebrap, São Paulo, Brasileira de Ciências, (15): 126-7, jan./mar. 1976.

Pode-se dizer, então, que o elemento de grande discórdia na reestruturação da previdência era a unificação e que seu grande obstáculo era fundamentalmente político. Os técnicos eram coesos a respeito da necessidade de transformações. Do ponto de vista econômico, não se apresentavam entraves, muito antes pelo contrário, mostrava-se vantajosa, já que a unificação facilitaria ainda mais a política de inversão dos recursos previdenciários em áreas estratégicas da economia e era coerente com as necessidades de manutenção da força de trabalho requerida pelo processo de industrialização em curso. Contudo a história da Previdência Social no Brasil iria ainda percorrer um longo caminho até que a unificação fosse concretizada.

Em 1952, promulgou-se uma portaria que estabelecia normas gerais para a realização da fusão e incorporação das instituições previdenciárias.¹⁹² Os estudos para a fusão e incorporação seriam realizados por uma comissão designada pelo diretor-geral do Departamento Nacional da Previdência Social (DNPS) e tratavam principalmente dos aspectos administrativos, envolvendo elementos de contabilidade, balanços, patrimônio e os processos de benefícios e auxílios. No que se refere às Caixas de Aposentadoria e Pensões, o procedimento de fusão foi efetivamente encaminhado, tendo a Portaria nº 2.477, de 07.03.53, especificado mais detalhadamente normas para a sua consecução.

No plano concreto, houve a fusão das Caixas de Aposentadoria e Pensões dos Servidores Públicos dos Estados e dos Trabalhadores dos Serviços Aéreos e Telecomunicações em duas instituições de nível nacional, a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Serviços Públicos¹⁹³, que mais tarde se transformou em uma única instituição.¹⁹⁴ O Decreto nº 43.922, de 20.06.58, aprovou o regimento da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (CAPFESP),

¹⁹² BRASIL. Leis, decretos, etc. Portaria nº DNPS 2.134, de 13.10.52. [s.n.t.].

¹⁹³ —. Decreto nº 32.700-A, de 01.05.53. [s.n.t.].

¹⁹⁴ —. Decreto nº 34.586, de 12.11.53. [s.n.t.].

que, em 1960, passou a denominar-se Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (IAPFESP)¹⁹⁵.

Em 1954, houve uma tentativa de uniformização dos benefícios dos IAPs. O Decreto nº 35.448, de 01.05.54, que expedia o regulamento geral dos IAPs, sob a justificativa de dar cumprimento às determinações do decreto de criação do ISSB, previa não só a uniformização, mas também uma ampliação dos benefícios previdenciários. Esse deveria vigorar até a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social, o que de fato não ocorreu, pois foi revogado a 3 de setembro do mesmo ano.

Finalmente, em 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) foi sancionada através da Lei nº 3.807, de 26.08.60, demonstrando claramente o comprometimento político que lhe era intrínseco, pois dos três objetivos, uniformização, unificação e universalização, que provocariam radicais transformações na estrutura previdenciária, somente o primeiro, em princípio, foi atingido.

Contudo a LOPS foi uma medida relevante para a organização do sistema previdenciário unificado, que viria acontecer, em 1966, com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

O significado da LOPS reside no fato de ter estipulado uma uniformização tanto para as contribuições como também para a prestação de serviços dos diferentes Institutos. Mas, apesar de formalmente estabelecida, a uniformização, na prática, não ocorreu, pois os IAPs mantiveram padrões diferenciados de benefícios, principalmente no que diz respeito à assistência médica.¹⁹⁶

Quanto às contribuições, um dos pontos contemplados pela tentativa de uniformização, a LOPS fixou uma taxa uniforme para todas as instituições previdenciárias, que pela primeira vez foi cumprida e que representou um nivelamento, por cima, dos descontos feitos sobre os salários dos trabalhadores.

¹⁹⁵ BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei nº 3.807, de 25.08.60. [s.n.t.].

¹⁹⁶ MALLOY, James. M. A política da previdência social no Brasil: participação e paternalismo. Dados, Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas, (13): p.109, 1976.

A atuação da Previdência, a partir da promulgação da LOPS, homogeneizou os benefícios — aposentadoria, pensões e auxílios em geral — e os serviços — assistência médica, alimentar, habitacional e reabilitação profissional — prestados aos segurados e a seus dependentes.

Com relação ao último ponto do debate — a universalização —, embora a Lei Orgânica tenha açambarcado os autônomos urbanos, a sua abrangência ficava comprometida, não só porque excluía os trabalhadores rurais, mas também por se omitir quanto aos desempregados e às categorias incluídas no mercado informal de trabalho, tais como os trabalhadores domésticos.

De qualquer forma, através da legislação e das mensagens presidenciais, é detectada a preocupação com a participação dos trabalhadores domésticos e rurais. Porém, concretamente, só muito depois foram tomadas medidas que os beneficiaram. Esse atraso pode ser explicado, entre outras coisas, porque esses trabalhadores não se vinculam a atividades ligadas diretamente ao trabalho industrial, que, nessa conjuntura, era o de maior relevância para a economia do País. De outro lado, não se pode ignorar a inexpressiva força política desses trabalhadores, fruto da precariedade de sua organização, frente ao poder de pressão que ainda detinham os grandes proprietários rurais.

Deve ser ressaltada, quando do exame do sistema previdenciário, a sua estreita vinculação com a economia do País. Esse vínculo pode ser visualizado através das aplicações dos recursos previdenciários em setores produtivos, bem como pela preservação da capacidade de trabalho, que a Previdência permitiu, principalmente, através da assistência médica. Não pode ser esquecida, também, a influência política que os dirigentes das instituições previdenciárias podiam capitalizar, seja pelo acesso que tinham aos recursos financeiros, seja pela manipulação de um grande número de empregos de que podiam dispor ou, ainda, pela imensa clientela junto à qual atuavam.

2.3.3.1.2 - Estrutura administrativa

A LOPS, embora não tenha unificado administrativamente o setor previdenciário, organizou-o, principalmente porque deu consolida-

ção a seu corpo legislativo, traçando o Regulamento Geral da Previdência Social¹⁹⁷, que deveria ser obedecido por todos os IAPs.

Esse regulamento estabeleceu uma estrutura que ficou assim constituída: órgãos de orientação e controle administrativo ou jurisdicional, que eram o Departamento Nacional de Previdência Social (DNPS), o Conselho Superior da Previdência Social (CSPS) e o Serviço Atuarial (S.At.); e órgãos de administração, quais sejam, os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), no âmbito dos quais se efetuava a prestação de serviços.

O DNPS, até 1946, constituía-se num departamento ligado ao Conselho Nacional do Trabalho, quando então, pelo Decreto-Lei nº 8.742, de 19 de janeiro, se transformou em repartição subordinada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, uma vez que aquele Conselho, ganhando uma nova organização, passou a ser exclusivamente o tribunal superior da Justiça do Trabalho.

Esse Departamento efetivou-se com a reforma da Previdência, ou seja, com a Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960, tendo sido regulamentado em 1961¹⁹⁸ com uma série de atribuições, dentre as quais se destacam:

- planejar, orientar, coordenar, fiscalizar e administrar a Previdência Social;
- proceder ao registro e análise dos balancetes e balanços das instituições de Previdência Social;
- administrar o Fundo Comum da Previdência Social e movimentá-lo;
- expedir normas para o processamento das eleições destinadas à constituição dos Conselhos Administrativos e Fiscais e das Juntas de Julgamento e Revisão das instituições de Previdência Social;
- preparar, em colaboração com o Serviço Atuarial, o Plano de Custeio da Previdência Social;

¹⁹⁷ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 48.959-A, de 19.09.60. [s.n.t.].

¹⁹⁸ —. Decreto-lei nº 51.087, de 31.07.61. [s.n.t.].

- aprovar o plano anual de investimentos de cada uma das instituições de Previdência Social, promovendo a respectiva coordenação;
- autorizar a aquisição de bens imóveis pelas instituições de Previdência Social, assim como a concessão de financiamentos nos casos e nos limites estabelecidos no Regulamento Geral da Previdência Social;
- representar a Previdência Social em seu conjunto;
- elaborar e manter devidamente atualizados os estudos, informações técnicas e outros elementos relativos à administração da Previdência Social, divulgando-os para conhecimento geral;
- propor ao Ministro de Estado a intervenção nas instituições de Previdência Social;
- aprovar os orçamentos anuais das instituições de Previdência Social.

Antes de mais nada, é importante mencionar que o DNPS¹⁹⁹ era dirigido pelo Conselho Diretor que tinha uma composição paritária, incluindo seis membros: dois representantes do Governo, nomeados pelo Presidente da República; dois representantes dos empregadores; e dois representantes dos empregados. Todos os membros teriam mandato de quatro anos, e o Diretor-Geral, a quem cabia a presidência desse Conselho, seria eleito anualmente entre seus membros, com direito a voto de desempate.

Dentre os diversos órgãos que constituíam o DNPS, a Divisão do Fundo Comum da Previdência Social e o Conselho de Medicina da Previdência Social serão detalhados por enfocarem questões polêmicas de grande relevância. O primeiro, tratando dos recursos da Previdência, relaciona-se a temas fundamentais que serão abordados no capítulo do presente trabalho referente aos recursos previdenciários. O segundo órgão, porque envolve a questão da assistência médica, que, ampliada e

¹⁹⁹ O DNPS foi constituído pelos seguintes órgãos: Conselho Diretor; Divisão de Organização e Coordenação; Divisão de Controle Orçamentário; Divisão de Controle Patrimonial; Divisão de Inspeção e Tomada de Contas; Divisão de Fundo Comum da Previdência Social; Divisão de Divulgação e Intercâmbio; Conselho de Medicina da Previdência Social; e Serviço de Administração.

tornada serviço obrigatório com a LOPS, assumiria crescente importância a partir de então, quando a política sanitária do Estado deslocaria sua ênfase para esse setor em detrimento de uma ação preventiva sobre a saúde.

O Conselho de Medicina da Previdência Social, que havia sido criado em 1951 pela Lei nº 1.532, de 31 de dezembro, através do regulamento da LOPS, promulgado em 1961, passou a ter por finalidade: "... acompanhar a prestação da assistência médica da previdência social; supervisionar a realização dos concursos para a admissão de pessoal técnico, assim como a de concursos técnicos para o respectivo aperfeiçoamento; orientar a realização das perícias médicas para a concessão dos benefícios por incapacidade, visando especialmente seu rigor técnico e a uniformidade de critérios; articular-se com as autoridades competentes do Ministério da Saúde e com outras organizações assistenciais, no sentido de coordenar suas atividades com as de previdência social; no setor da assistência médica, manter permanente articulação com o Conselho Federal de Medicina e as associações médicas de âmbito nacional, para a boa solução dos problemas relativos ao exercício da profissão médica, no âmbito da previdência social."²⁰⁰

A prestação da assistência médica por parte das instituições previdenciárias constituiu-se, até os dias de hoje, em uma constante preocupação no que diz respeito a sua eficiência.

Já em 1948, o Plano SALTE propôs reformas nas leis que regulavam esse serviço nos IAPs, apontando para a necessidade de uniformizar e ampliar a assistência médica, de modo a obter proteção mais eficaz aos segurados e a seus dependentes.

As dificuldades enfrentadas pelo atendimento de saúde nos IAPs também são relevadas na Mensagem Presidencial enviada ao Congresso Nacional por João Goulart em 1963: "Conicionados aos recursos financeiros e técnicos, alguns setores apresentam, ainda deficiências. Principalmente o de assistência médica, nos grandes institutos, em face do volume de serviços a atender. Tal falha verifica-se de modo mais par-

²⁰⁰ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 51.087, 31.07.61. [s.n.t.].
Cap. IV, seção VII, art. 42.

ricular no IAPI, com maior massa de segurados. Normas específicas já foram expedidas, para no corrente exercício ampliar consideravelmente os serviços médicos."

Como se pode observar, apesar de a LOPS já ter estabelecido normas para a generalização da atenção médica, bem como a sua obrigatoriedade como serviço prestado pelos Institutos, persistiam deficiências na prestação de assistência médica pela Previdência.

Além do DNPS, a estrutura administrativa da Previdência Social era composta pelo Conselho Superior da Previdência Social (CSPS) e pelo Serviço Atuarial (S.At.).

O CSPS foi criado pelo Decreto-Lei nº 8.738, de 19.01.46, modificado pela Lei nº 3.807 (LOPS), de 26.08.60, e regulamentado pelo Decreto nº 694, de 14.03.62. Constituiu-se em um órgão de julgamento dos recursos interpostos às decisões das Juntas de Julgamento e Revisão (JJR) dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, bem como dos pedidos de revisão de benefícios levados pelo DNPS.

Esse Conselho compunha-se de 10 membros, quatro designados pelo Presidente da República, três representantes das empresas e três dos trabalhadores, com mandato de quatro anos. O presidente do Conselho era eleito anualmente, pela maioria de seus membros, dentre os designados pelo Presidente da República, cabendo-lhe presidir o Conselho Pleno e dirigir os serviços administrativos do CSPS.

É interessante observar que, embora incluindo representantes dos empregados e dos empregadores, a instância superior das decisões do Conselho estava nas mãos do representante do Governo, o que, em se tratando de um órgão de julgamento, guarda coerência com a idéia de Estado - árbitro neutro - também presente nas instituições da Justiça.

O Serviço Atuarial (S.At.) teve sua organização e atribuições conferidas pelo Decreto-Lei nº 3.941, de 16.12.41. Seu regimento foi aprovado pelo Decreto nº 20.180, de 13.12.45, e o Regulamento Geral da Previdência traçou como suas as seguintes atribuições: "... determinar a realização de pesquisas estatísticas de interesse atuarial pelas instituições de previdência social expedindo normas para sua execução; expedir normas para as avaliações atuariais das instituições de previdência social e controlar sua execução; estudar do ponto de vista atuarial, os orçamentos das instituições de previdência social, rever

cálculos de custos de riscos e de despesas administrativas, relativamente a essas instituições; controlar, sob o ponto de vista atuarial, a execução orçamentária das instituições de previdência social examinando os balanços e propondo normas para a distribuição do Fundo Comum da Previdência Social."²⁰¹

Até aqui foram examinados os órgãos de orientação e controle administrativo das instituições previdenciárias. Restaria ainda discurrir sobre os órgãos de administração, ou seja, os IAPs e o SAPS.

As instituições da Previdência Social, a partir da aprovação do seu Regulamento Geral²⁰², promulgado logo após a LOPS, eram as seguintes: Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI); Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC); Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes de Cargas (IAPETC); Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (IAPFESP); Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB); e Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM).

Cada IAP tinha um Conselho Fiscal e um Conselho Administrativo. Ao Conselho Fiscal cabia, em linhas gerais, a fiscalização e o controle das instituições no que se refere à contabilidade, que deveria ser submetida ao Tribunal de Contas da União. Ao Conselho Administrativo cabia a administração geral dos IAPs.

O Conselho Fiscal compunha-se de seis membros, dois dos quais representavam o Governo, dois os segurados e dois as empresas, sendo os quatro últimos eleitos pelos respectivos sindicatos. Seu presidente era eleito anualmente entre seus membros e tinha voto de desempate. O Conselho Administrativo tinha a mesma composição paritária, mas o número de membros restringia-se a três naqueles Institutos que tivessem menos de um milhão de segurados.

Os IAPs, como se sabe, funcionavam, a nível regional, através de delegacias e agências. Em cada delegacia existia uma Junta de Julgamento e Revisão, que tinha por finalidade decidir quaisquer ques-

²⁰¹ BRASIL, op. cit., nota 197, título VII, cap. II.

²⁰² Ibidem.

tões referentes aos interesses dos beneficiários e das empresas. Essas Juntas eram formadas pelo delegado do Instituto, nomeado pelo Conselho Administrativo, e por dois membros, um representando os segurados e outro as empresas, eleitos pelos sindicatos das categorias profissionais e econômicas no território de jurisdição de cada delegacia.

Muitos estudiosos da Previdência Social no Brasil explicam a força e a atuação política de alguns líderes trabalhistas dessa época pelas possibilidades que a estrutura administrativa dos IAPs abria para que esses alcançassem postos decisórios dentro da instituição. Isso porque a forma de composição dos Conselhos a nível federal e das Juntas a nível regional incluía representantes dos empregados em igualdade de condições com os representantes do Governo e dos empregadores.

Outro órgão da administração previdenciária é o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), que foi criado pelo Decreto-Lei nº 2.478, de 05.08.40, e que ganhou organização no Decreto-Lei nº 3.709, de 14.10.41.²⁰³

O SAPS constituía-se em órgão de natureza autárquica, sob a jurisdição do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC). Tinha por finalidade principal "... assegurar aos contribuintes dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões condições favoráveis e higiênicas de alimentação e desenvolver na coletividade brasileira uma consciência familiarizada com os problemas de alimentação racional."²⁰⁴

Para o cumprimento de tal finalidade, previa o SAPS, também, a ampliação de refeitórios para os trabalhadores, medida essa que já havia sido tomada anteriormente, mais especificamente no ano de 1939, quando a União legislou sobre a instalação de refeitórios para trabalhadores no Decreto-Lei nº 1.238, de 2 de maio, que dispunha também sobre a criação de cursos de aperfeiçoamento profissional.

No que diz respeito à obrigatoriedade da instalação de refeitórios, estabeleceu o decreto acima que, nos estabelecimentos em que trabalhassem mais de 500 empregados, deveria o empregador reservar-lhes

²⁰³ O regimento do SAPS foi aprovado pelo Decreto nº 45.096, de 22.12.58.

²⁰⁴ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 3.709, de 14.10.41. [s.n.t.]. art. 2º

local adequado — abrigado, higiênico e devidamente aparelhado —, onde pudessem fazer as refeições no intervalo de trabalho. Consta ainda nesse decreto a possibilidade de os IAPs financiarem a construção de prédios para os ditos refeitórios e a cobrança de multas aos empregadores que deixassem de atender às obrigações estatuídas.

Em 1943, a CLT, no artigo 169, tornava obrigatória a existência de refeitórios nas empresas com mais de 300 operários. Nos anos 1954 e 1955, percebe-se a intenção por parte do Governo de incrementar esse serviço, à medida que determinou a reserva de 3% sobre o valor das contribuições da Previdência, arrecadadas pelos IAPs, para a prestação de assistência alimentar a seus associados e ditou normas para orientação e fiscalização das atividades do SAPS, ao encargo do DNPS.²⁰⁵

É importante deixar claro que a legislação promulgada sobre a questão alimentar não parece ser fruto de uma preocupação maior com as condições de nutrição dos trabalhadores, pois, de um lado, não se previa a instalação de restaurantes, mas de simples locais para a realização das refeições dos empregados, e, de outro, não havia uma fiscalização eficiente que garantisse o cumprimento dessas leis.

O exame da reforma e da estrutura administrativa até aqui realizado demonstra que os primeiros passos no sentido da unificação da Previdência foram dados no período 1945-64. Assim, a fusão e a incorporação das Caixas, a uniformização dos benefícios e contribuições e, principalmente, o papel atribuído ao DNPS — de traçar as diretrizes e exercer o controle sobre o setor — foram elementos fundamentais no processo que conduziria à criação do INPS, em 1966.

2.3.3.2 — Recursos previdenciários

2.3.3.2.1 - Arrecadação

A Lei nº 2.755, de 16.04.56, que dispôs sobre a contribuição dos segurados dos Institutos de Previdência, estabeleceu em 7% o desconto mensal efetuado sobre salários. Isso significou um acréscimo

²⁰⁵ BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei nº 2.158, de 02.01.54. [s.n.t.].

— Decreto nº 38.163, de 31.10.55. [s.n.t.].

de 2% nesse desconto em relação à contribuição fixada em 1945, que era de 5%. Essa Lei determinava ainda que, até a promulgação da LOPS, o valor da contribuição não deveria ser alterado.

Em 1960, a LOPS, ao tratar do custeio da Previdência, determinou que as contribuições dos segurados seriam variáveis de 6% a 8% sobre seu salário, porém o Regulamento Geral da Previdência Social, promulgado posteriormente, padronizou a contribuição mensal dos trabalhadores, fixando-a em 8%, sendo a das empresas e a da União de quantia igual a dos segurados. A contribuição da União destinava-se ao custeio do pagamento do pessoal e das despesas de administração geral dos Institutos, devendo cobrir, também, as insuficiências financeiras e os déficits técnicos verificados.

A contribuição da União provinha de verba orçamentária destinada à área da previdência e, também, do recolhimento de uma série de taxas estabelecidas no Regulamento Geral da Previdência Social, denominadas de "quotas de previdência". Dentre elas, destacam-se as seguintes: 8% sobre as tarifas de estrada de ferro, carris, transportes aéreos, portos, luz, gás, telefone, telegrafia, radiotelefonia, radiotelegrafia, radiodifusão, água, esgoto e outros serviços públicos explorados diretamente pela União, estados, municípios, suas autarquias, entidades particulares, empresas ou agrupamento de empresas; 8% sobre os valores das faturas de venda do minério extraído e sobre quaisquer serviços remunerados prestados por empresas que explorassem a indústria extrativa de mineração; 6% sobre os preços dos transportes de passageiros, mercadorias, encomendas, valores e demais receitas que constituíssem parcelas de renda bruta de armazéns, trapiches e outros serviços remunerados das empresas nacionais ou estrangeiras que explorassem ou executassem os serviços de navegação marítima, fluvial ou lacustre, de portos e canais e da indústria de pesca; 6% sobre os juros pagos ou creditados pelos bancos, casas bancárias e outros estabelecimentos de crédito, nas respectivas contas de depósitos, a toda e qualquer pessoa física ou jurídica, inclusive de poderes públicos e autarquias, deduzida a cota no crédito ou pagamento dos juros ao depositante.²⁰⁶

²⁰⁶ BRASIL, op. cit., nota 197, título V, cap. I, art. 227.

As referidas taxas já haviam sido criadas dentro da regulamentação dos IAPs. Constituíram-se em inovação, no que diz respeito à arrecadação, as taxas criadas pelo artigo 74 da LOPS (incluídas Regulamento Geral), que previam descontos de 5% sobre o imposto adicional de renda das pessoas jurídicas a que se referia a Lei nº 2.862, 04.09.56, de 5% sobre a emissão de bilhetes da Loteria Federal e de sobre o movimento global de apostas em prados de corrida.

Em 1948, havia sido criado, pela Portaria nº 93, de 30 de março, o Fundo Único da Previdência Social. Todas as importâncias arrecadadas pelos empregadores ou pelas instituições a título de quota de previdência, bem como a verba orçamentária da Previdência Social, recolhida pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, eram depositadas em uma conta especial, no referido banco, sob a denominação de "Fundo Único da Previdência Social". Cabia ao DNPS fixar o plano de distribuição periódica das importâncias recolhidas a esse Fundo.

No entanto deve ser relativizada a importância desse Fundo. À medida que, embora os recursos dos Institutos, por lei, fossem provenientes das contribuições dos empregadores e da União, na verdade eram fundamentalmente os trabalhadores que custeavam o sistema previdenciário, pois a União e as empresas, em grande parte, não cumpriam com essa obrigação.²⁰⁷

2.3.3.2.2 - Aplicação

O Regulamento Geral da Previdência Social apresentou os pressupostos fundamentais a serem observados para a aplicação do patrimônio da Previdência, que visavam fundamentalmente "... garantir às reservas uma renda média suficiente e necessária, como parte integrante do sistema de custeio do plano de prestações por ela assegurado aos seus beneficiários"²⁰⁸. Foram enfatizadas a segurança do retorno, a lucratividade do capital aplicado e, também, a prioridade da

COHEN, Amélia. Previdência social e processo político no Brasil. São Paulo, Moderna, 1981. p. 14-5.

BRASIL, op. cit., nota 197, título VI -

aplicação em favor das condições de vida dos segurados, ou seja, em habitação, higiene, nível cultural, etc. Porém encontra-se um farto material demonstrativo de que as operações com os recursos da Previdência, principalmente após 1945, tinham como objetivo produzir renda e favorecer o encaminhamento do processo de industrialização. Nesse sentido, vê-se os IAPs subscrevendo ações preferenciais da Fábrica Nacional de Motores S/A; adquirindo partes beneficiárias da Companhia Siderúrgica Nacional; e aplicando parte de suas disponibilidades anuais para financiamento do Plano Geral do Reparcelamento Ferroviário; e o IAPI concedendo empréstimo ao Departamento Nacional de Estradas de Ferro para custear a construção, no País, de material rodante e eletrificação das linhas da Viação Federal Leste Brasileira.²⁰⁹

Em 1953, verificam-se investimentos, por parte das instituições previdenciárias, em operações mais diretamente ligadas ao fornecimento de infra-estrutura. É exemplo disso a Lei nº 2.134, de 14.12.53, que assegurou o financiamento, a longo prazo, para serviços públicos, tais como: captação, canalização e tratamento químico de água potável; produção ou distribuição de energia elétrica; rede de esgotos; linhas telefônicas urbanas, intermunicipais ou interdistritais; e hospitais e casas de saúde.

O Departamento Nacional de Previdência Social (DNPS) era o órgão incumbido de aprovar o orçamento anual e os planos de investimento das instituições previdenciárias e também de coordenar estes últimos, formando um plano geral.

O exame do parágrafo único do artigo 266, do Regulamento Geral da Previdência, revela um importante dado à medida que explicita a possibilidade de o Governo dispor da verba previdenciária: "Os investimentos em matéria de interesse direto da União Federal se fariam após manifestação do Poder Executivo encaminhada ao DNPS".

²⁰⁹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 8.669, de 16.01.46. [s.n.t.].

— Decreto-lei nº 9.264, de 17.05.46. [s.n.t.].

— Decreto-lei nº 9.859, de 13.09.46. [s.n.t.].

— Lei nº 1.272-A, de 12.12.50. [s.n.t.].

A primeira questão que deve ser aqui levantada é a presença do Estado na definição dos investimentos a serem feitos com os recursos da Previdência Social, o que, anteriormente, era atribuição exclusiva dos IAPs. A participação do Governo, até então, restringia-se à aprovação dos orçamentos propostos pelos Institutos.

Como se pode observar, esse é mais um elemento em favor da tese de que a centralização do setor avançou significativamente nesse período. Foi essa mesma centralização que veio favorecer o deslocamento dos fundos previdenciários para projetos desvinculados de suas finalidades intrínsecas.

2.3.3.3 — Acidentes de trabalho e reabilitação profissional

A caracterização principal da questão dos acidentes de trabalho, nessa conjuntura, remete aos esforços oficiais para que esse encargo fosse centralizado no que diz respeito à forma de administração dos fundos para sua cobertura, como também no que se refere aos procedimentos necessários para o seu pagamento pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões.

Em 1944, como foi mencionado na análise da conjuntura anterior, ficou estabelecido que esse encargo, paulatinamente, deveria passar a ser coberto exclusivamente pelos IAPs.

Dessa forma, em 10 de novembro de 1944, o Decreto-Lei nº 7.036 determinava que as instituições de Previdência Social que ainda não possuíam carteiras de acidentes de trabalho providenciassem a sua criação a partir de 1º de janeiro de 1949, de modo que as operações de seguros contra o risco de acidentes de trabalho, pelas sociedades de seguros e pelas cooperativas de seguros de sindicatos, cessassem até 31 de dezembro de 1953.

Quando foi proposta a criação do ISSB em 1945, a questão dos acidentes de trabalho seria administrada por esse novo órgão. Como esse Instituto nunca chegou de fato a ser instalado, continuaram a vigorar os preceitos do decreto citado.

Porém, através da Mensagem Presidencial de João Goulart ao Congresso Nacional, em 1963, verifica-se que o Governo não havia conseguido, até então, centralizar totalmente os procedimentos relativos aos

acidentes de trabalho nos IAPs. Diz a mensagem: "Outras medidas complementares se tornam necessárias, entre elas a reformulação da orientação concernente aos seguros de acidente no trabalho. A experiência vem demonstrando que os seguros privados, sob o regime de livre concorrência, não se coordenam com o caráter eminentemente social desse ramo da Previdência"

O Serviço Atuarial do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio era quem determinava o momento em que cada uma das instituições de previdência social deveriam passar a operar em seguros de acidentes de trabalho, o que era, contudo, fiscalizado pelo Conselho Nacional do Trabalho.

As empresas seguradoras privadas e as cooperativas de seguros dos sindicatos estavam sujeitas à fiscalização do Ministério do Trabalho Indústria e Comércio, através do Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização (DNSPC), que também estabelecia e padronizava as apólices de seguros.

Foi em meados da década de 50 que o Governo começa a executar algumas medidas, que já estavam previstas na Lei de Acidente do Trabalho de 1944 e que, até então, não haviam entrado em vigor, como, por exemplo, a instalação das Comissões Internas de Prevenção de Acidentes (CIPAs), que ganharam, em 1953, normas detalhadas para o seu funcionamento nas fábricas com mais de 100 operários.²¹⁰

Ainda nessa época, mais especificamente em 1952, a Associação Brasileira de Normas Técnicas definiu regras que possibilitavam a organização de estatísticas comparáveis sobre acidentes de trabalho.

Percebe-se que essa maior preocupação com a questão do acidente de trabalho, por parte do Estado, vincula-se com o momento em que o processo de industrialização, no Brasil, assumia uma nova etapa.

Posteriormente, em 1962, o País foi palco da Campanha Nacional de Prevenção de Acidentes, instituída pelo Decreto nº 811, de 30.03.62. A finalidade dessa Campanha era a divulgação de conhecimentos técnicos pertinentes à segurança, à medicina e à higiene do trabalho.

O Brasil é reconhecido como um dos países onde os índices de acidentes de trabalho sempre foram elevados. O fato acima citado

²¹⁰ Portaria do MTIC nº 155, de 27.11.53.

demonstra que a atenção dada a essa questão corresponde a um momento em que o parque industrial cresceu e, por conseguinte, também aumentou o número de trabalhadores nesse setor, que é o mais vulnerável aos acidentes de trabalho.

A reforma da Lei de Acidentes do Trabalho previu também a questão da reabilitação profissional, que tinha por finalidade restituir ao trabalhador, no todo ou em parte, a capacidade de desempenhar a sua antiga profissão ou outra compatível com as suas novas condições físicas.

É somente em 1958 que se encontram elementos, na legislação da Previdência Social, demonstrativos da concretização de medidas em relação a esse tema. Nesse período, foi criada, no IAPI, a Comissão Executiva de Reabilitação Profissional e Serviço Social, a quem caberia organizar, implantar e executar os serviços de reabilitação profissional para os segurados e pensionistas incapacitados, assim como o serviço social para os segurados e seus dependentes.²¹¹

É importante frisar que esses serviços oferecidos pelo IAPI estavam à disposição das demais instituições previdenciárias através de convênios.

O Decreto nº 53.264, de 13.12.63, que dispôs sobre a reabilitação profissional na Previdência Social, agregou e alterou elementos que anteriormente haviam sido previstos na LOPS e no Regulamento Geral da Previdência Social. De forma geral, esses elementos diziam respeito à prestação desses serviços, que seriam oferecidos em regime de comunidade, ou seja, reunindo diferentes instituições previdenciárias em torno de uma que faria o seu atendimento, com o objetivo de "... proporcionar aos beneficiários em geral o conjunto de medidas de reeducação e readaptação profissional indispensáveis à remoção das causas determinantes da incapacidade para o trabalho."²¹²

Nessa mesma lei, foi criada a Comissão Permanente de Reabilitação Profissional da Previdência Social (COPERPS), no Departamento Nacional da Previdência Social, subordinada a seu Conselho Diretor. Essa visava a planejar, orientar, coordenar e fiscalizar a prestação de reabilitação profissional em todo o País.

²¹¹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 44.770, de 03.11.58.
[s.n.t.].

²¹² —. Decreto nº 53.264, de 13.12.63. [s.n.t.]. art. 1º.

Pela Mensagem Presidencial de João Goulart, em 1963, percebe-se que o oferecimento desse serviço não tinha uma abrangência satisfatória. Entre outras coisas, expunha a mensagem: "...prestações de serviço social e reabilitação profissional tiveram reduzida implantação e aguardam normas definitivas para execução em mais larga escala."

As questões relativas à reabilitação profissional inscrevem-se, assim como aquelas referentes aos acidentes do trabalho, no mesmo quadro de preocupações, que tem, nas modificações introduzidas pela nova etapa em que ingressou o processo de industrialização, seu ponto fundamental.

Embora os acidentes de trabalho estivessem aparecendo em cena como problema, dados o aumento ocorrido no contingente de trabalhadores industriais e a persistência de más condições de trabalho, as normas estabelecidas, em grande parte, não foram concretizadas. Em realidade, a existência de um numeroso exército de reserva, os altos custos que representa a utilização de medidas preventivas e a inexpressiva força política dos trabalhadores permitem que se compreenda o desinteresse apresentado pela sociedade na adoção de meios eficazes de preservação da vida e da capacidade de trabalho dos operários.

2.3.3.4 – Previdência social rural

Como se sabe, a Previdência Social, nesta conjuntura, foi fundamentalmente marcada por discussões e proposições em torno da unificação administrativa, da uniformização dos benefícios e da universalização da previdência. Quanto a esta última questão, é importante salientar que um grande número de trabalhadores ainda não havia sido incorporado pelo sistema previdenciário, encontrando-se entre eles os empregados domésticos, os autônomos e os trabalhadores rurais.²¹³

²¹³ "O Decreto nº 24.637, de 10 de julho de 1934, instituiu o seguro de acidentes do trabalho em favor dos empregados rurais (art. 3º do decreto citado) em caráter obrigatório (art. 36º do decreto citado). Esse risco continuou assegurado no Decreto-lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944, que consolidou as normas pertinentes à matéria acidentária. Essa tutela, porém, restrita ao acidente de trabalho, não se expandiu aos riscos sujeitos à Previdência Social". CASTELO BRANCO, Elcir. Previdência social rural. São Paulo, LTr, 1971. p.18.

Já em 1947, Eurico Gaspar Dutra, em mensagem ao Congresso Nacional, manifestava-se a favor da ampliação e do aperfeiçoamento da Previdência Social, no sentido de estender "... os benefícios da tutela do Estado a toda coletividade, inclusive ao homem do campo, até aqui tão esquecido nas suas privações."

Pode-se dizer que, como uma tentativa de universalização da Previdência Social, foi aprovado, em 1963, pelo Decreto nº 53.154, de 10 de dezembro, o Regulamento da Previdência Social Rural, em atendimento aos preceitos estabelecidos pelo Estatuto do Trabalhador Rural²¹⁴. Esse evento foi demonstrativo de uma preocupação, por parte do Governo central, em estender os benefícios previdenciários ao homem do campo. Coincidentemente, esse período dos anos 60 foi marcado pelo início da mobilização dos trabalhadores rurais em favor dos seus interesses.

Para o custeio da Previdência Social Rural foi instituído o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural, que se constituiria de 1% do valor dos produtos agropecuários colocados no mercado, devendo ser recolhido pelo produtor ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários. Esse Instituto estaria incumbido da prestação dos benefícios e serviços ao trabalhador do campo, mantendo, para isso, uma contabilidade própria. Tratavam-se dos seguintes benefícios: para os segurados, o auxílio-doença, a aposentadoria por invalidez e a aposentadoria por velhice; para as seguradas (trabalhadoras rurais), o abono maternidade; e para os dependentes, pensão por morte e o auxílio funeral. Quanto aos serviços, deveriam ser oferecidas assistência médica e assistência à maternidade.

O desenvolvimento da aplicação dos serviços e benefícios previdenciários ao homem do campo, além de moroso, foi também bastante intrincado. Havia necessidade de adaptar a Previdência às condições políticas e econômicas do meio rural, para que ela passasse do mero plano das leis para o plano do concreto.

A Previdência Social realmente atingiu as áreas rurais, em 1967, com o FUNRURAL, limitando-se aos serviços de assistência médica,

²¹⁴ BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei nº 4.214, de 02.03.63. [s.n.t.].

serviços esses que foram estendidos, abarcando alguns benefícios, em 1971, com o PRÕ-RURAL.

Como se pode observar, foi a partir da ruptura do pacto populista, em 1964, que importantes mudanças, como a extensão da Previdência ao trabalhador rural e a unificação do sistema previdenciário, que vinham sendo requeridas pelo pólo dinâmico da economia — o capital internacional —, puderam-se viabilizar, pois, naquele momento, o setor, que até então detinha a hegemonia no plano econômico, passou a detê-la no nível político.

2.3.4 — A política sanitária

O Estado brasileiro, no decorrer do período 1946-64, deu continuidade a uma política sanitária que privilegiava o combate às doenças de massa²¹⁵, ao mesmo tempo em que promoveu a consolidação da organização institucional do setor saúde. Além disso, foi nessa época

²¹⁵ Para a definição das doenças de massa, optou-se pela classificação das doenças estabelecida pela Organização Mundial de Saúde(OMS), citada por Carlos Gentile de Mello em seu trabalho "Saúde e Assistência Médica no Brasil":

"a) Doenças quarentenáveis, também conhecidas como pestilenciais, cuja incidência considera-se quase limitada, mas que constitui uma constante ameaça e que deve, por isso mesmo, merecer a atenção dos controles internacionais: febre amarela, cólera, tifo exantemático, peste, varíola, febre recorrente, que só se registram no mundo subdesenvolvido.

"b) Doenças de massa, sobretudo as infecciosas e parasitárias, principais causas de morte nos países subdesenvolvidos. A característica comum às doenças deste grupo é acometer grandes estoques populacionais, reduzindo o tempo de vida e incapacitando para o trabalho. Entre elas podem ser mencionadas: tuberculose, lepra, febre tifóide e as chamadas endemias rurais: ancilostomose, bócio endêmico, boubá, brucelose, doença de Chagas, esquistossomose, filariose, leishmaniose, malária e tracoma.

"c) Doenças degenerativas, que se convertem no maior problema de saúde pública na medida em que os dois primeiros grupos estão sob controle e a expectativa de vida ultrapassa os sessenta anos. Incidem, regra geral, na idade madura: doenças do coração, arteriosclerose, diabetes, câncer, reumatismo...".

que as questões sanitárias passaram a ter maior importância dentro dos planos de governo.

A nova fase que se iniciou em 1946 e que, principalmente a partir da metade dos anos 50, foi marcada por uma intensificação do crescimento das cidades e da indústria, parece ter levado o poder público a ampliar consideravelmente a sua ação na área da saúde pública.

O discurso oficial mostra com clareza os elementos que nortearam a atuação no setor sanitário. Juscelino Kubitschek, na sua mensagem ao Congresso, em 1957, esclarecia: "Não menos que os problemas da educação, os da saúde se prendem, em conexão íntima, ao processo de desenvolvimento nacional. O estado sanitário das populações afeta, notoriamente, o rendimento do trabalho". Em 1958, explicitando o sentido de sua atuação nessa área, ele declarava que "No setor da Saúde, a ação governamental se exerceu, sobretudo, no campo do saneamento e do combate às doenças de massa que desfalcam nosso potencial de trabalho, tanto nas grandes aglomerações urbanas como nas zonas rurais."

Paralelamente à ênfase conferida à saúde pública, observaram-se, nesse período, os primeiros passos no sentido de um reforço das atividades relacionadas com a assistência médica previdenciária, tendência que se delinearía com maior clareza a partir de 1960 e que acabaria por colocar a medicina previdenciária — de caráter curativo — como ponto fundamental da política sanitária brasileira ainda naquela mesma década²¹⁶.

2.3.4.1 — Consolidação institucional do setor saúde

A criação do Ministério da Saúde, em 1953, e a do Departamento Nacional de Endemias Rurais, em 1956²¹⁷, vieram completar o quadro institucional do setor saúde, que, desde 1923, quando se criou o

²¹⁶ BRAGA, op. cit., nota 28, p. 15-6.

²¹⁷ BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei nº 1.920, de 25.07.53. [s.n.t.]

— Lei nº 2.743, de 06.03.56. [s.n.t.].

Departamento Nacional de Saúde, vinha-se formando como estrutura administrativa crescentemente complexa.

Considerando a organização do Departamento Nacional de Saúde, que se mantém como órgão de maior importância na estrutura do novo Ministério, pode-se dizer que o surgimento deste último não trouxe grandes inovações. A reformulação sofrida pelo Departamento, em 1941, já havia montado um conjunto de divisões e serviços que dava ampla cobertura às principais questões sanitárias, tendo sido acrescentado a esse quadro, com a criação do Ministério, o Serviço Nacional do Câncer.

O regulamento do Ministério da Saúde²¹⁸ definiu a seguinte estrutura para o novo órgão: Gabinete do Ministro; Conselho Nacional de Saúde; Comissão Nacional de Alimentação; Serviço de Segurança Nacional; Serviço de Documentação; Serviço de Estatística da Saúde; Departamento de Administração; Departamento Nacional de Saúde; Departamento Nacional da Criança; e Instituto Oswaldo Cruz.

Ao Departamento Nacional de Saúde²¹⁹ caberia as funções de promoção de pesquisas e estudos sobre as questões de saúde, higiene, saneamento e epidemiologia; de superintendência e administração dos serviços federais ligados ao setor sanitário; e de coordenação, incentivo e fiscalização dos órgãos estaduais e municipais e de instituições particulares destinadas à realização de atividades relacionadas com os problemas da saúde. Além disso, ficaria a seu cargo a definição e o estudo dos critérios para a concessão de auxílios e subvenções federais.

²¹⁸ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 34.596, de 16.11.53. [s.n.t.].

²¹⁹ A organização do Departamento ficou estabelecida da seguinte forma: Divisão de Organização Hospitalar; Divisão de Organização Sanitária; Serviço de Administração; Serviço de Biometria Médica; Serviço Federal de Bioestatística; Serviço Nacional de Doenças Mentais; Serviço Nacional de Educação Sanitária; Serviço Nacional de Febre Amarela; Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina; Serviço Nacional de Leprosia; Serviço Nacional de Malária; Serviço Nacional de Peste; Serviço Nacional de Tuberculose; Serviço de Saúde dos Portos; Serviço Nacional de Câncer; Delegacias Federais de Saúde; e Curso do Departamento Nacional de Saúde. BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 34.956, de 16.11.53. [s.n.t.].

Ao lado da dimensão organizacional que se pode visualizar no estabelecimento de um Ministério encarregado das questões sanitárias, deve ser ressaltado o seu sentido centralizador. De fato, esse movimento não é novo. No entanto, a partir de seu ponto mais alto — que foi a instalação do Ministério —, toda a tarefa de traçar os caminhos da política sanitária brasileira concentrou-se definitivamente na esfera federal, cabendo às unidades estaduais os encargos de caráter executivo.

Outro órgão criado no período, o Departamento Nacional de Endemias Rurais (DNERU), veio dar um fecho à estruturação do setor saúde, constituindo-se, também, no momento final do processo de centralização já referido.

Caberia ao DNERU a organização e a execução dos serviços de investigação, bem como a promoção do combate à malária, à leishmaniose, à doença de Chagas, à peste, à brucelose, à febre amarela, à esquistossomose, à ancilostomose, à filariose, à hidatidose, ao bôcio endêmico, à bouba e ao tracoma, basicamente, o que até então era da competência do Departamento Nacional de Saúde.

Pela lei que criou o DNERU, sua atuação não se restringiria às áreas rurais, devendo-se estender a qualquer área onde se fizesse sentir a sua necessidade. Ao mesmo tempo, além de sua ação direta, o Departamento poderia, através de convênios, fornecer assistências técnica e financeira aos organismos estaduais, municipais e instituições particulares, cujo trabalho se realizasse em cooperação com aquele empreendido pelo DNERU. Seu regimento²²⁰ especificava melhor as suas funções, que abrangeriam inclusive a realização de inquéritos para determinar o grau de prevalência das endemias; o preparo dos produtos necessários ao combate a vetores, hospedeiros ou agentes etiológicos de endemias; a execução de trabalhos de saneamento; e a cooperação nas campanhas de educação sanitária.

O mesmo regimento previa a criação de circunscrições (uma para o Distrito Federal e uma para cada estado ou território) com a fi-

²²⁰ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 40.870, de 07.02.57.
[s.n.t.].

nalidade de executar as atividades de combate às endemias rurais que fossem da competência do DNERU.

Como se pode observar, até mesmo os trabalhos de execução se federalizaram em parte, à medida que se instalaram órgãos federais para cumprir funções anteriormente levadas a efeito pelos órgãos estaduais.

Além da criação desses dois organismos, devem ser citados pelo menos dois eventos importantes do ponto de vista da estruturação do setor sanitário: a instituição do Laboratório Central de Controle de Drogas e Medicamentos, ocorrida em 1954, e a transformação do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) em fundação no ano de 1960.²²¹

A criação de um órgão oficial encarregado do controle de medicamentos vincula-se, provavelmente, com a expansão verificada, a partir do final da década de 40, no uso de produtos farmacêuticos, que acompanhou o desenvolvimento tecnológico da área, ocorrida a nível internacional²²². Uma vez que os medicamentos, cuja utilização estava-se ampliando, eram produzidos, fundamentalmente, por laboratórios europeus e norte-americanos, essa iniciativa governamental parece estar vinculada com a preocupação, dominante nessa época, de controle da entrada de capital e produtos estrangeiros no País.

O registro das mudanças ocorridas no SESP é importante porque reflete a ampliação das suas atividades experimentada a partir da década de 50. Essa ampliação deu-se não somente em termos territoriais, já que o SESP estendeu seus serviços à região da Estrada de Ferro Vitória-Minas e ao Vale do São Francisco, como também no que se refere ao seu quadro de atuação, que passou a abranger atividades de assistência médica, educação sanitária, saneamento, combate à malária, controle de doenças transmissíveis e pesquisas de medicina tropical²²³.

²²¹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei nº 2.187, de 16.02.54. [s.n.t.].

— Lei nº 3.750, de 31.04.60. [s.n.t.].

²²² BRAGA, op. cit., nota 28, p.21.

²²³ Ibidem, p.23.

2.3.4.2 – O combate às doenças de massa

As medidas de ataque às doenças de massa²²⁴ foram definidas, basicamente, sob a forma de grandes campanhas e do estabelecimento de normas técnicas específicas para o combate a cada moléstia, normas essas promulgadas durante os anos de 1962 e 1963 e que passaram, a partir de então, a fazer parte do Código Sanitário, estabelecido pelo Decreto nº 49.974-A, de 21.01.61.

Essas campanhas de saúde, segundo se pode depreender da análise efetuada por José Carlos de Souza Braga e Sérgio Goes de Paula, foram um tipo de procedimento adotado desde o período anterior a 1930. Sua prática teria sido interrompida entre 1930 e 1934 e retomada a partir de 1935. Ainda conforme esses autores, as campanhas sanitárias teriam sido o ponto central da "institucionalização das ações de Saúde Pública no Brasil", constituindo-se em aspectos relevantes do movimento de centralização experimentado pela política de saúde e de sua definição como política de caráter nacional.²²⁵

Em 1946, foi instituída a Campanha Nacional Contra a Tuberculose (CNT)²²⁶, subordinada ao Serviço Nacional de Tuberculose, cujo

²²⁴ As doenças de massa mantêm íntima correlação com as condições de vida e de trabalho. Elas começaram a adquirir importância, em substituição às doenças pestilenciais, a partir do começo do século. LUZ, op. cit., nota 3, p. 158.

As doenças pestilenciais ou quarentenáveis, mesmo no período que se está analisando, apresentavam ainda alguma relevância no País, tanto que apareceram medidas objetivando o seu combate. Com relação à peste, em 1946, o Decreto-Lei nº 8.938, de 26 de janeiro, regulava as medidas para seu combate e, em 1963, estabeleceram-se normas técnicas especiais de combate à doença. BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 51.840, de 14.03.63. [s.n.t.].

A febre amarela também foi alvo de preocupação: em 1950, celebrou-se um convênio com a Repartição Sanitária Panamericana visando à cooperação no enfrentamento do problema.

²²⁵ BRAGA, José Carlos de Souza & PAULA, Sérgio Goes de. Saúde e previdência: estudos de política social. São Paulo, CEBES/HUCITEC, 1981. p.54.

Não foi possível encontrar registros dessas campanhas nas coletâneas de leis federais antes de 1946.

²²⁶ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 9.387, de 20.06.46. [s.n.t.].

plano se desenvolveria sob as seguintes bases: abrangência nacional, prioridade de atendimento das regiões de maior incidência de tuberculose; e utilização de medidas de profilaxia e assistência, ensino, pesquisas, educação e ação social.

Além do Serviço Nacional de Tuberculose, outros órgãos — como os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, os órgãos estaduais e municipais de saúde e a Legião Brasileira de Assistência — integrariam a Campanha²²⁷.

Em 1950, através da Portaria nº 246, de 12 de julho, do Ministério da Educação e Saúde, foram traçadas as normas, fundamentalmente as de caráter administrativo, sob as quais se desenvolveriam os trabalhos da CNT. Ainda relacionada com o andamento das atividades da mesma Campanha, outra iniciativa foi a instituição dos cursos médicos da CNT, regulamentados pela Portaria nº 34, de 23.05.56.

Afora a Campanha Nacional Contra a Tuberculose, outras medidas governamentais dirigiram-se no sentido de tratar o problema. Meses antes do lançamento da CNT, o Governo Federal já havia autorizado o Ministério da Educação e Saúde a cooperar financeiramente com os estados, municípios e entidades particulares na intensificação da assistência à tuberculose no território nacional, nas áreas onde o Departamento Nacional de Saúde verificasse deficiências ou maior necessidade de ação do poder público.²²⁸

Em 13 de novembro de 1948, promulgou-se a Lei nº 484, que dispunha sobre a difusão da vacina BCG como medida de urgência a ser providenciada pelo Ministério da Educação e Saúde através do Serviço Nacional de Tuberculose. A Lei especificava que a vacinação deveria ser ampla, cobrindo todos os casos indicados, ou seja, recém-nascidos, crianças e adultos, e que o Serviço Nacional de Tuberculose deveria promo-

²²⁷ Os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões participariam da Campanha "... ministrando a seus associados medidas de profilaxia e assistência mediante ajustes de cooperação firmados com o Serviço Nacional de Tuberculose". BRASIL, op. cit., nota 226, art. 3º, letra C.

²²⁸ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 9.214, de 29.04.46. [s.n.t.].

ver intensa difusão sobre a segurança e vantagens da BCG na imunização específica contra a tuberculose, devendo providenciar, também, entendimentos com os Governos Estaduais a fim de ampliar esse serviço. A mesma lei estabelecia que, dois anos após a sua promulgação, seria solicitado o certificado de vacinação da BCG no registro de nascimento, na matrícula nos estabelecimentos de ensino, em serviços hospitalares, nos trabalhos coletivos, para o funcionalismo público e para incorporação nas forças armadas e que, na sua falta, seria, sempre que possível, aconselhada ou facilitada a vacinação referida.

Ao lado dessas medidas de caráter mais amplo, também foi definida uma atuação específica sobre as populações assalariadas através das instituições previdenciárias. Nesse sentido, em 1951, foi promulgada uma lei que previa o estabelecimento, pelos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, de uma "... comunidade de serviços médicos para combate à tuberculose e outras moléstias nocivas à coletividade"²²⁹. Essa lei visava a dar cumprimento às determinações do Decreto-Lei nº 9.387, de 30.06.46, que havia instituído a Campanha Nacional Contra a Tuberculose, tornando obrigatória a ação da mencionada comunidade no combate à doença. Nessa área, a comunidade ficaria sob a orientação e fiscalização do Serviço Nacional de Tuberculose. A lei referida determinava também que, à medida que fossem sendo instalados os serviços da comunidade, se tornaria obrigatório o exame médico preventivo para admissão nas empresas filiadas às instituições partícipes, a fim de verificar se os interessados não sofriam de moléstia nociva à coletividade. Do mesmo modo, os segurados, seus beneficiários e pensionistas deveriam ter regulados os exames médicos a que eram submetidos periodicamente, no que se refere à tuberculose, por normas a serem traçadas pelo Serviço Nacional de Tuberculose.

Finalmente, uma outra medida de apoio no enfrentamento do problema da tuberculose, no âmbito da Previdência Social, foi a instituição do auxílio-enfermidade para os associados dos Institutos e Caixas acometidos dessa moléstia.²³⁰

²²⁹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei nº 1.532, de 31.12.51. [s.n.t.].

²³⁰ —. Lei nº 2.280, de 03.08.54. [s.n.t.].

Além da atuação a nível das instituições previdenciárias, previu-se, também, a aplicação do fundo social do Imposto Sindical no combate à tuberculose.²³¹

O conjunto dessas iniciativas parece indicar que houve, de fato, nesse período, uma articulação consistente dos órgãos governamentais, visando à redução das graves conseqüências de um dos grandes problemas de saúde da época — a tuberculose —, doença que, como se sabe, pelas altas possibilidades de contágio e pelas más condições de nutrição e saneamento, principalmente, afetava grandes parcelas da população brasileira, especialmente nas áreas de maior concentração urbana. O rigor das medidas levadas a efeito pode ser explicado não só pelo fato de a tuberculose significar uma ameaça para o trabalhador, afetando a sua produtividade, mas, também, pelo risco que representava para as próprias classes dominantes, que, em grande parte, eram atingidas pela doença.

Ainda dentro da política de combate às doenças de massa, o Governo deu continuidade às medidas de combate à malária²³². Na década de 50, através do Serviço Especial de Saúde Pública, realizou-se importante trabalho nessa área²³³.

Em 4 de fevereiro de 1958, foi instituído, pelo Decreto nº 4.317, um grupo de trabalho, dentro do Departamento Nacional de Endemias Rurais, para erradicação da malária no País, sendo criada, no mesmo texto, a Campanha de Controle e Erradicação da Malária (CEM). Em 1961, esse Decreto foi alterado, visando a revisar e atualizar o plano existente de combate à malária²³⁴. O grupo de trabalho passaria a ter a função de planejar e executar as atividades de controle e erradicação da malária, bem como de elaborar um novo plano para orientar a CEM. Nesse mesmo ano, foram estabelecidas normas para a organização e funcionamento da CEM através da Portaria nº 29-B, de 28 de dezembro.

²³¹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 28.411, de 20.07.50. [s.n.t.].

²³² Já em 1941, havia sido regulado, pelo Decreto-Lei nº 3.672, de 19 de outubro, o regime de combate à malária no País como um todo.

²³³ LUZ, op. cit., nota 3, p. 159.

²³⁴ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 50.925, de 07.07.61. [s.n.t.].

Ao que parece, a tuberculose e a malária constituíram-se em pontos prioritários da política de combate às doenças de massa.

Gaspar Dutra, em mensagem ao Congresso, no ano de 1950, salientava a atuação governamental nesse setor: "As campanhas lançadas contam-se entre as maiores já levadas a efeito em qualquer parte do mundo. Elas se estendem tanto às populações urbanas quanto às rurais e compreendem os dois maiores flagelos que as atingem: a tuberculose e a malária."

Ao lado da atuação governamental sobre a tuberculose e a malária, também foram tomadas medidas de combate à lepra. A Lei nº 610, de 13.01.49, fixou normas para a profilaxia da lepra, que, revisadas em 1962 com a publicação das normas técnicas especiais para o combate à lepra no País²³⁵, passaram a integrar o Novo Código Sanitário Brasileiro, promulgado em 1961. A revisão de 1962, ao lado dos aspectos de atualização técnica, parece ter tido o sentido de promover um abrandamento do controle sobre os doentes e seus "contatos". São amplamente conhecidas as medidas de isolamento e de tratamento compulsório adotadas com relação aos leprosos. As normas de profilaxia estabelecidas em 1949 ainda apresentavam características da forma de política que era adotada, no período anterior a 30, em relação a doenças contagiosas e que estava bem explicitada no regulamento do Departamento Nacional de Saúde, de 1923, nos capítulos sobre a chamada "Polícia Sanitária" e sobre a profilaxia dessas doenças²³⁶. A adoção de meios menos severos de tratamento da lepra provavelmente está relacionada com o fato de, naquele momento, a medicina já deter o controle sobre a doença.

Finalmente, dentro da política de combate às doenças de massa, surgiram, no período, medidas dirigidas ao controle das endemias rurais, mais especificamente da esquistossomose, da leishmaniose e do tracoma. A atuação sobre essas enfermidades bem como as campanhas de

²³⁵ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 968, de 07.05.62. [s.s.t.].

²³⁶ —. Coleção das leis do Brasil - 1923. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1924. v.3, 2a. pt.

—. Lei nº 610, de 13.01.49. [s.n.t.].

—. Decreto nº 968, de 07.05.62. [s.n.t.].

combate às endemias rurais ficaram, a partir de 1956, a cargo do Departamento Nacional de Endemias Rurais (DNERU).

O combate à esquistossomose foi organizado na forma de campanha em 1954, e, em 1963, foram estabelecidas normas técnicas especiais para esse fim²³⁷, que se integraram ao conjunto de normas de cuidado à saúde consubstanciadas no Código Sanitário de 1961. Essas mesmas normas técnicas foram definidas, também, em 1963, para o combate à leishmaniose e ao tracoma.²³⁸

A promulgação de normas técnicas especiais de combate a uma série de moléstias, nesse período, fez parte de um processo de renovação dos procedimentos técnicos sanitários, que acompanhou o desenvolvimento das pesquisas científicas da área de saúde. No corpo dos decretos que as definiam, já ficava, também, prevista a atualização periódica dos princípios que deveriam orientar a atuação dos órgãos de saúde sobre essas enfermidades.

O Código Sanitário de 1961 é o resultado da regulamentação da Lei nº 2.312, de 03.09.54, onde eram definidas "normas gerais sobre defesa e proteção da saúde".

Os procedimentos fixados pelo Código diziam respeito basicamente à notificação compulsória de doenças; à prevenção das doenças transmissíveis; ao controle de doenças não transmissíveis e acidentes pessoais; ao saneamento básico; à higiene e alimentação; à saúde do trabalhador; à fiscalização da medicina; à saúde internacional; à assistência à maternidade, à infância e à adolescência; à saúde mental; à assistência médico-social; às estatísticas médico-sanitárias; e à educação sanitária.

Esse Código representou, ao lado do aspecto já referido de atualização técnica, uma adaptação às novas condições sanitárias do País e à nova estrutura administrativa do Estado brasileiro. Não se pode es-

²³⁷ BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei nº 2.161, de 02.01.54. [s.n.t.].

— Decreto nº 52.279, de 19.07.63. [s.n.t.].

²³⁸ — Decreto nº 5.838, de 14.03.63. [s.n.t.].

— Decreto nº 51.837, de 14.03.63. [s.n.t.].

quecer que vigoravam ainda, em parte, os procedimentos estabelecidos em 1923. Naquele ano, pelo Decreto nº 16.300, de 31 de dezembro, que aprovava o regulamento do Departamento Nacional de Saúde Pública, ficou estabelecido um conjunto detalhado de normas sanitárias, que incluíam desde questões de engenharia sanitária, profilaxia das diversas enfermidades, notificação de casos de doenças, fiscalização da medicina e assistência hospitalar até princípios referentes ao trabalho das mulheres e dos menores, posteriormente tratados na legislação trabalhista.

2.3.4.3 — Ampliação da assistência médica

Durante o período 1946-64, começaram a se verificar — com uma intensidade crescente que teria seu ponto máximo na criação do INPS em 1966 — as primeiras iniciativas indicadoras de um processo de deslocamento de ênfase no modo de tratar a questão sanitária no País. De um enfrentamento social que priorizava as medidas da área de saúde pública, passou-se a um tipo de atuação orientada muito mais para a população assalariada, com um caráter curativo e individualizado.²³⁹

Anteriormente à promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social em 1960, a prestação de serviços de assistência médico-hospitalar pelas instituições previdenciárias era muito heterogênea.

A legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões incluía entre seus benefícios a prestação de assistência médica, estabelecendo um limite que inicialmente era de 8% e depois de 10% da sua receita anual para essa finalidade, o mesmo ocorrendo com o IAPB, com um limite de 12%. O IAPC e o IAPETC, em seus regulamentos, previam esse benefício mediante contribuição suplementar dos empregados, empregadores e da União, o que não era requerido pelo IPASE em 1950. O IAPI manteria esse tipo de serviço como finalidade secundária, dependente ou não de contribuição suplementar, de acordo com a sua situação financeira, e o Instituto dos Marítimos não previa a manutenção de serviços de assistência médica.

²³⁹ A medicina previdenciária trata o indivíduo enquanto organismo enfermo e não como ser social exposto à doença.

O Decreto nº 39.515, de 06.07.56, que "... declara mantida a contribuição suplementar destinada ao custeio dos serviços de assistência médica nas instituições de previdência social", levantou um problema para a análise. O texto do decreto parece indicar a existência de uma contribuição suplementar homogeneizada para o conjunto dos Institutos e Caixas. De fato, na pesquisa da legislação federal, não foi encontrada nenhuma referência que corroborasse essa indicação. Ao que parece, a legislação relativa à prestação de assistência médica era variada, e mais, esse serviço somente aos poucos foi-se expandindo dentro de cada instituição de previdência social.²⁴⁰

Em 1945, houve uma primeira tentativa de uniformização e unificação da Previdência Social através da promulgação da Lei Orgânica dos Serviços Sociais — que previa inclusive a formação do Instituto dos Serviços Sociais do Brasil (ISSB) —, onde era estabelecida a assistência médico-hospitalar como benefício previdenciário.

Em 1954, o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões determinava novamente a uniformização dos benefícios previdenciários, o que não se verificou de fato.

Outra tentativa nesse sentido, dessa vez restrita à prestação de assistência médica pelos organismos previdenciários, foi a proposta de criação da Comunidade do Serviço de Assistência Médica da Previdência Social (SAMPS)²⁴¹. Da mesma forma que as anteriores, essa proposta não se concretizou, tendo-se mantido comunidades de serviços já existentes em algumas áreas específicas de atenção médica, como foi o caso da tuberculose.²⁴²

Finalmente, em 1960, a LOPS estabeleceu uma homogeneidade na concessão de benefícios pelas instituições de previdência social, in-

²⁴⁰ SINGER, Paul et alii. Prevenir e curar: o controle social através dos serviços de saúde. Rio de Janeiro, Forense/Universitário, 1978. p.127.

²⁴¹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 37.271, de 28.04.55. [s.n.t.].

²⁴² —. Lei nº 1.532, de 31.12.51. [s.n.t.]. Restabelecia, entre os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, "... Comunidades de Serviços Médicos para combate a tuberculose e outras moléstias nocivas à coletividade".

cluindo a assistência médica. No entanto o que se verificou, na prática, foi uma uniformização do quadro de benefícios, permanecendo variações quanto à forma de concedê-los, principalmente no caso da assistência médica.²⁴³ Seria somente com a unificação dos organismos previdenciários em torno do INPS, em 1966, que se organizaria um sistema unificado de prestação de serviços médicos e hospitalares.

Outro passo que se deu no percurso em direção ao predomínio das atividades de assistência médica, no conjunto das ações governamentais relativas ao setor saúde, foi a instituição do Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência da Previdência Social (SAMDU). Criado em 1949, teve seu regimento promulgado em 1950 e seu regulamento aprovado somente em 1959²⁴⁴. O SAMDU unificava as instituições previdenciárias em torno de um serviço, qual seja, a prestação de serviços médicos de urgência, inclusive o atendimento dos acidentados no trabalho.

No início da década de 60, além da promulgação da LOPS, que instituía a assistência médico-hospitalar como benefício previdenciário (na legislação dos Institutos e Caixas, a assistência médica era definida como benefício suplementar), observa-se uma preocupação com as condições da assistência médica e hospitalar brasileiras.

Em 1962, nomeou-se uma comissão para "... estudar e propor medidas necessárias à coordenação dos recursos hospitalares e médico-sociais do País."²⁴⁵ O principal objetivo dessa comissão seria a elaboração do Plano Diretor da Assistência Hospitalar e Médico-Social.

Em 12 de setembro de 1963, foram fixadas, pelo Decreto nº 52.464, normas técnicas especiais para a orientação, organização, fun-

²⁴³ POSSAS, Cristina de Albuquerque. Saúde e trabalho: a crise da previdência social. Rio de Janeiro, Graal, 1981. p.204.

MALLOY, op. cit., nota 31, p.109.

²⁴⁴ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 27.664, de 30.12.49. [s.n.t.].

— Portaria nº 22, de 28.02.50. [s.n.t.].

— Decreto nº 46.349, de 03.07.59. [s.n.t.].

²⁴⁵ Decreto nº 51.647, de 27.12.62. [s.n.t.].

cionamento e fiscalização das instituições de assistência médico-social, cabendo ao Ministério da Saúde a realização dessas tarefas. A atuação do Ministério nesse setor visaria a uma série de objetivos, salientando-se dentre eles: a melhoria das condições técnicas e administrativas das atividades de assistência médico-social; a extensão dessas a áreas ainda não beneficiadas; a padronização dos sistemas de contabilidade, estatística, relatórios e estatutos; a elaboração de um diagnóstico do padrão dos serviços prestados pela rede assistencial; e a realização de um censo hospitalar. Além de apontar essas finalidades, foram estabelecidos conceitos a serem adotados nas instituições de assistência médico-social, a fim de uniformizar a terminologia a elas referente.

Os avanços e recuos, que caracterizaram a legislação previdenciária do período 1945-64, são reflexo de uma discussão que se verificou, no decorrer desses anos — principalmente após 1950 —, sobre a estrutura dos organismos previdenciários e sobre sua adequação às necessidades de saúde de uma crescente massa de trabalhadores assalariados. A assistência médica tornava-se cada vez mais um imperativo a requerer resposta adequada do aparelho estatal. Já em 1955, reivindicava-se um aprofundamento da participação do Estado na modernização dos Institutos de Previdência Social a fim de adequá-los aos requisitos da nova etapa da industrialização brasileira²⁴⁶. E foi exatamente a partir da década de 50 que começou a se verificar uma ampliação significativa da prestação de assistência médica pelos organismos previdenciários²⁴⁷, sem contudo lograr responder à crescente demanda das populações urbanas.

2.3.4.4 — A assistência materno-infantil

A política de assistência à infância e à maternidade, durante o período de 1946-64, deu prosseguimento às iniciativas que o Estado já havia articulado na conjuntura anterior. As linhas gerais da

²⁴⁶ POSSAS, op. cit., nota 243, p.189.

²⁴⁷ BRAGA, op. cit., nota 225, p.68.

atuação nesse campo haviam sido traçadas em 1940 pelo Decreto-Lei nº 2.024, de 17 de fevereiro, que fixava as bases da organização da proteção à maternidade, à infância e à adolescência em todo o País. Esse mesmo Decreto criava também o Departamento Nacional da Criança (DNC) e o Fundo Nacional de Proteção à Criança. Basicamente, ficava estabelecido naquela data que, através da atuação do DNC, seria estimulada a organização de estabelecimentos estaduais, municipais e particulares, cuja finalidade fosse a proteção da maternidade, da infância e da adolescência.

No início do período ora em análise, e principalmente até 1950, observa-se que o discurso oficial — extraído das mensagens presidenciais ao Congresso e do Plano SALTE — tratava com realce a questão da maternidade e da infância. A preocupação governamental centrava-se no problema da mortalidade infantil, que era visto em vinculação com um conjunto de causas sociais. Apesar disso, a sua solução era lançada para o futuro, ficando na dependência do desenvolvimento econômico. Em decorrência dessa visão, eram propostas medidas paliativas, como o aumento dos postos de puericultura e dos leitos hospitalares infantis e de maternidade, para enfrentar a problemática da criança. O Plano SALTE, no projeto de 1948, pretendia, dentro da sua programação para o setor materno-infantil, triplicar o número de leitos em maternidade e duplicar o número de postos de puericultura existentes no País, além de ampliar a assistência social à criança e à mãe.

A ênfase do discurso, no entanto, parece não ter-se verificado no campo das iniciativas efetivas. De fato, foram poucas as medidas de suporte a essa política de proteção à maternidade e à infância. Afora o Fundo criado em 1940, que, como se viu na conjuntura anterior, era formado basicamente por contribuições voluntárias, foi instituído um fundo de assistência à maternidade em 1957²⁴⁸. Por esse fundo, estabelecia-se uma dotação orçamentária, com a finalidade de "... auxiliar o custeio e a ampliação do serviço hospitalar de assistência à maternidade" dirigido para gestantes pobres.

²⁴⁸ BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei nº 3.243, de 13.08.57.

Outra forma de atuar nesse setor, que já estava definida no Decreto nº 2.024 de 1940, era a articulação do Governo Federal com os órgãos governamentais e particulares dos estados e municípios através da realização de convênios.²⁴⁹ Aliás, as medidas propostas para enfrentar a questão da maternidade e da infância, quais sejam, leitos hospitalares, postos de puericultura, assistência social, efetivam-se, de fato, a nível local, sem que os eventos concretos sejam registrados na legislação federal.

De qualquer maneira, não há uma correspondência entre o discurso oficial — basicamente do Governo Eurico Gaspar Dutra —, que priorizava a questão da criança e da maternidade, e as iniciativas concretas levadas a efeito naquele período. Na realidade, as altas taxas de mortalidade infantil²⁵⁰ constituíam-se em problema seriíssimo sempre levantado pelos sanitaristas da época em suas análises das questões de saúde do País.²⁵¹ A opção feita pelos governantes de atuarem na superfície do problema tem, no discurso enfático, a sua contrapartida legitimadora.

2.3.4.5 — Planejamento e saúde

O Plano SALTE²⁵², considerado como o primeiro plano de desenvolvimento de cunho mais globalizante, incluía a saúde como um dos quatro problemas fundamentais a serem enfrentados pelo Estado brasileiro.

O texto do projeto expõe as razões do Plano, dizendo, entre outras coisas, o seguinte: "É imprescindível que os Poderes Públicos exerçam, efetivamente, uma vigorosa e perseverante política de valorização do homem começando, simultaneamente, por auxiliá-lo a curar as

²⁴⁹ Ver na análise do Rio Grande do Sul, Convênio do Estado do Rio Grande do Sul com o Departamento Nacional da Criança (DNC) para o setor materno-infantil em 1949.

²⁵⁰ SINGER, op. cit., nota 240, p.122-3.

²⁵¹ PESSOA, Samuel B. Ensaio médico-sociais. São Paulo, CEBES/HUCITEC, 1978. p.242.

²⁵² O projeto do Plano SALTE (saúde, alimentos, transportes e energia), de nº 196, é de 1948. Em 1950, a Lei nº 1.102, de 18 de maio, aprova o Plano e dispõe sobre sua execução, e o Decreto nº 28.225, de 12 de junho, dispõe também sobre a sua execução.

moléstias que o afligem ou o ameaçam; por facilitar-lhes os recursos e instrumentos de trabalho que o habilitem a produzir maior quantidade e melhor qualidade de gêneros alimentícios para o seu consumo e o seu comércio; por conceder-lhe os meios de transporte que reclama desde os tempos coloniais, para o integral povoamento e compensatória exploração do solo e finalmente por colocar ao seu alcance a energia e combustíveis de que necessita para o maior rendimento de seu trabalho".

É interessante destacar o fato de, em um plano de cunho eminentemente econômico, ter sido abordada a questão da saúde como único setor social diretamente relacionado com os problemas do desenvolvimento.

No entanto a visão de saúde presente no Plano explica a sua inclusão como área privilegiada, uma vez que a mesma era, então, percebida como pré-condição ao aumento da produção e da riqueza social. Tal abordagem, por sua linearidade, conduziu à proposição de medidas paliativas, incapazes de solucionar os grandes problemas que se apresentavam naquele momento.

A questão sanitária é tratada no Plano, em primeiro lugar, através de um diagnóstico, onde são apresentados os principais problemas de saúde — mortalidade infantil, tuberculose, malária —, as chamadas endemias rurais e a questão da assistência médico-hospitalar, e, em segundo lugar, através da formulação de uma proposta geral para a resolução ou amenização desses problemas — Campanha Nacional de Saúde.

Essa Campanha abrangeria o seguinte conjunto de itens:

- combate a doenças (malária, tuberculose, verminose, doenças venéreas, boubá, peste, lepra, febre amarela, tracoma, câncer);
- assistência psiquiátrica;
- saneamento;
- assistência médico-hospitalar;
- assistência à maternidade e à infância;
- assistência alimentar;
- higiene e segurança do trabalho;
- educação sanitária;
- formação de pessoal;
- assistência medicamentar;
- reaparelhamento de órgãos (Serviço de Saúde dos Portos e Serviço Federal de Bioestatística).

O Plano conferia uma ênfase especial à questão da mortalidade infantil, estabelecendo a sua vinculação com as condições sócio-econômicas da população; à ampliação da assistência médico-hospitalar, seja a nível de obtenção de uma maior cobertura pela Previdência Social da população assalariada, seja propondo a interiorização dessa assistência; e à dinamização dos órgãos estaduais e municipais de saúde.

Mesmo considerando a precariedade do diagnóstico e das medidas definidas para a solução do problema da saúde da população brasileira, o Plano SALTE poderia ter tido resultados importantes se a questão dos recursos tivesse sido bem dimensionada. O discurso atribui prioridade à área de saúde, prioridade essa que não era seguida na dotação orçamentária²⁵³. Ao mesmo tempo, a distribuição de recursos, interna ao setor saúde, privilegiava as medidas de caráter curativo, comprometendo, "a priori", as metas propostas²⁵⁴.

De qualquer forma, é necessário que seja registrado o fato de que alguns dos objetivos traçados pelo Plano SALTE acabaram por se transformar em medidas levadas a efeito pelo Ministério da Saúde em anos posteriores. Da mesma maneira, a orientação geral dada ao setor saúde pelo Plano foi seguida, em parte, nos anos que o sucederam. São exemplos, a instituição das campanhas nacionais de combate à esquistossomose, à lepra e à malária e algumas iniciativas orientadas para a melhoria do problema da alimentação. É também exemplo o fato de persistir no discurso oficial²⁵⁵, ainda em 1960, uma concepção da questão sanitária semelhante àquela apresentada pelo Plano SALTE, apesar de partirem de pontos opostos. Este último, como já se viu anteriormente, via, na melhoria da saúde, uma maneira de aumentar a produção social e, conseqüentemente, reduzir a pobreza. A orientação vigente em 1960 era a de que, através do aumento da renda "per capita", se obteria uma melhora nas condições de saúde. As duas orientações são semelhantes por-

²⁵³ BRAGA, op. cit., nota 225, p. 22-3.

²⁵⁴ BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei nº 1.102, de 18.05.50. [s.n.t.].

²⁵⁵ BRASIL. Presidente. (Juscelino Kubitschek de Oliveira). Mensagem ao Congresso Nacional 1960. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional. [s.d.].

que reduzem a questão sanitária a uma relação causal direta com o desenvolvimento.

A ideologia desenvolvimentista, que permeou a década de 50, estendeu-se, também, à área de saúde. Sua expressão foi a concepção de que a saúde depende do desenvolvimento econômico, o que, segundo José Carlos Souza Braga²⁵⁶, não foi acompanhado de grandes transformações no sistema sanitário. Isso porque o modo de encarar os problemas de saúde, reduzindo-os a uma simples relação de causa-efeito, conduziu a ação pública, nessa área, no sentido de priorizar a cura em lugar da prevenção das moléstias. Sendo assim, a grande questão tornou-se a doença e não a saúde.

Foi somente com o Plano Trienal, em 1963, que a saúde voltou a integrar o conjunto das medidas traçadas para encaminhar a questão do desenvolvimento global do País. O enfoque dado à questão sanitária partia do princípio geral da visão desenvolvimentista. No entanto o Plano agregou uma série de elementos importantes para a formação de um quadro abrangente dos problemas de saúde.

Em primeiro lugar, buscar-se-ia uma adequação das atividades, no campo médico-sanitário, à real estrutura de recursos do País, ou seja, o Plano levava em consideração a escassez dos recursos destinados ao setor, procurando um redirecionamento e uma melhor utilização dos mesmos. A questão dos recursos articulava-se com a premissa fundamental que o norteava, qual seja, a vinculação existente entre economia e saúde. A partir desse princípio, o texto do Plano apresentava da seguinte forma os seus objetivos: "Esta diretriz central visaria assegurar o máximo de rentabilidade ao setor de saúde, com a supressão de todas as práticas que favoreçam o desperdício e a dispersão dos mesmos".

Dava-se ênfase às medidas que abrangessem maior número de pessoas a custos menores e dentro de prazos mais reduzidos, o que permitiria assegurar prioridade ao combate das doenças de massa, que, a essa época, ainda predominavam nos grandes centros urbanos. As medidas no campo do saneamento básico, da alimentação e da habitação exerceriam decisivo papel na eliminação dessas doenças.

²⁵⁶ BRAGA, op. cit., nota 225, p. 26 e 31.

As atividades programadas para dar consecução a esses objetivos não diferem, no entanto, substancialmente daquelas fixadas pelo Plano SALTE.²⁵⁷ O que torna o Plano Trienal um avanço no sentido de um melhor planejamento do setor saúde é, em primeiro lugar, a visão mais clara da prioridade da ação preventiva, observada na ênfase que o discurso lhe confere, e, em segundo lugar, a ótica, pelo menos realista, com que equaciona o problema dos recursos do setor.

Ainda que o Plano Trienal não tenha sido implantado, o seu exame remete para um ponto importante: a questão sanitária brasileira, na sua base, já estava razoavelmente dimensionada no Plano SALTE e, 15 anos mais tarde, no Plano Trienal, prevalecia ainda uma série de objetivos e problemas, que não eram diferentes na sua essência. A conclusão que daí advém é de que as condições de saúde da população brasileira não sofreram alterações profundas durante o período 1946-64.

Em termos gerais, o conjunto das medidas traçadas pelo Estado brasileiro, no que diz respeito à questão sanitária, percorreu basicamente dois caminhos que, de certo modo, foram contraditórios.

De um lado, e isso deu-se fundamentalmente até meados dos anos 50, procedeu-se à consolidação institucional do setor saúde, que adquiriu, com a criação do Ministério da Saúde em 1953 e do Departamento Nacional de Endemias Rurais em 1956, um perfil organizacional estável, mantido na sua essência até hoje. Ao mesmo tempo, centrou-se o trabalho dos órgãos do setor no combate às doenças de massa como resposta às novas necessidades de manutenção da força de trabalho numa conjuntura de intensa urbanização e crescimento da indústria. Mesmo considerando que o enfrentamento levado a efeito pelo Estado, no que diz res-

²⁵⁷ As atividades, para 1963, estabelecidas pelo Plano Trienal são as seguintes:

- ampliação da assistência médica e hospitalar, principalmente no interior, com ênfase no atendimento das populações rurais;
- incentivo às medidas de caráter preventivo;
- apoio aos programas de saneamento;
- atenção especial à Campanha de Proteção e Assistência à Maternidade e à Infância;
- reestruturação do Ministério da Saúde. BRASIL. Presidência. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965 (síntese). Rio de Janeiro, 1962. p.93.

peito às questões sanitárias, não tenha sido de orientação ampla a ponto de atingir as causas dos problemas de saúde da população brasileira — muito pouco se fez na área do saneamento, da nutrição, da higiene e da habitação —, ele foi suficiente para obter uma queda na mortalidade provocada por doenças infecto-contagiosas, principalmente pela tuberculose.²⁵⁸

De outro lado, o período assistiu às primeiras manifestações e iniciativas relacionadas com a ampliação da assistência médica previdenciária, que foram desembocar — já na década de 60 — no predomínio do atendimento médico-hospitalar de cunho curativo, em detrimento das atividades voltadas para a saúde coletiva.

2.3.5 — Educação: democratização do ensino e qualificação profissional

A partir de 1946, foi desencadeado um processo que reintroduziu o debate sobre a questão educacional, que vinha-se gestando desde os anos 20 e havia sido interrompido durante a ditadura de Getúlio Vargas.

A reintrodução desse debate não poderia deixar de acontecer com os rumos tomados pela economia e pela política brasileira, e, com isso, as funções dadas ao sistema oficial de ensino pelo Estado Novo não poderiam permanecer intactas. A sociedade brasileira, em meio a uma forte tendência à urbanização e à industrialização, recolocava, com maior ênfase, a necessidade de o Estado responder aos crescentes requisitos de ampliação do ensino profissional. Paralelamente, a existência de um sistema político, que tinha seu suporte nas massas populares, exigia a extensão do ensino elementar a camadas mais amplas da população.

A preocupação com o papel que deveria ser desempenhado pela Educação ficou inicialmente evidenciada na Constituição de 1946. Como observa Romanelli²⁵⁹, essa Constituição propunha a organização do

²⁵⁸ SINGER, op. cit., nota 240, p.118-21.

²⁵⁹ ROMANELLI, op. cit., nota 4, cap. 2, p.170.

sistema educacional de forma equilibrada, descentralizando-o administrativa e pedagogicamente sem que a União deixasse de assumir o seu papel no sentido de propor as linhas gerais de organização da educação nacional. Nela, também, definiram-se os recursos que deveriam ser destinados ao setor, os quais foram estabelecidos no artigo 169, que previa a aplicação anual pela União de nunca menos de 10% da renda resultante dos impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Portanto, pela Constituição de 1946²⁶⁰, cabia aos poderes públicos a tarefa de garantir e proporcionar a educação. Nesse ponto, observa-se que essa Constituição se distanciava daquela de 1937, onde o ensino era concebido, principalmente, como tarefa de iniciativa individual, cabendo ao Estado apenas o papel de contribuir para o seu desenvolvimento²⁶¹. Ao mesmo tempo, ela aproximava-se muito da Carta de 1934, pois, além de inspirar-se nos mesmos princípios liberais e democráticos proclamados pelos educadores da década de 20, garantia à educação os mesmos recursos então estabelecidos. Ainda na Constituição de 1946, o artigo 168, através do preceito de obrigatoriedade de as empresas industriais, comerciais e agrícolas onde trabalhassem mais de 100 pessoas manterem ensino primário gratuito para os seus servidores e filhos desses, denotava a preocupação em garantir educação à maior parte possível da população. Além disso, evidenciava-se uma preocupação com a qualificação de mão-de-obra, fato que já se constatava na Constituição anterior. Da mesma forma que em 1937, era estabelecida a obrigação por parte de empresas industriais e comerciais de ministrarem aprendizagem a seus trabalhadores menores²⁶².

Todos esses itens estão a indicar a intenção de ampliar a escolaridade a fim de atender às demandas que estavam surgindo em função das transformações verificadas na sociedade, evidenciando-se a importância do Estado como orientador das mudanças na área educacional.

²⁶⁰ DIAS, op. cit., nota 37, art. 170-71.

²⁶¹ Ibidem, art. 128.

²⁶² Ibidem, art. 168, item IV.

2.3.5.1 – A polêmica em torno dos destinos da educação nacional e a Lei de Diretrizes e Bases

Baseado na doutrina expressa na Constituição de 1946, que previa a necessidade de novas leis e diretrizes educacionais, o Ministro da Educação da época, Clemente Mariani, constituiu uma comissão de educadores de modo a propor uma reforma geral na educação nacional.

O anteprojeto dessa reforma entrou na Câmara Federal em 1948. Entre esse ano e 1961, quando foi implantada a Lei de Diretrizes e Bases, ocorreu um acirrado debate em torno de questões da reforma, tais como centralização versus descentralização e ensino privado versus ensino público.²⁶³

No primeiro momento, as discussões acerca da reforma educacional centraram-se em torno da questão da organização do sistema de ensino. O anteprojeto encaminhado em 1948 propunha a descentralização do ensino, visando a dar cumprimento aos preceitos constitucionais estabelecidos em 1946. Segundo esses, a União organizaria o sistema federal de ensino e o dos territórios, sendo que o primeiro teria caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estreitos limites das deficiências locais. Os estados e o Distrito Federal organizariam os seus sistemas de ensino, recebendo da União auxílio pecuniário.²⁶⁴

As discussões em torno do projeto partiram de correntes opositoras que ainda se encontravam fortemente influenciadas pelo regime centralizado que vigorou na política nacional durante 15 anos. A polêmica levou ao engavetamento do projeto, o qual foi retomado somente em 1957 no Governo Juscelino Kubitschek. Um novo anteprojeto intitulado "Substitutivo Lacerda" foi, então, lançado em seu lugar, sendo encaminhado à Câmara Federal pelo Deputado Carlos Lacerda em 15 de janeiro de 1959²⁶⁵. Esse anteprojeto mudava o enfoque das discussões em torno da reforma, passando da questão centralização-descentralização do ensino

²⁶³ ROMANELLI, op. cit., nota 4, cap. 2, p. 172 e 176.

²⁶⁴ DIAS, op. cit., nota 37, art. 170-1.

²⁶⁵ FREITAG, Bárbara. Escola, Estado e Sociedade. São Paulo, Moraes, 1980. p.57.

para a luta contra o monopólio estatal a favor das instituições privadas de ensino. Esta proposta assemelhava-se, em espírito, à Constituição de 1937 à medida que propunha reduzir, ao máximo, o controle do Estado sobre a escola, restituindo-a como instituição privada à sociedade civil. Iniciava-se, assim, o segundo momento das discussões sobre a reforma do ensino nacional.

A polarização em torno de temas como centralização versus descentralização do ensino e ensino privado versus ensino público, na verdade, parecia refletir uma questão mais ampla, a da democratização do ensino. Essa problemática ligava-se não só às novas necessidades geradas pelo processo de desenvolvimento econômico, mas, muito mais, à nova forma de relação Estado-sociedade consubstanciada no estilo populista de governo. O anteprojeto encaminhado à Câmara, em 1948, abria concessões às classes subalternas através de proposições, tais como: obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário; extensão da rede escolar gratuita (primário e secundário) e criação da equivalência dos cursos de nível médio (inclusive o técnico), os quais, além dessa equivalência, apresentavam, nesse projeto, maior flexibilidade, permitindo a transferência do aluno de um ramo de ensino para outro mediante prova de adaptação.

Já no anteprojeto encaminhado em 1959, viu-se que a educação deveria ser predominantemente ministrada em instituições particulares e, somente de forma complementar, pelo Estado. Aos pais caberia optar pelo tipo de ensino que desejariam dar aos filhos. O argumento levantado na justificativa do anteprojeto era a maior liberdade de escolha que esse permitia, o que teria por consequência um ensino mais livre. De fato, o que o "Substitutivo Lacerda" pretendia era a privatização do ensino sob a aparência de uma proposta liberal. Como o ensino particular era pago, grandes parcelas da população ficavam dele excluídas, sendo o acesso dessas camadas restrito ao ensino médio de nível técnico, que era mantido pelo Governo e onde havia um currículo específico que somente assegurava o ingresso a um curso superior de área equivalente. Mesmo assim, essa possibilidade raramente se concretizava, pois, tendo o ensino técnico conteúdo diverso daquele do secundário tradicional, que era preparatório aos cursos de nível superior, nas disputas pelas vagas, os alunos dos cursos técnicos ficavam desfavoreci-

dos. Essa proposta era, portanto, excludente à medida que, na prática, a liberdade de escolha do ensino não existia. Além disso, era omitido, como reforço, o preceito da gratuidade do ensino, o qual constava no projeto anterior. Ela não abdicava, porém, da subvenção do Estado, propondo que esse financiasse a rede particular, sem, contudo, ter o direito de fiscalizá-la.

Em síntese, o problema central era o seguinte: "... a iniciativa privada estava reivindicando para si a prioridade absoluta de ação e de proteção por parte do Estado e, para tanto, ela se opunha a que este exercesse a sua função democrática, que era de fornecer educação ao povo, educação que, sendo pública, seria gratuita e, como tal, entraria, em condições favoráveis, na linha de competição com a educação particular. Cabia, portanto, à iniciativa privada opor-se ao ensino oficial ...".²⁶⁶

Para resguardar os interesses da iniciativa privada, o "Substitutivo Lacerda" tratou ainda de propor uma forma de representação das instituições educacionais nos órgãos de direção do ensino, ou seja, no Conselho Nacional de Educação e nos Conselhos Regionais, que garantia uma adequada participação das instituições privadas. Esse aspecto assume relevância, uma vez que o mesmo projeto atribuía àqueles organismos a função de distribuir os recursos do setor educacional.²⁶⁷ Essa intenção de garantir os interesses privados ficou demonstrada, no anteprojeto, através da explicitação de uma série de artigos intitulados "recursos para educação", que regulamentavam a forma como o Estado deveria proceder para destinar fundos a estabelecimentos de ensino particular.

O "Substitutivo Lacerda", entretanto, levantou muitos protestos nos meios intelectuais brasileiros, que lançaram o Manifesto dos Educadores, onde expunham ao público e ao Governo todas as implicações do mesmo. Além disso, ainda por seu intermédio, deram início a uma campanha em defesa da escola pública, tentando, através dela, impedir a aprovação do referido projeto.²⁶⁸

²⁶⁶ ROMANELLI, op. cit., p. 175.

²⁶⁷ Ibidem, p. 175 e 182.

²⁶⁸ FREITAG, op. cit., p. 57 e 58.

A Lei de Diretrizes e Bases (LDB)²⁶⁹, ao ser aprovada em 1961, refletiu, no seu corpo, as tendências divergentes expressas pelos dois anteprojetos de lei (Mariani e Lacerda), que estiveram em discussão durante o período decorrido entre os anos de 1948 e 1961.

Verificou-se o triunfo de certas proposições do "Substitutivo Lacerda" através do estabelecimento de preceitos, tais como: fixação da subvenção por parte do Estado a escolas particulares; igualdade de direitos do setor privado em relação ao setor público em ministrar o ensino em todos os níveis; representatividade das instituições particulares de ensino nos órgãos de direção (Conselho Nacional e Conselhos Regionais), encarregados da distribuição de recursos para a educação; e omissão do preceito da gratuidade do ensino, que já constava na Constituição de 1946. Nesse sentido, o setor privado viu assegurados alguns direitos.

Por outro lado, a LDB incorporou elementos do Anteprojeto Mariani e das idéias propaladas na campanha em defesa da escola pública. Isso pode ser observado nos seguintes princípios: preservação do direito do poder público de inspecionar os estabelecimentos de ensino particular para efeito de reconhecimento; tratando-se do ensino superior, a possibilidade de suspender o reconhecimento, caso o estabelecimento infringisse a lei²⁷⁰; e equiparação dos cursos de nível médio, na passagem para o curso superior, com a flexibilidade de intercâmbio entre eles.

O fato de a LDB refletir essas tendências divergentes tornou-a contraditória. O seguinte exemplo é uma demonstração clara dessa contradição: paralelamente à dissolução formal da dualidade anterior do ensino — cursos propedêuticos para as elites e profissionalizantes para as classes trabalhadoras —, através dos recursos da equivalência e flexibilidade dos cursos de nível médio, foi assegurada ao setor privado a continuidade do controle sobre esse nível de ensino, através, inclusive, de apoio financeiro por parte da União. Desse modo, mantinha-

²⁶⁹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei nº 4.024, de 20.12.61. [s.n.t.].

²⁷⁰ ROMANELLI, op. cit., p.180.

-se a situação anterior, ou seja, permanecia difícil o acesso ao ensino médio dos jovens que não pudessem pagar as taxas de escolarização, conservando o ensino secundário como privilégio da elite.²⁷¹

Quanto ao aspecto da estrutura do ensino, observou-se que a LDB manteve basicamente a organização traçada pela legislação anterior, qual seja, aquela estabelecida nas leis orgânicas do ensino e na regulamentação do ensino superior. Essa estrutura compunha-se dos seguintes níveis: educação pré-primária, a ser ministrada em escolas maternas e jardins de infância; ensino primário, a ser ministrado, no mínimo, em quatro séries anuais, podendo a sua duração ser estendida até seis anos (ampliando-se, nos dois últimos anos, os conhecimentos do aluno, e iniciando-o em técnicas de artes aplicadas adequadas ao sexo e à idade); ensino médio, a ser ministrado em dois ciclos, o ginásial de quatro anos e o colegial de três anos, abrangendo, entre outros, os cursos secundários, técnicos (industrial, comercial e agrícola) e de formação de professores para o ensino primário e pré-primário; e ensino superior, mantendo a mesma estrutura já estipulada anteriormente, sendo ministrado em estabelecimentos agrupados ou não em universidades com a cooperação de institutos de pesquisa e centros de treinamento profissional.

Os aspectos mais importantes da LDB parecem ter sido a não prescrição de um currículo fixo e rígido para todo o território nacional em cada nível e ramo de ensino (mantendo um currículo mínimo estabelecido pelo Conselho Federal de Educação) e a possibilidade de transferência de alunos de um curso de ensino médio a outro mediante um processo de adaptação. O primeiro deles foi indicador de uma orientação descentralizadora do ensino do ponto de vista pedagógico. O segundo representou um avanço na legislação do ensino médio, que encontrava-se, até o momento, compartimentado em segmentos estanques.

Em termos da estrutura administrativa do sistema educacional, a grande inovação foi a criação do Conselho Federal de Educação²⁷²,

²⁷¹ FREITAG, op. cit., p.59.

²⁷² Criado pela Lei nº 4.024, de 20.12.61, cujo regimento foi aprovado pelo Decreto nº 52.617, de 07.10.63.

cujo funcionamento ficou estipulado no Decreto nº 51.404, de 05.02.62, que limitava a 15 dias o prazo para a sua instalação.

A instituição de um Conselho Federal de Educação, na LDB, com a função de organizar o sistema educacional de forma global, demonstrava que, apesar de se ter verificado algum progresso no sentido de descentralizar o ensino, principalmente em termos pedagógicos, esse continuava sendo fundamentalmente centralizado, cabendo ao Ministério de Educação e Cultura (MEC) a função de velar pelo cumprimento das decisões do Conselho Federal e pela observância das leis de ensino. As competências do Conselho Federal de Educação, arroladas no artigo 9 da LDB, eram muitas, mas se sobressai o seu caráter de órgão de consultoria e planejamento do setor educacional.

Esse Conselho aprovaria, em 21 de setembro de 1962, o Plano Nacional de Educação²⁷³ para o período 1962-70, que estabelecia, em nível federal, a forma de aplicação dos recursos dos Fundos Nacionais do Ensino Primário, Médio e Superior. O referido Plano foi resultado de uma determinação contida na LDB no sentido de que o MEC elaborasse planos de aplicação dos recursos daqueles fundos, os quais seriam constituídos com nove décimos dos recursos federais destinados à educação (12%, no mínimo, da receita dos impostos), ficando o restante da verba educacional — um décimo — definido para as despesas do MEC. Os nove décimos relativos à educação constituiriam, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior.²⁷⁴

O mesmo Plano, objetivando regular os recursos de cada fundo, representou um importante passo no sentido de somar forças dos estados, municípios e do Governo Federal num programa comum, com o intuito de assegurar a todos os brasileiros maiores oportunidades de educação.²⁷⁵

²⁷³ GARCIA, Walter. Inovação educacional no Brasil: problema e perspectivas. São Paulo, Cortez, 1980. p.222.

²⁷⁴ BRASIL, op. cit., nota 269.

²⁷⁵ BRASIL, op. cit., nota 163.

É importante mencionar, ainda, que a LDB propôs a destinação de no mínimo 12% da receita dos impostos federais à Educação ao invés dos 10% estabelecidos por preceito constitucional. Isso parece representar uma maior preocupação com as questões educacionais. Mesmo assim, na análise acerca da situação do ensino no Brasil contida no Plano Nacional de Educação, verificou-se que esses recursos ainda eram insuficientes, à medida que seria preciso 16% da receita dos impostos apenas para a manutenção do sistema de ensino vigente, sendo necessários recursos ainda maiores para a expansão do mesmo.

Uma das conseqüências dessa falta de recursos, de acordo com o Plano, seria a restrição da expansão do ensino superior federal, apesar da importância dedicada a esse nível de ensino na época. Em vista disso, deveria ser suprimida a duplicação de magistério, laboratórios, equipamentos, etc. para, desse modo, poder aumentar, pelo menos, suas possibilidades de matrículas.

Em termos de metas educacionais quantitativas, o Plano previa: para o ensino primário, matrículas até a quarta série, de modo a cobrir 100% da população escolar de sete a 11 anos de idade e matrículas nas quintas e sextas séries a 70% da população escolar de 12 a 14 anos; para o ensino médio, matrículas a 30% da população escolar de 11 a 14 anos, nas duas primeiras séries do ciclo ginásial, e matrículas a 50% da população escolar de 13 a 15 anos nas duas últimas séries do ciclo ginásial; matrículas para 30% da população escolar de 15 a 18 anos nas séries do ciclo colegial; e, para o ensino superior, a expansão da matrícula até a inclusão de pelo menos a metade dos alunos que terminassem o curso colegial.

Nos últimos meses de 1962 e nos primeiros de 1963, foi executado, pelo Governo de João Goulart, um Programa de Emergência como primeiro esforço de aproximação das tarefas do Plano Nacional de Educação²⁷⁶. Esse programa, conforme expressava João Goulart, "... tinha em vista iniciar a substituição do espontaneísmo pelas técnicas de planejamento em matéria de Educação, pondo em execução a nova política de

²⁷⁶ Aprovação do Programa de Emergência do MEC. BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 51.553 de 26.09.62. [s.n.t.].

coordenação de esforços federais, estaduais e municipais para alcançar objetivos comuns e, ainda, igualizando as oportunidades de estudo, de aprimoramento de magistério e de melhoramento da Educação oferecida em todo o País. (Para sua realização N.A.) foi concebido um sistema de quotas destinado a assegurar a cada Estado a participação nos recursos federais, à razão de 30% na proporção de sua população sobre o total do País; e em 70% na proporção inversa a sua renda 'per capita'."²⁷⁷

Na LDB evidenciou-se, também, uma preocupação em ampliar a escolaridade no nível do ensino primário. No seu artigo 31, constava a necessidade de ser cumprido o preceito constitucional que estipulava a obrigatoriedade de as empresas com mais de 100 funcionários manterem o ensino primário gratuito aos seus servidores e filhos desses²⁷⁸. Entretanto, apesar desse reforço, o preceito constitucional, na prática, não foi cumprido. Somente em 27 de outubro de 1964, com a Lei nº 4.440 (que versa sobre o salário-educação), é que seriam tomadas providências mais concretas para dar cumprimento a esse preceito. O salário-educação, conforme o estipulado no artigo 1º daquela lei, seria devido por todas as empresas vinculadas ao sistema geral de previdência social, representado pela importância correspondente ao custo do ensino primário dos filhos dos seus empregados em idade de escolarização obrigatória e destinado a suplementar as despesas públicas com a educação elementar.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a LDB, embora contendo elementos que significam uma proposição mais democrática de ensino — como foi a definição da necessidade de ampliação do nível primário — se constituiu fundamentalmente numa reforma conservadora da educação, pois manteve, sobretudo nos níveis médio e superior de ensino, uma estrutura elitizante.

²⁷⁷ BRASIL, op. cit., nota 163.

²⁷⁸ BRASIL, op. cit., nota 37, art. 168.

2.3.5.2 — As medidas educacionais do período

Enquanto ocorriam as discussões em torno da elaboração das novas diretrizes e bases da educação nacional, algumas medidas esparsas começaram a ser tomadas no sentido de reformular o ensino. Isso pode ser observado através do exame do discurso oficial e da legislação promulgada na época.

Na mensagem presidencial enviada ao Congresso Nacional, em 1947, por Gaspar Dutra, já se expressava a necessidade de se inserir reformas no sistema educacional a fim de torná-lo mais democrático e, através dele, democratizar o próprio País. A idéia de Gaspar Dutra era "... atacar este problema pelas duas extremidades, estimulando-se o florescimento das intuições universitárias, sob o regime de autonomia, embora apoiadas financeiramente pelo Poder Público, e marchando-se ao encontro das necessidades populares de ensino primário com largo programa custeado pelo Fundo Nacional de Educação". Paralelamente, o ensino de grau médio deveria receber muito atenção, a medida em que se "... apresentava destituído de flexibilidade e desempenhando mal, tanto em qualidade como em quantidade, o objetivo a que se deveria propor — de finalidade em si e não apenas de preparo para a continuação de recursos superiores".

Viu-se também que era enfatizada, em seu discurso, a necessidade de "... dar a cada brasileiro igualdade de oportunidades a começar pelo ensino primário extensivo aos adultos", pois, segundo ele, somente dessa maneira o povo estaria preparado para a prática da verdadeira democracia. Tratava-se de um discurso de comprometimento com os preceitos constitucionais da Carta de 1946, que prescrevia o direito de todo cidadão à educação e a participação do poder público na manutenção da mesma. O objetivo era fundamentalmente político, qual seja, o de implementar a educação de adultos, restrita basicamente à alfabetização, para, desse modo, expandir o número de eleitores, uma vez que a legislação eleitoral exclui o voto de analfabeto. A par dessas preocupações, havia outras no sentido de formar mão-de-obra qualificada de níveis médio e superior, necessárias para o cumprimento das funções que as mudanças, ao nível da economia, passavam a exigir.

As preocupações explicitadas no discurso oficial concreti-

zaram-se através de medidas que, além dos objetivos eleitorais já mencionados, visavam a reduzir o fluxo migratório rural-urbano. São elas: a instituição, em 1947, da Campanha de Educação de Adultos e Adolescentes (CEAA)²⁷⁹, cujas origens remontam a 1945, quando o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP)²⁸⁰ propôs a ampliação das redes estaduais de ensino supletivo, através de uma Campanha de Educação de Adultos e Adolescentes, com os recursos do Fundo Nacional de Educação Primária (FNEP)²⁸¹, e o incremento da cooperação do Governo Federal na extensão e melhoria da rede escolar rural dos estados e municípios, bem como das instituições particulares nos níveis de ensino primário, secundário e normal.²⁸²

Com relação ao ensino de nível médio, foram promulgadas normas referentes à inspeção dos estabelecimentos de ensino particular²⁸³. Essas normas foram decorrência da Lei Orgânica do Ensino Secundário, que atribuía ao MEC a responsabilidade de inspeção sobre os estabelecimentos de ensino secundário, equiparados ou reconhecidos. Essa inspeção seria feita não somente sob o ponto de vista administrativo, mas também quanto à orientação pedagógica.

No que concerne ao ensino superior, durante o Governo Gaspar Dutra foram criadas as universidades regionais, que receberiam auxílio governamental²⁸⁴. Nesse período foram também regulamentados os concursos vestibulares.²⁸⁵

²⁷⁹ BRASIL. Presidente. (Eurico Gaspar Dutra). Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 1950.

²⁸⁰ O INEP foi criado em 1937, pela Lei nº 378, de 13 de janeiro, que reorganizou o Ministério de Educação e Saúde.

²⁸¹ Instituído em 14.11.42, pelo Decreto-Lei nº 4.958, com a finalidade de suprir as necessidades de cada região do país. A forma de aplicação de seus recursos seria definida pelo Decreto nº 19.513, de 25.08.45.

²⁸² BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei nº 59, de 11.08.47. [s.n.t.]. O Decreto nº 25.667, de 15.10.48, expediu instruções para a execução da referida lei.

²⁸³ —. Portaria nº 227, de 14.05.49. [s.n.t.].

²⁸⁴ BRASIL, op. cit., nota 279.

²⁸⁵ BRASIL. Leis, decretos, etc. Portaria nº 591, de 22.12.49. [s.n.t.]

Durante o governo de Getúlio Vargas (1951-54), apesar de a educação não ter sido enfatizada a nível do discurso—praticamente não era tratada nas mensagens presidenciais —, esse setor foi alvo de várias alterações institucionais: o Ministério da Educação e Saúde Pública teve sua denominação alterada para Ministério de Educação e Cultura pela mesma lei que criou o Ministério da Saúde, ao qual passaram a ser subordinados os órgãos e os serviços relativos à saúde pública²⁸⁶; foi criada, dentro do Departamento Nacional de Educação do Ministério de Educação e Cultura, a Divisão de Educação Extra-Escolar, com a finalidade de coordenar atividades educativas, culturais e de cultura geral extra-escolar²⁸⁷; e foram instaladas as inspetorias seccionais com a finalidade de descentralizar os serviços de inspeção do ensino secundário, sem prejuízo da unidade de orientação.²⁸⁸

Além dessas alterações, em maio de 1952, foi instituída a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER) para difundir a educação de base no meio rural brasileiro²⁸⁹. A portaria que regulamentou essa Campanha definia a educação de base como o mínimo de educação geral que possibilitasse às crianças, aos adolescentes e aos adultos a compreensão dos problemas peculiares ao meio em que vivem, a formação de uma idéia exata de seus deveres e direitos individuais e cívicos e a participação eficaz no progresso econômico e social da comunidade a que pertencessem. A Campanha nasceu das experiências de Itaperuna, que criaram as Missões Rurais de Educação de Adultos ligadas à CEAA e, ao desmembrar-se desta última, tornou-se um movimento independente, que valorizava "... mais o desenvolvimento comunitário e menos a alfabetização"²⁹⁰. A CEAA, por sua vez, a partir de 1954, começou a entrar em de-

²⁸⁶ BRASIL. Leis, decretos, etc. Leinº 1.920, de 25.07.53. [s.n.t.].

²⁸⁷ Decreto nº 34.078, de 06.10.53. [s.n.t.].

²⁸⁸ —. Portaria nº 134, de 25.02.54. [s.n.t.].

²⁸⁹ Conforme menção feita na Portaria nº 567, de 11 de agosto de 1953, que aprovou o regulamento da Campanha Nacional de Educação Rural. Em 1956, o Decreto nº 38.955, de 27 de março, estabeleceu as competências da mesma.

²⁹⁰ SÃ, op. cit., nota 24, cap.1, p. 88.

cadência, o que se expressava no desinteresse do voluntariado e das comissões municipais, nos planos estaduais mal executados, e algumas vezes fictícios, e na escassa procura de alunos aliada a um alto índice de evasão.²⁹¹

Ainda no Governo Getúlio Vargas, também o ensino de nível médio foi objeto de atenção. Em novembro de 1953, foi instituída a Campanha de Aperfeiçoamento e Difusão do Ensino Secundário(CADES)²⁹², que visava a ampliar o acesso à escola secundária e, além disso, torná-la mais ajustada às necessidades do meio.

Em relação ao ensino técnico de grau médio, verificaram-se algumas iniciativas: a instituição da Campanha de Aperfeiçoamento e Expansão do Ensino Comercial; a promulgação de disposições sobre o funcionamento dos cursos pedagógicos de ensino industrial destinados à formação de pessoal docente de cultura técnica e administrativa; e a definição de normas relativas à concessão de bolsas de estudo para as escolas de ensino industrial da União.²⁹³

Quanto ao ensino superior, o evento mais significativo foi a criação do Conselho Nacional de Pesquisas(CNPq)²⁹⁴, que tinha a finalidade de promover e estimular o desenvolvimento de investigação científica e tecnológica.

Como já se mencionou, apesar de o discurso oficial não ter demonstrado uma preocupação maior em relação ao desenvolvimento educacional, na prática, foram tomadas medidas importantes para o setor, voltadas fundamentalmente para os aspectos referentes aos ensinos médio e superior.

²⁹¹ SÁ, op. cit., nota 24, cap. 1, p.88.

²⁹² BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 34.638, de 17.11.53. [s.n.t.]. Seu regimento foi aprovado pela Portaria nº 170, de 26 de março de 1954.

²⁹³ —. Decreto nº 35.247, de 24.04.54. [s.n.t.].

—. Decreto nº 36.268, de 19.10.54. [s.n.t.].

—. Portaria nº 656, de 31.05.51. [s.n.t.].

²⁹⁴ Lei nº 1.310 de 15.01.51, cujo regulamento foi aprovado pelo Decreto nº 29.433, de 04.04.51.

Durante o período do governo transitório, verificou-se uma continuidade das medidas educacionais que vinham sendo tomadas no Governo Getúlio Vargas. Nesse sentido, foi instituído, em 25 de novembro de 1954, o Fundo Nacional do Ensino Médio, pela Lei nº 2.342, destinada à melhoria e ampliação do sistema escolar de grau médio. A esse Fundo, de acordo com a lei de sua instituição, foi destinada uma dotação orçamentária nunca inferior a 10% da quota destinada à educação e cultura.

Porém, foi principalmente durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-60) que essa tendência de concentrar esforços nos níveis médio e superior de ensino se tornou mais forte. O projeto de industrialização, implementado por Juscelino Kubitschek, impôs a necessidade de adequar as condições do sistema educacional às novas exigências da sociedade. Essa relação entre desenvolvimento e educação evidenciou-se no plano de desenvolvimento de seu governo — O Programa de Metas²⁹⁵ —, onde o único setor social abordado foi a educação.

Tal foi a importância assumida por esse setor que, para a execução das metas propostas, se tornou necessário dar cumprimento ao preceito constitucional de aplicar ao ensino 10% da renda federal resultante de impostos. É interessante observar que esse preceito, apesar de ter sido estabelecido pela Constituição de 1934, até então não havia sido cumprido.

Fica evidente, na leitura do Programa de Metas, a ênfase atribuída à questão da qualificação profissional. Ao mesmo tempo, esse plano introduziu um novo papel para a educação, que seria o de elemento disseminador de uma ideologia desenvolvimentista.

O Programa de Metas constituiu-se no primeiro projeto mais efetivo de desenvolvimento, voltado para a dinamização da economia do País, com o objetivo de modernizar o sistema produtivo através do incentivo à indústria de base. Esse tipo de desenvolvimento requeria, ao lado da construção de uma nova mentalidade, a formação objetiva de profissionais de qualificação superior, bem como a elevação do padrão médio de instrução da população.

²⁹⁵ BRASIL. Presidência. Conselho do Desenvolvimento. Programa de metas. Rio de Janeiro, 1958. t.3.

O Plano traçava objetivos para os três níveis de ensino. No que diz respeito ao ensino primário, esse deveria fornecer, além das condições elementares de conhecimento — ler, escrever e contar —, uma capacitação mínima para a integração do indivíduo na produção e no convívio social. As medidas propostas para alcançar essas finalidades eram basicamente estender em dois anos a escolarização de modo a reter na escola os menores de 14 anos, o que ampliaria o nível de instrução da população em idade escolar; criar classes especiais para pré-adolescentes analfabetos; ampliar gradativamente o dia escolar até atingir seis horas; e adotar critérios de promoção mais flexíveis. Ressaltava, ainda, a necessidade de formação e aperfeiçoamento de professores para esse nível de ensino, sobretudo para o primário complementar (quinta e sexta séries), e a importância da adoção de providências para a erradicação do analfabetismo.

O ensino secundário deveria perder seu caráter propedêutico, passando a "... exprimir o nível geral de preparo a que tende a coletividade". A atuação no ensino médio privilegiava a ampliação e melhoria das escolas e dos equipamentos, fundamentalmente nos ensinos industrial e agrícola. Ao lado dessas medidas, o Plano propunha uma ampla reforma desse grau do ensino, que envolvia objetivos, tais como: maior flexibilidade dos currículos; interpenetração dos cursos; expansão da rede escolar; aplicação dos recursos destinados ao ensino médio na construção de prédios escolares; e criação de escolas experimentais, que possibilitassem a análise de novos métodos e conceitos educacionais.

Com relação ao ensino superior, buscava-se romper com a estrutura compartimentada, constituída por escolas e cursos estanques, de modo a criar uma universidade que desse condições para a elaboração de planos de cursos mais adequados às novas demandas da sociedade. As providências definidas para atuar sobre esse nível de ensino restringiram-se à ampliação de vagas para as escolas de engenharia e à criação de institutos de pesquisa, ensino e desenvolvimento basicamente na área tecnológica (engenharia, mecânica, física, química, eletrotécnica, mineração, metalurgia e tecnologia rural). Além disso, previa a instituição dos regimes de dedicação integral dos professores e de frequência obrigatória dos alunos, assim como a criação de novos cursos de pós-graduação e aperfeiçoamento.

No plano da legislação promulgada durante o Governo Juscelino Kubitschek, verificou-se uma série de iniciativas que podem ser agrupadas em torno dos seguintes temas: analfabetismo, ensino médio e superior e ensino profissionalizante.

A questão do analfabetismo, que já havia sido tratada durante o Governo Gaspar Dutra, quando foi criada, a CEAA foi retomada com maior ênfase. Em 1957, a fundação do Sistema Radioeducativo Nacional (SIRENA) veio reforçar as atividades da CEAA, que vinha mostrando sinais de decadência desde 1954.²⁹⁶ O SIRENA, como setor da Campanha de Educação de Adultos e Adolescentes Analfabetos, era subordinado ao Diretor-Geral do Departamento Nacional de Educação, tendo por finalidade básica a promoção da utilização intensiva de radiodifusão em atividades educativas sistematizadas, principalmente por meio de escolas radiofônicas e telescolas, de modo a contribuir para a extinção do analfabetismo, para a progressiva elevação cultural dos recém-alfabetizados e para a contínua atualização da cultura popular de modo geral.²⁹⁷

Em 1958, foi realizado o II Congresso Nacional de Educação de Adultos, sob o patrocínio do Ministério de Educação e Cultura. O propósito principal do Congresso era o de "... rever os objetivos da educação dos adultos e tirar suas novas diretrizes, tendo em vista o empenho do atual governo no sentido de orientar a educação, em todos os níveis e graus para o desenvolvimento".²⁹⁸

Via-se, assim, que a preocupação maior era a formação de um contingente humano apto a se integrar numa sociedade onde ocorria um intenso crescimento econômico. Uma importante conclusão a que chegou o Congresso foi a de que a atuação da Campanha de Educação de Adultos e Adolescentes era muito limitada, não cumprindo outra função além daquela que se constituía em "treinar na técnica de assinar o nome". Nesse

²⁹⁶ SÁ, op. cit., nota 24, p.88.

²⁹⁷ Essas finalidades foram extraídas de seu regimento, aprovado pela portaria nº 4-BR, de 26 de setembro de 1961, dado que não se dispunha de seu decreto de criação.

²⁹⁸ PAIVA, Vanilda. Educação popular e educação de adultos. Rio de Janeiro, Loyola, 1972. p.207, apud SÁ, op. cit., p. 90.

sentido, segundo Nicanor Palhares Sã, a Campanha atingia apenas objetivos de ampliação das bases eleitorais do governo populista.²⁹⁹

Ainda em 1958, foi lançada, pelo Programa de Metas, a Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo.³⁰⁰ Em 1960, a portaria nº 22, de 14 de janeiro, traçou normas para o funcionamento articulado das três campanhas existentes — Campanha de Educação de Adultos e Adolescentes, Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo e Campanha Nacional de Educação Rural (instituída em 1952) —, cujo objetivo comum era a educação de adultos.³⁰¹

Em 17 de novembro de 1960, pelo Decreto nº 49.859, foi instituída a Campanha Nacional de Radiodifusão Educativa (CNRE) a cargo do Serviço de Radiodifusão Educativo (SRE), que tinha como finalidade básica a promoção da erradicação de programas científicos, literários e artísticos de caráter educativo, a informação e esclarecimento quanto a política de educação do País e a orientação da radiodifusão como meio auxiliar de educação e ensino.

No ensino médio, ocorreram dois eventos significativos durante o Governo Juscelino Kubitschek, dos quais o primeiro diz respeito às modificações introduzidas na Lei Orgânica do Ensino Secundário.³⁰² Essa modificação visava a ampliar o número de pessoas com o diploma do curso secundário em seus dois níveis, uma vez que permitia aos maiores de 18 anos a obtenção do diploma ginásial mediante a prestação de exames de madureza, sem a necessidade de cursar o regime escolar como estava previsto no Decreto-Lei nº 4.244. Da mesma forma, permitia aos maiores de 20 anos a obtenção do certificado de licença colegial nas mesmas condições, desde que possuíssem diploma anterior do curso ginásial.

²⁹⁹ Sã, op. cit., p. 90.

³⁰⁰ BRASIL. Presidente. (Juscelino Kubitschek). Programa de metas: estado do Plano de Desenvolvimento Econômico, em 30 de setembro de 1959. Rio de Janeiro, 1959. p. 184. t.3.

³⁰¹ Essas três Campanhas haviam sido transformadas em campanhas extraordinárias subordinadas à orientação do Departamento Nacional de Educação pelo Decreto nº 47.251, de 17.11.59.

³⁰² BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei nº 3.292, de 29.10.57. [s.n.t.]

O segundo evento foi a criação de classes experimentais pelo MEC em 1958. Essas classes constituir-se-iam em experimento para a proposição de um ensino médio alternativo que rompesse com o caráter dual que apresentava até então, qual seja, a sua segmentação em ensino propedêutico e profissionalizante. Com isso, o ensino secundário atingiria "... um sentido mais concreto de formação para as tarefas e responsabilidades de vida social e profissional".³⁰³ Conforme Walter Garcia, as classes experimentais que foram instaladas buscavam uma "... renovação pedagógica de forma a permitir uma maior articulação daqueles dois tipos de escolas no interior de uma única. A via tomada foi a de abrir a escola para questões mais ligadas à vida (como forma de romper com o academicismo vigente), permitir maior participação do aluno (como forma de superar o verbalismo professoral), buscar maior integração entre as matérias (como forma de ultrapassar a fragmentação do conhecimento) e, em síntese, instalar os métodos ativos".³⁰⁴

No período compreendido entre 1956 e 1960, assistiu-se à promulgação de outras medidas também relacionadas com as necessidades do desenvolvimento industrial.

Em relação ao ensino profissionalizante, foi nesse período que se efetivou a regulamentação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).³⁰⁵ O ensino industrial, por esse regulamento, segundo ressaltava Juscelino Kubitschek em sua mensagem enviada ao Congresso em 1960, passaria a abrir, a partir desse momento, amplas perspectivas mediante a autonomia das escolas e a flexibilidade dos currículos. O ensino comercial, ainda conforme a mesma mensagem, estaria apresentando, nessa época, expansão só superada pela verificada no ensino secundário.

³⁰³ WARDE, Mirian Jorge & RIBEIRO, Maria Luisa Santos. O contexto histórico da inovação educacional no Brasil. In: GARCIA, Walter E., coord. Inovação educacional no Brasil: problemas e perspectivas. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1980. p.197.

³⁰⁴ GARCIA, op. cit., nota 273, p. 197.

³⁰⁵ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 47.038, de 16.10.59. [s.n.t.].

— Resoluções CNC nº 59, de 31.03.58. [s.n.t.].

No nível superior de ensino, foi criada a Comissão Supervisora do Plano dos Institutos(COSUPI)³⁰⁶, diretamente subordinada ao Ministério de Educação e Cultura. Seu objetivo era aumentar a eficiência do ensino nas escolas de nível superior, especialmente no setor tecnológico. Essa comissão seria o órgão superior consultivo-deliberativo de execução do plano de instalação dos institutos de tecnologia, bem como dos planos de educação para o desenvolvimento.

Nos Governos de Jânio Quadros e João Goulart (1961-64), a discussão em torno da educação nacional deu-se, fundamentalmente, no sentido de buscar-se uma renovação do sistema educacional, de modo a torná-lo mais abrangente e adequá-lo ao processo de mudanças estruturais por que passava a sociedade brasileira.

O debate acerca da Lei de Diretrizes e Bases criou um clima propício para que grupos até então ausentes das discussões passassem a dar a sua contribuição. Foi o que aconteceu com os estudantes, que, em 1961, desenvolveram uma luta pela reforma universitária.³⁰⁷ Nesse clima de discussões, a União Nacional dos Estudantes(UNE)ampliou sua atuação através de uma participação mais concreta nos debates, editando o livro "A questão da Universidade", de Álvaro Vieira Pinto, que consubstanciava os ideais reformistas dos universitários. Além disso, os estudantes dinamizaram as atividades dos centros de cultura com programações artísticas, culturais e educacionais.³⁰⁸

Além da questão universitária, também foram retomados nessa conjuntura os problemas fundamentais da educação no País, quais sejam, as deficiências dos ensinos técnico e científico e o analfabetismo, tendo o setor educacional sido privilegiado dentro da programação global de desenvolvimento, o que pode ser constatado no Plano Trienal e na formulação do Plano Nacional de Educação.

A nível das medidas encaminhadas pelo Governo, foram as iniciativas vinculadas com a educação de base as que mereceram maior destaque.

³⁰⁶ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 49.355, de 28.11.60.

³⁰⁷ GARCIA, op. cit., p.218.

³⁰⁸ Ibidem, p.219.

Em atendimento às necessidades de alfabetização, foi instituída, em 22 de agosto de 1961, pelo Decreto nº 51.222, a Mobilização Nacional Contra o Analfabetismo "... como Serviço de regime especial de financiamento para o desenvolvimento social e econômico". Essa mobilização incorporava os serviços das Campanhas de Educação de Adultos, de Educação Rural, de Construção de Prédios Escolares, de Extensão da Escolaridade e Educação Complementar, de Erradicação do Analfabetismo e de Merenda Escolar.

Meses antes, havia sido criado, em convênio com a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), o Movimento de Educação de Base (MEB)³⁰⁹, que teve importância por se constituir num programa que concebia a educação de modo mais global, como veículo de conscientização. Propunha-se a levar um programa de educação através do rádio (escolas radiofônicas) às áreas subdesenvolvidas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste do País, cuja execução estaria a cargo da CNBB. Seu plano de ação, previsto para cinco anos (1961-65), buscava instalar 15 mil escolas radiofônicas em 1961 e, nos anos subsequentes, tomaria as providências necessárias para que a expansão da rede escolar radiofônica sempre fosse maior do que a do ano anterior.

Nessa mesma época, eram também tomadas algumas medidas legais para agilizar a atuação do setor educacional, dando ênfase para as que mais se relacionavam com o desenvolvimento econômico, tais como: a que visava a dar cumprimento ao preceito constitucional que estabelecia a obrigatoriedade, por parte das empresas em que trabalhassem mais de 100 pessoas de manterem ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos desses, preceito esse que até o momento não vinha sendo cumprido³¹⁰; a de criação de um grupo de trabalho de expansão do Ensino

³⁰⁹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 50.370, de 21.03.61.
[s.n.t.].

³¹⁰ —. Decreto nº 50.423, de 08.04.61. [s.n.t.].

—. Decreto nº 50.811, de 17.07.61. [s.n.t.].

—. Decreto nº 53.453, de 20.01.64. [s.n.t.].

—. Portaria nº 74-BR, de 21.07.61. [s.n.t.].

Industrial³¹¹; a da criação, no Ministério de Educação e Cultura, de uma Comissão de Planejamento da Educação(COPLED)³¹², destinada a planejar as atividades educacionais do País, Comissão essa que deveria exercer suas atividades em cooperação com a Comissão Nacional de Planejamento(COPLAN), devendo a COPLED, também, entre outras atividades, desenvolver e detalhar o Plano Nacional de Educação, a fim de que esse atingisse as metas estabelecidas; a da instituição de uma Comissão de Coordenação de Auxílios e Financiamentos Internacionais para a Educação³¹³; a aprovação, em dezembro de 1963, do Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra Industrial³¹⁴; a instituição do Programa de Expansão do Ensino Tecnológico(PROTEC)³¹⁵, com a finalidade de graduar um número cada vez maior de especialistas e técnicos auxiliares nos diferentes ramos de engenharia e tecnologia em geral; a instituição da Campanha Nacional de Desenvolvimento das Escolas de Comunidade(CANDEC)³¹⁶, que visava a recuperar e a ampliar os estabelecimentos de nível médio, a fim de permitir o aumento de matrículas nesse nível de ensino, e cujas despesas seriam retiradas do Fundo Nacional de Ensino Médio; e a instituição de convênios referentes ao Plano Trienal de Educação.³¹⁷

Foi durante o período 1961-64 que finalmente foram fixadas as novas diretrizes da Educação Nacional através da LDB³¹⁸. Essa lei, entretanto, já surgiu defasada devido ao tempo que levou para ser gestada, apresentando traços preponderantemente conservadores e elitistas.

³¹¹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 809, de 17.06.61. [s.n.t.].

³¹² —. Decreto nº 1.230, de 22.06.62. [s.n.t.].

³¹³ —. Decreto nº 806, de 30.03.62. [s.n.t.].

³¹⁴ —. Decreto nº 53.324, de 18.12.63. [s.n.t.].

³¹⁵ —. Decreto nº 53.325, de 18.12.63. [s.n.t.].

³¹⁶ —. Decreto nº 53.533, de 05.02.64. [s.n.t.].

³¹⁷ —. Decreto nº 53.531, de 05.02.64. [s.n.t.].

³¹⁸ Em função das diretrizes estabelecidas pela LDB, foi elaborado o Plano Nacional de Educação, durante o Governo João Goulart, que, neste trabalho, foi examinado no capítulo relativo a Lei de Diretrizes e Bases.

Nos últimos meses de 1961 e durante todo o ano de 1962, a economia do País viu-se marcada pela retração das suas atividades, desencadeando uma queda brusca nas taxas de crescimento. Para fazer frente a essa situação, na última etapa do exercício de 1962, o Governo de João Goulart apresentou um programa de ação — O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. Esse plano, elaborado pelo Economista Celso Furtado, deveria cobrir o período 1963-65, dando maior destaque aos setores de transporte, energia, comunicação e petróleo e aos programas de educação e saúde.

Esse plano, no setor educacional, objetivava assegurar uma rápida melhoria do homem como fator de desenvolvimento e permitir o acesso de uma parte crescente da população aos frutos do progresso cultural. As diretrizes do programa de educação, estabelecidas no Plano Trienal, visavam a criar, até 1965, condições que permitissem assegurar a todos os brasileiros das zonas urbanas seis anos de educação primária e quatro anos das zonas rurais. Visavam, ainda, a oportunizar educação ginásial a 40% da população de 12 a 15 anos e educação colegial a 20% da população de 16 a 18 anos.

Para a execução desse programa, exigia-se grandes investimentos em construções, intensificação do treinamento de professores, ampliação de assistência técnica do Governo Federal aos estados e municípios, instituição de programas especiais de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal de nível superior, aumento de matrículas nas escolas superiores e reformas no próprio Ministério de Educação e Cultura capazes de habilitá-lo a atender às novas exigências da política educacional brasileira. Esse programa, porém, não chegou a ser executado. Entretanto, através de seus propósitos, revelavam-se oficialmente, mais uma vez, as preocupações em adequar o sistema educacional às demandas geradas pelas mudanças estruturais pelas quais passava a sociedade brasileira.

Essas preocupações do Governo, em relação à educação, expressas no Plano Trienal, podem ser também visualizadas na Mensagem Presidencial enviada ao Congresso Nacional por João Goulart em 1963. Nela João Goulart enfatizava que "Jamais o Brasil se manifestou tão inconformado com o seu sistema educacional, e jamais a educação representou, para todas as camadas do povo, aspiração tão candente quanto agora representa". Relacionava essa demanda com as mudanças ocorridas no campo

social, salientando que, na nova sociedade brasileira, não haveria lugar para os trabalhadores que não dominassem as técnicas elementares da leitura, da escrita e da contagem. Através dessa declaração, deduz-se que João Goulart se apercebia da necessidade de uma massiva educação de base. Ainda em sua mensagem, João Goulart chamava atenção para a defasagem existente entre a situação escolar e as transformações verificadas no seio da sociedade, à medida que a escola não se expandiu e não se aprimorou de maneira compatível com essas transformações. Salientava que "... a grande tarefa atual seria expandir a rede de ensino...", devendo paralelamente ser "... promovido o aprimoramento da técnica do ensino para que alcance maior rendimento, graduando nos cursos primários e médios, proporção maior de alunos que neles ingressassem...". Assim sendo, volta sua atenção para o atendimento das necessidades do sistema produtivo, principalmente quando diz: a "... reformulação do sistema educacional para as atividades produtivas, para a técnica e para o trabalho, é a grande missão que hoje se apresenta aos educadores brasileiros". Em relação ao ensino superior, declarava: "... impõe-se a mesma reorientação ainda com maior energia, em virtude da importância decisiva desse nível de ensino para o desenvolvimento imediato do País".

Finalmente enfatizava que a educação deveria ser tratada em nível prioritário mais alto do que aquele que lhe tinha sido conferido até então. Portanto, a nível do discurso oficial, a meta do período era a mobilização de todos os recursos disponíveis para assegurar a todos os brasileiros uma escolarização progressivamente alargada. Assim, seria estancado, dentro dos devidos prazos, o incremento do número de analfabetos na população adulta através da expansão da rede primária. Paralelamente, seriam ampliadas as oportunidades de educação média e superior oferecidas à juventude.

No início da década de 60, algumas experiências com o Método Paulo Freire (Rio Grande do Norte, com a ajuda da USAID) convenceram as autoridades de que talvez fosse o momento de iniciar amplo movimento no sentido de erradicar o analfabetismo³¹⁹. Em vista disso, devi-

³¹⁹ GARCIA, op. cit., nota 273, p.219.

do aos baixos Índices de rendimentos apresentados pela Mobilização Nacional Contra o Analfabetismo³²⁰, essa foi extinta em 26 de março de 1963, pelo Decreto nº 51.867. Para sua substituição, foi instituído, no MEC, nos últimos momentos do Governo João Goulart, o Programa Nacional de Alfabetização³²¹, baseado no Método Paulo Freire, para coordenar as várias iniciativas que se multiplicavam por todo o País e que utilizavam esse Método.

O Método de Paulo Freire consistia basicamente em promover a alfabetização através de um duplo processo: o da revalorização das palavras, pois "As palavras não existem independentemente de sua significação real, de sua referência às situações"³²² e o da criação das condições para uma real participação de todos os cidadãos na comunidade nacional.

Segundo Weffort, no Método de Paulo Freire, a alfabetização e a conscientização jamais se separam, e "O aprendizado das técnicas de ler e escrever ou das técnicas de manejar o arado ou usar fertilizantes (bem como o aprendizado das idéias de um programa de ação), enfim, todo aprendizado deve encontrar-se intimamente associado à tomada de consciência da situação real vivida pelo educando"³²³. Esse programa, devido ao conteúdo político nele implícito, foi revogado, em 14 de abril, pelo movimento político-militar de 1964, antes mesmo de sua implementação. Esse método de alfabetização, à medida que levava à conscientização das massas, aparecia aos olhos dos protagonistas daquele movimento, "... com todos os sinais de uma perigosa estratégia de subversão"³²⁴.

³²⁰ Criada em maio de 1962.

³²¹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 53.465, de 21.01.64. [s.n.t.].

³²² WEFFORT, Francisco C. Educação e política: reflexões sociológicas sobre uma pedagogia da liberdade. In: FREIRE, Paulo. Educação como prática da liberdade. 12. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981. p. 6.

³²³ Ibidem, p.6.

³²⁴ Ibidem, p.12.

2.3.6 – Habitação: a Fundação da Casa Popular e a centralização da política habitacional

2.3.6.1 – Casa própria

A conjuntura do período 1946-64 foi marcada, no que diz respeito ao debate sobre a questão habitacional, pela preocupação com o déficit de moradias que vinha-se verificando nos centros urbanos do País.

A continuidade do processo de industrialização brasileiro foi marcada pelo aumento da população urbana, especialmente o das grandes cidades. Se, por um lado, esse fenômeno foi imprescindível ao processo, dado que garantiu o abastecimento de força de trabalho às atividades em expansão, por outro, foi aprofundando e complexificando os problemas urbanos, entre os quais se insere a habitação.

Ao mesmo tempo, a ausência de uma política oficial no setor da habitação popular bem como o desestímulo à construção de prédios para aluguel, imposto por uma legislação pouco favorável aos locadores de imóveis³²⁵, foram elementos que contribuíram para o acirramento do problema habitacional.

Quanto à iniciativa do Estado, essa restringiu-se, até o início do período em análise, à inserção do financiamento da casa própria dentro dos limites de abrangência dos Institutos e Caixas de Aposentadoria, o que na prática significou a obtenção de resultados muito aquém das necessidades.

No que diz respeito ao desestímulo à locação de imóveis residenciais, é importante lembrar que os aluguéis vinham sofrendo congelamentos sucessivos, e as possibilidades de retomada do imóvel eram bastante limitadas. A legislação, portanto, desfavorecendo os proprietários, impediu a ocorrência de grandes volumes de aplicações nesse setor.

Considerando-se também que o fornecimento de casas por parte das empresas para os seus trabalhadores não era de modo algum uma experiência generalizada, era de se esperar que houvesse realmente uma carência muito grande de habitações.

³²⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE MERCADO DE CAPITAIS. Sistema Financeiro de Habitação. Rio de Janeiro, 1974.

NUSDEO, Fábio. Comentários à Lei do Inquilinato (Lei nº 4.494, de 1964). São Paulo, Revista dos Tribunais, 1965.

Para a classe trabalhadora das grandes cidades uma alternativa amplamente utilizada foi a de ocupação de terrenos baldios, para neles construir suas casas. Essa prática resultou no que se conhece por favelas ou vilas de malocas — amontoado de casebres insalubres incrustados até mesmo nos bairros mais centrais das cidades.³²⁶ Desde o seu surgimento, por volta da década de 30, as favelas têm sido alvo de repressão por parte dos poderes públicos. Como afirma Janice Perlman, "... mesmo no Governo Vargas, o antigo defensor dos oprimidos, havia uma ordem oficial para erradicar as favelas no Código de Obras de 1937."³²⁷

No início do Governo Gaspar Dutra, foi formada uma comissão interministerial para estudar a questão das favelas, que resultou na proposição das seguintes medidas:

- proibição de construção de novas casas nas favelas;
- supervisão severa, nas favelas, para impedir o aluguel ou venda de casas abandonadas;
- elaboração de uma lista das pessoas que exploravam os residentes da favela pelo aluguel de quartos ou casas ou que cobravam taxas exorbitantes pela eletricidade;
- rápido término dos projetos de urbanização em terras da Prefeitura do Distrito Federal, para evitar a invasão dessas terras e a sua conseqüente transformação em favelas;
- recomendações às instituições federais, tais como os Institutos de Previdência Social, para se prevenirem contra a formação de favelas em suas terras;
- reforço das medidas legais já existentes, de modo a ampliar o fornecimento de casas aos trabalhadores.³²⁸

³²⁶ PERLMAN, Janice E. O mito da marginalidade: favelas e políticas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

³²⁷ PERLMAN, op. cit., p. 240.

³²⁸ LEEDS, Anthony & LEEDS, Elisabeth. A sociologia do Brasil urbano. Rio de Janeiro, Zahar, 1978. p. 201.

PEREIRA, Luiza H. Habitação popular no RS (1890-1980). Porto Alegre, UFRGS, 1980. p. 65 (Dissertação de Mestrado, área de concentração em sociologia do Curso de Mestrado em Antropologia, Ciência Política e Sociologia, mimeo).

A questão suscitada pelo aumento das favelas trouxe à tona a premência de uma atitude de resposta ao problema habitacional por parte do Estado. Com esse sentido, em 1º de maio de 1946, foi autorizada a instituição da Fundação da Casa Popular (FCP), pelo Decreto-Lei nº 9.218, ligada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Trata-se da primeira iniciativa tomada pelo Estado no sentido da centralização das atividades ligadas à habitação. No entanto foi somente a 6 de setembro de 1946, com a promulgação do Decreto-Lei nº 9.777, que a FCP assumiu o caráter de órgão orientado para atuar em política urbana.

Por esse mesmo decreto, a referida Fundação teria por atribuições:

- proporcionar a brasileiros e a estrangeiros com mais de 10 anos de residência no País, ou com mais de cinco anos quando tivessem filhos brasileiros, a aquisição ou construção de moradia própria na zona urbana ou rural;

- financiar, na zona rural, a construção, reparação ou melhoramento de habitações simples e de baixo custo para os trabalhadores, procurando atender aos requisitos mínimos de higiene e conforto, inclusive o suprimento de energia elétrica;

- financiar a construção de residências de tipo popular, destinadas à venda a baixo custo ou à locação, sem objetivo de lucro, cuja iniciativa ou responsabilidade estivesse a cargo de prefeituras municipais, empresas industriais ou comerciais e outras instituições;

- financiar obras urbanísticas, bem como obras de abastecimento de água, esgotos, energia elétrica, assistência social e outras que visassem a melhoria das condições de vida e bem-estar das classes trabalhadoras, de preferência nos municípios de orçamentos reduzidos, sob a garantia de taxas ou contribuições especiais;

- estudar e classificar as habitações de tipo popular, levando em consideração as tendências arquitetônicas, hábitos de vida, condições climáticas e higiênicas, recursos de material e mão-de-obra das principais regiões do País, bem como o nível médio de renda do trabalhador da região;

- proceder a estudos e pesquisas de métodos e processos que visassem ao barateamento da construção, quer isolada, quer em série, de habitações de tipo popular, a fim de adotá-los e recomendá-los;

- preparar normas, de acordo com o resultado desses estudos, para o estabelecimento das condições básicas que deveriam obedecer os planos a serem atendidos pela FCP;

- financiar as indústrias de materiais de construção, quando a escassez desses produtos no mercado tornasse indispensável o estímulo do crédito, de modo a atender às necessidades dos planos ou programas de realizações da FCP;

- estudar, projetar e organizar planos de construção de habitações de tipo popular a serem executados diretamente pela FCP ou mediante contrato com terceiros;

- cooperar, quando for indispensável e dentro das disponibilidades de recursos da FCP, com as prefeituras dos pequenos municípios que não dispuserem de pessoal técnico habilitado.

Os limites máximos dos preços das moradias não foram estipulados, embora o decreto de criação da FCP previsse sua fixação quando da elaboração de seus estatutos. Naquele decreto, ficou estabelecido apenas que a preferência para aquisição ou construção de moradia seria conferida aos candidatos obedecendo a seguinte ponderação:

- peso três para trabalhadores em atividade particular;
- peso um para servidores públicos ou de autarquias;
- peso um para outras pessoas.

Em 1951, foi acrescentado à legislação que essa preferência só prevaleceria se os candidatos percebessem renda global líquida inferior a Cr\$ 60.000,00³²⁹ e tivessem, no mínimo, cinco pessoas sob a sua dependência³³⁰. Relativamente aos prazos e aos juros a serem pagos por esses financiamentos, regulava o Decreto-Lei nº 9.218 que os mesmos não excederiam a 8% ao ano, e seriam limitados a 30 anos os prazos de amortização desses empréstimos.

Como se pode perceber pelo exame da legislação aqui reproduzida, a ênfase conferida à FCP teve o sentido de constituí-la em ór-

³²⁹ Tendo em vista que o salário-mínimo vigente em São Paulo, no ano de 1952, era de Cr\$ 1.190,00, é de se supor que o limite de renda estabelecido se refira à renda anual.

³³⁰ BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei nº 1.473, de 24.11.51. [s.n.t.].

gão de política urbana, de planejamento e de financiamento habitacional. Não tendo havido, no período, formulação de planos para o setor, conclui-se que a atuação desse órgão cingiu-se à concessão de financiamentos.

Conforme Luiza H. Pereira, com a FCP foram criadas "... as condições objetivas para ser posta em prática, a nível estadual e municipal, a política de construção de habitações populares", que "... neste período está associada à criação de centros industriais. O Estado (através da FCP) cobre as despesas com a aquisição de terras, com os serviços de urbanização e de infra-estrutura, com os serviços públicos e com a administração dos projetos."³³¹

Para a consecução de seus fins, previa o decreto de criação da FCP, em 1946, que essa contaria, inicialmente, com recursos da ordem de Cr\$ 2.000.000.000,00, constituídos basicamente por uma doação inicial da União (no valor de Cr\$ 3.000.000,00), pelo valor dos terrenos doados ou comprados e pelas contribuições, a título de empréstimos, dos órgãos da Previdência Social. No mesmo ano, foi criada, como fonte de receita da FCP, a contribuição obrigatória de 1% sobre o valor dos imóveis adquiridos. Tal contribuição foi cancelada, em 1951, pela Lei nº 1.473.

Com relação aos recursos oriundos dos órgãos da Previdência, a Fundação pagava juros nunca superiores a 6% ao ano, juros esses estipulados pela própria Superintendência da Fundação — órgão do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio — e autorizados pelo Presidente da República.³³²

Para o ano de 1947, as contribuições dos Institutos foram estipuladas, por portaria³³³, nos seguintes valores:

| | | |
|--------|---|----------------|
| IAPB | - | 6.316.508,10 |
| IAPC | - | 50.690.469,30 |
| IAPI | - | 111.964.716,40 |
| IAPETC | - | 14.222.480,10 |
| IAPM | - | 5.000.000,00 |
| Total | - | 188.194.173,90 |

³³¹ PEREIRA, op. cit., nota 328, p. 65.

³³² Ibidem, p. 68-70.

³³³ BRASIL. Leis, decretos, etc. Portaria nº 14, de 06.02.47. [s.l.].
Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, [s.d.].

Examinando as fontes de recursos como um todo, salientam-se os IAPs como sendo os maiores contribuintes da FCP. Essa conclusão é esboçada pela comparação entre o montante concedido pelos Institutos de Aposentadoria no ano de 1947, quase 63 vezes maior do que aquele fixado como doação da União pelo Decreto-Lei nº 9.218. Além disso, conforme Azevedo e Andrade³³⁴, a já referida taxa de 1%, que deveria incidir sobre as transações imobiliárias, foi sistematicamente sonegada.

Na conjuntura do período 1946-64, não havia uma tributação direta que recaísse sobre os trabalhadores em benefício da FCP. Conforme ressalta Luiza Helena Pereira³³⁵, os trabalhadores, na verdade, participavam de maneira indireta através dos empréstimos concedidos pelas instituições previdenciárias, à medida que essas tinham, nas contribuições de seus associados, a sua fonte fundamental de recursos. Assim sendo, ao se verificar que os IAPs eram os maiores contribuintes da referida instituição, conclui-se que os trabalhadores urbanos foram os que sustentaram os programas habitacionais oficiais.

Paralelamente à FCP, os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões continuaram a desenvolver programas habitacionais próprios.³³⁶

A criação da Fundação implicou que as operações imobiliárias e o financiamento das carteiras prediais dos Institutos ou Caixas de Aposentadoria e Pensões passassem a observar as condições estabelecidas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o que até então era definido internamente.

Em 3 de julho de 1948, pelo Decreto nº 25.175-A, que introduziu alterações ao regulamento até então em vigor³³⁷, foram ampliadas

³³⁴ AZEVEDO, Sérgio de & ANDRADE, Luiz A. G. de. Habitação e poder — da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro, Zahar, 1982. p. 23.

³³⁵ PEREIRA, op. cit. p. 69.

³³⁶ Sabe-se que, além dos IAPs, também atuaram no setor outras instituições não diretamente vinculadas à habitação, tais como associações de crédito e assistência rural, caixas econômicas, etc. No presente trabalho, será analisada apenas a atuação dos órgãos da Previdência, tendo em vista a destacada importância que esses tiveram para a política habitacional brasileira.

³³⁷ Regulamento contido no Decreto nº 1.749, de 28.06.37.

as possibilidades de financiamento habitacional para além da simples aquisição de prédios para moradia dos associados, incluindo outras alternativas como reforma e liberação de imóveis residenciais.

Quanto aos programas das operações imobiliárias das instituições de previdência social, os mesmos deveriam ser desenvolvidos de modo a atender aos interesses regionais dessas, dos segurados e da população em geral, levando sempre em consideração a garantia de conservação do valor real dos capitais investidos. Da mesma forma que no período anterior a 1946, o estabelecimento de uma taxa média de remuneração do capital para as aplicações dos Institutos, representada pela cobrança de juros nos seus diversos planos, tinha a finalidade de resguardar os interesses econômico-financeiros das instituições previdenciárias. Assim sendo, em 1953, ficou estabelecido que a taxa de juros dos financiamentos seria fixada de acordo com uma tabela progressiva aprovada pelo Departamento Nacional de Previdência Social, não podendo ser inferior a 6% ao ano. Tal tabela seria organizada na razão do valor do financiamento, atendendo às condições econômico-financeiras da instituição³³⁸.

Essa mesma preocupação levou a que fosse estipulado, pelo Decreto nº 25.175-A, em 45% o limite da prestação mensal em relação à remuneração do associado. Essas prestações, salvo nos casos de absoluta impossibilidade, deveriam ser pagas mediante consignação em folha de pagamento. Mais tarde, pelo Decreto nº 787, de 26.03.62, as mesmas foram fixadas em 25% do salário de contribuição do segurado, devendo ser reajustadas a cada alteração do salário de forma a manter a mesma proporcionalidade.

Os financiamentos habitacionais estavam organizados em planos, que foram sofrendo modificações. Pelo Decreto nº 25.175-A ficaram estabelecidos três planos:

Plano A - iniciativa da instituição para venda ou locação de casas e apartamentos, bem como a venda de terrenos aos associados, ficando a cargo desses a construção das respectivas casas;

³³⁸ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 34.828, de 17.12.53.
[s.n.t.]

Plano B - iniciativa dos associados, isoladamente ou em grupo, para aquisição ou reforma de imóvel de sua residência, desde que, neste último caso, seja ele seu proprietário ou promitente comprador. Inclui, também, a possibilidade de compra de terreno;

Plano C - empréstimo hipotecário a associado, até o limite de 80% do valor do imóvel, em casos não compreendidos no item anterior.

Essa classificação vigorou até 1953, quando foi modificada pelo Decreto nº 34.828, de 17 de dezembro, que estabelecia cinco planos para operações imobiliárias:

Plano A - de finalidade preponderantemente social e de renda, destinava-se à locação de imóveis do patrimônio dos Institutos para moradia de seus associados;

Plano B - de finalidade social e de renda, compreendia financiamentos aos segurados para aquisição, construção, conservação, reforma e ampliação da casa própria, bem como encampação de dívida hipotecária contraída para os mesmos fins;

Plano C - de finalidade administrativa, patrimonial, social e de renda, abrangia as inversões em imóveis para uso ou renda das instituições, tendo em vista a manutenção da estabilidade de seu patrimônio;

Plano D - de finalidade essencialmente econômico-financeira, continha os empréstimos hipotecários a qualquer pessoa física ou jurídica, realizados pelas instituições previdenciárias com o propósito de obter constante e mais elevada remuneração de sua reserva;

Plano E - de finalidade social e interesse coletivo, incluía os empréstimos destinados ao custeio de iniciativas sem fins lucrativos para uso dos segurados ou seus beneficiários, tais como escolas, hospitais, creches, ambulatorios, sanatórios, colônias de férias, refeitórios, restaurantes ou sedes para associações sindicais.

No exame do decreto em questão, verifica-se que apenas os planos A e B diziam respeito ao fornecimento de moradia aos associados.

No que se refere à locação residencial, prevista no Plano A, ficavam estabelecidos os seguintes critérios de preferência para a classificação dos segurados:

"a) encargos de família;

b) relação de garantia, expressa pela percentagem que o alu-

guel básico representar sobre o salário médio mensal dos últimos 6 (seis) meses, incluindo o salário do cônjuge;

c) participação nas forças expedicionárias brasileiras;

d) obrigação de desocupar, dentro de certo prazo, o imóvel em que residirem."³³⁹

Aos critérios acima, o Decreto nº 48.959-A, que instituiu a Lei Orgânica da Previdência Social em 1960, acrescentava mais dois:

e) tempo de contribuição para a Previdência Social; e

f) transferência de local de trabalho que importe em mudança de domicílio.

Por outro lado, ficava vetada a locação:

"a) ao segurado proprietário ou promitente comprador de imóvel, salvo se comprovada pela Instituição a impossibilidade de utilização deste;

b) ao segurado que, à vista do nível de salário e dos encargos de família, auferir renda incompatível com a finalidade social prevista neste plano."³⁴⁰

A taxa de rentabilidade para cálculo de aluguel foi fixada em 6% sobre o valor atualizado do imóvel, ficando o aluguel sujeito a descontos de até 50% do seu valor, em função do salário e dos encargos de família dos segurados locatários, pelo prazo máximo de dois anos.

No que se refere à aquisição, construção, conservação, reforma e ampliação de imóvel para moradia própria, contidos no Plano B do mesmo decreto, a classificação dos candidatos respeitava critérios gerais de preferência, tais como:

a) encargos de família;

b) serem os segurados ex-combatentes;

c) obrigação de desocupar, dentro de curto prazo, o imóvel em que residirem;

d) outros requisitos a juízo da instituição.

³³⁹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 34.828, de 17.12.53.
[s.n.t.]. cap.II, art. 5º.

³⁴⁰ Ibidem, art. 6º.

A esses critérios foram acrescentados dois pela Lei Orgânica da Previdência Social, assim como ocorreu com relação aos aluguéis:

e) tempo de contribuição para a Previdência Social; e

f) transferência do local de trabalho que importe em mudança de domicílio.

O Decreto nº 34.828 definia, ainda, que o prazo máximo de amortização ou de pagamento da dívida seria de 30 anos, estabelecido de modo que o segurado não tivesse mais de 75 anos de idade na data do seu vencimento.

Ficava estabelecido, também, que os financiamentos obedeceriam os seguintes princípios:

- valor máximo para cada operação, observados os limites legais;

- valor de avaliação do imóvel;

- capacidade financeira do segurado, determinada pelo seu salário;

- valor do financiamento solicitado, incluídas no mesmo as importâncias necessárias para as despesas com impostos, taxas, registro e escritura.

Os limites legais para financiamento, referidos no item a, foram sendo reajustados no decorrer do tempo. Assim, para o período em exame, vigoraram os seguintes limites:

- Cr\$ 75.000,00 (Decreto-Lei nº 6.016, de 22.11.43);

- Cr\$ 200.000,00 (Lei nº 1.061, de 07.02.50);

- Cr\$ 350.000,00 (Lei nº 2.089, de 14.11.53);

- 250 salários-mínimos regionais (Decreto nº 48.959-A, de 19.09.60).³⁴¹

Além da fixação desses limites, também foram previstos critérios para a distribuição dos financiamentos solicitados. Assim, es-

³⁴¹ Os salários-mínimos vigentes para São Paulo nos anos referidos eram:

1943 - Cr\$ 275,00

1950 - Cr\$ 275,00

1953 - Cr\$ 1.190,00

1960 - Cr\$ 9.440,00

tabelacia o Decreto nº 25.175-A, de julho de 1948, que, dentre os financiamentos concedidos, somente 20% poderiam exceder o valor de Cr\$.. 75.000,00. Tal determinação foi modificada, em 1960, pelo Decreto nº 48.959-A, conforme o texto seguinte: "Concorrendo diversos pedidos de financiamento, sô poderã ser atendido, em cada órgão local, um pretendente a financiamento superior a 100 (cem) vezes o salário-mínimo regional para cada grupo de 3 (três) pretendentes atendidos em financiamento até este valor, salvo se as disponibilidades financeiras forem suficientes para todos".³⁴²

O estabelecimento de um teto de financiamento bem como a fixação prévia da proporção de aplicações, que poderiam ser feitas conforme o valor financiado, foram os elementos previstos para garantir o atendimento da população de rendas mais baixas.

Muito embora essa lei apresentasse essas restrições, as informações disponíveis sobre o período demonstram que os programas habitacionais, em sua grande maioria, atendiam, na verdade, aos trabalhadores situados nas faixas salariais médias, o que era permitido pela existência de um teto de financiamento suficientemente elevado para incorporar as suas demandas. Dessa forma, a prática levada a efeito pelas instituições previdenciárias assim como a atuação da FCP não correspondiam exatamente às prioridades estabelecidas para o setor de habitação popular.

O acesso irrestrito das diferentes camadas de assalariados aos financiamentos fornecidos por ambas as instituições era obstaculizado pelo clientelismo que presidia a sua distribuição, sendo comum o uso do "pistolão" como recurso para obter facilidades na tramitação dos processos.

Esse hiato que ocorria entre a preocupação registrada no discurso oficial e o que foi realmente concretizado era atribuído ao fenômeno da descentralização de poder que se verificava no setor a despeito do centralismo institucional. Se, por um lado, as diretrizes gerais para a habitação eram dadas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio,

³⁴² BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 48.959-A, de 19.09.60. [s.n.t.]. art. 162.

por outro, havia flexibilidade no estabelecimento dos planos habitacionais dos IAPs, tanto no que se referia ao fornecimento de casas para aluguel como para venda. Além disso, a FCP, órgão criado para ser o veículo da centralização, no seu funcionamento efetivo, atuou apenas como canal receptor e distribuidor dos recursos destinados à habitação.

As dificuldades criadas pela descentralização de poder no setor em questão foram aprofundadas ainda mais pela inexistência de um planejamento a nível nacional que fosse consubstanciado em pesquisas sobre as reais necessidades da população brasileira.

Manifestações no sentido de criar órgãos que preenchessem essas lacunas começaram a aparecer, no final da década de 50, com a constatação da ineficácia das iniciativas tomadas no que diz respeito à habitação popular, aliada a uma percepção de que a crise habitacional, principalmente das grandes cidades, era decorrente de uma crise mais profunda que abalava a sociedade brasileira.

Essa crise, que se expressava no aumento do êxodo rural, acarretava uma agudização dos problemas urbanos, já que a infra-estrutura das cidades para as quais afluíam essas populações não tinha condições de atendê-las. Sendo assim, o incremento de políticas sociais, como a habitacional por exemplo, era visto como uma forma de manter as tensões sociais dentro dos limites da "ordem".

Conforme Luiza H. Pereira³⁴³, o Instituto dos Arquitetos do Brasil já vinha propondo, há algum tempo, a formulação de uma política habitacional de âmbito nacional lastreada na elaboração de um plano nacional de habitação.

Ao nível do Poder Legislativo, em abril de 1960, foi apresentado pelo Deputado Federal Florisceno Paixão um projeto de lei que propunha fazer frente ao déficit habitacional através do estabelecimento de um plano nacional de habitação e da criação de um fundo especial, como fonte de recursos para o seu funcionamento.³⁴⁴

No plano das iniciativas governamentais, durante a gestão de Jânio Quadros em 1961, foram propostos o Plano de Assistência Habitacio-

³⁴³ PEREIRA, op. cit., nota 328, p. 139.

³⁴⁴ BRASIL. Leis, decretos, etc. Projeto nº 87, de 23.03.63. [s.n.t.].

nal e a criação do Instituto Brasileiro de Habitação, o qual, mais do que como uma mera substituição da FCP, fora pensado com a finalidade de preencher as lacunas existentes na política habitacional.³⁴⁵ Tanto o Plano de Assistência Habitacional como o Instituto Brasileiro de Habitação não ultrapassaram o nível de projeto devido à interrupção do Governo Jânio Quadros, tendo a FCP continuado a exercer a função de coordenar a política habitacional.

Paralelamente, em 1961, foi instituído o Conselho Nacional de Planejamento de Habitação Popular, que, em novembro do mesmo ano, foi substituído pela Comissão Nacional de Habitação³⁴⁶. Enquanto o primeiro tinha a função de coordenar as atividades do setor, a Comissão, além dessa, tinha, entre outras, a atribuição de propor os termos de uma política habitacional a ser adotada pelo Governo e a de captar, centralizar e coordenar os recursos destinados à habitação. Essa Comissão, em 1962, foi transformada no Conselho Federal de Habitação³⁴⁷, adequando-se ao regime parlamentarista então em vigor e mantendo a mesma amplitude de funções. Ao que parece, a atuação desses órgãos não deve ter sido satisfatória, pois, a 23 de março de 1963, pelo Projeto de Lei nº 87, o Deputado Federal Florisceno Paixão propôs a criação do Conselho Nacional de Habitação, com a finalidade explícita de "... formular a política nacional de habitação, promovendo a execução dos planos decorrentes e a sua coordenação", finalidade essa já presente tanto no texto de criação da Comissão Nacional de Habitação como no de sua substituição pelo Conselho Federal de Habitação.

Apesar das diversas tentativas de dar uma nova organização ao setor habitacional, ao longo dessa conjuntura, a FCP foi o único órgão que teve um funcionamento efetivo. A análise da atuação desse órgão demonstra que foi predominantemente político o papel que ele cumpriu, uma vez que, devido à carência de recursos, pouco contribuiu pa-

³⁴⁵ AZEVEDO, op. cit., nota 334, p. 42-52.

³⁴⁶ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 50.488, de 25.04.61.
[s.n.t.].

—, Decreto nº 209, de 23.11.61. [s.n.t.].

³⁴⁷ —, Decreto nº 1.281, de 25.06.62. [s.n.t.].

ra a solução dos problemas habitacionais. A distribuição clientelística de moradias constituiu-se em mais um recurso utilizado pelos governos populistas para ampliar suas bases eleitorais.

No entanto não se pode ignorar a vinculação existente entre a FCP e as necessidades do processo de desenvolvimento econômico, que se manifestou na prática de criação de centros industriais e na pretendida dinamização do setor da construção civil presente no rol de suas atribuições.

Com o acirramento das tensões sociais, ocorrido a partir de meados da década de 50, o fornecimento de habitação passou a ser associado, também, às necessidades mais amplas de adaptação das populações recém-migradas para as cidades, à medida que acenava com as possibilidades de, por um lado, ampliar a oferta de empregos de baixa qualificação e, por outro, dar-lhes "status" de proprietários, objetivando, assim, transformá-los de potencialmente revolucionários em sustentáculos da ordem estabelecida.

2.3.6.2 – Aluguéis residenciais

Até aqui foram tratadas fundamentalmente as questões que dizem respeito à aquisição da casa própria. Será analisado agora o tratamento dispensado ao aluguel de prédios residenciais.

Em 1946, foi promulgada uma nova lei do inquilinato³⁴⁸, pela qual foram fixados os percentuais de aumento dos aluguéis e estipulados os motivos pelos quais podiam ser rescindidos os contratos de locação.

Posteriormente, em 28 de dezembro de 1950, entrou em vigor a Lei nº 1.300, que revogava a anterior, regulando novamente todas as questões relativas aos aluguéis. Determinava o congelamento dos aluguéis; o livre ajuste para as locações de prédios desocupados, para os que fossem concluídos após a sua publicação e para os que viessem a vagar; e prorrogava, por tempo indeterminado, as locações cujo prazo vies-

³⁴⁸ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 9.669, de 29.08.16.
[s.n.t.].

sem a expirar. Determinava ainda que, se o inquilino adquirisse prédio residencial e o alugasse a terceiro, esse aluguel passaria a ser arbitrado pela autoridade municipal.³⁴⁹

A referida lei, no seu artigo 15, restringia as possibilidades de retomada do imóvel aos seguintes casos:

I - se o locatário não pagar o aluguel e demais encargos no prazo convencionado, ou, na falta de contrato escrito até o dia 10 (dez) do mês do calendário seguinte ao vencido;

II - se o proprietário que residir ou utilizar prédio alheio pedir, pela 1ª vez, o prédio locado para uso próprio;

III - se o proprietário pedir o prédio para residência própria, sendo o locatário também proprietário de imóvel residencial;

IV - se o locador pedir parte do prédio que ocupe ou em que resida para seu uso pessoal ou para residência de descendente, ascendente ou pessoa que viva às suas expensas;

V - se o proprietário que residir ou utilizar prédio próprio, pedir outro de sua propriedade para seu uso, comprovada em juízo a necessidade do pedido;

VI - se o empregador pedir o prédio locado a empregado, quando houver rescisão do contrato de trabalho, e o imóvel se destinar à moradia de empregado;

VII - se o Instituto ou Caixa, promitente vendedor, pedir o prédio para residência de seu associado ou mutuário, promitente comprador;

VIII - se o proprietário pedir o prédio para demolição e edificação licenciada ou reforma que dêem ao prédio maior capacidade de utilização;

IX - se o promitente comprador imitado na posse do prédio, não possuindo outro de sua propriedade, pedi-lo para uso próprio desde

³⁴⁹ Numa conjuntura em que os congelamentos dos aluguéis eram uma prática constante e que as dificuldades impostas ao despejo de inquilinos se avolumavam, os aluguéis antigos tornavam-se de baixo valor. Assim sendo, era vantajoso para o inquilino adquirir prédio de moradia, alugando-o por um preço atualizado e, portanto, elevado. Este último item da Lei nº 1.300 teve o intuito de dificultar a utilização desse recurso.

que a promessa de venda seja irrevogável e se ache inscrita no Registro de Imóveis;

X - se o locatário infringir obrigação legal ou cometer infração grave de obrigação contratual;

XI - se o locatário infringir o disposto no art. 2º desta lei".³⁵⁰

Prevvia o texto dessa lei que sua vigência expiraria em 31 de dezembro de 1952. No entanto essa foi sendo prorrogada sucessivamente até 1964, tendo, no decorrer desse período, sofrido pequenas alterações.

Para o estudo aqui realizado, são de interesse apenas as modificações impostas pelas leis a seguir enumeradas:

- Lei nº 2.699, de 28.12.55, que permitiu o livre ajuste de alugueis, desde que os locadores fossem pessoas jurídicas, instituídas para fins filantrópicos, que se ocupassem da educação, da proteção à infância pobre, do amparo à velhice necessitada, do socorro à invalidez ou da assistência hospitalar, quando essas preenchessem certos requisitos;

- Lei nº 3.085, de 29.12.56, que estendeu os benefícios da lei anterior às pessoas jurídicas reconhecidas de utilidade pública federal, estadual ou municipal, bem como às locações de imóveis de propriedade de viúva, menor, órfão, inválido ou mulher solteira de idade igual ou superior a 50 anos, desde que essas não possuíssem outra fonte de renda e que o valor do aluguel não fosse superior ao salário-mínimo regional;

- Lei nº 3.494, de 10.12.58, que reconheceu os contratos de locações residenciais com a cláusula de aumento periódico do aluguel, fixando em 5% ao ano o limite do aumento, salvo para os prédios cujo aluguel ultrapassasse a quantia de Cr\$ 20.000,00;

- Lei nº 3.912, de 03.07.61, que liberou os reajustes de alugueis nos casos de acordo por escrito entre as partes, bem como nos casos em que o locatário possuísse ou viesse a adquirir prédio residen-

³⁵⁰ BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei nº 1.300, de 28.12.50. [s.n.t.]. art. 2º. Esse artigo diz: "A cessão da locação, a sublocação total ou parcial e o empréstimo do prédio dependem de consentimento, por escrito, do locador".

cial, na mesma cidade, com acomodações equivalentes àquele em que morasse e que o alugasse a terceiro por preço superior. Estabeleceu ainda o direito de preferência ao inquilino para a compra do imóvel por ele ocupado;

- Lei nº 4.240, de 28.06.63, que concedeu majorações aos alugueis de prédios já locados, variáveis de 10 a 200%, de acordo com a data dos respectivos contratos de locação. Previu também o arbitramento judicial para a revisão dos alugueis pagos por viúvas, menores e inválidos que não fossem proprietários de mais de dois imóveis.

Além das modificações impostas por essas leis, o Decreto nº 53.702, de 14.03.64, tabelou os alugueis de imóveis, e respectivo mobiliário, que se achassem desocupados ou que viessem a vagar na seguinte proporção:

- "a) aluguel de um quarto: até 1/5 do salário-mínimo local;
- b) aluguel de habitação de quarto e cozinha ou quitinete: até 2/5 do salário-mínimo local;
- c) aluguel de habitação de sala, 1 quarto e cozinha ou quitinete: até 3/5 do salário-mínimo local;
- d) aluguel de habitação de sala, 1 quarto, cozinha e dependências de empregado: até 4/5 do salário-mínimo local;
- e) aluguel de habitação de sala e 2 quartos, com serviço de empregado: até 1 salário-mínimo local;
- f) aluguel de habitação de sala, 3 quartos, com serviço de empregado: até 1 e 1/2 salário-mínimo local;
- g) aluguel de mobiliário completo: até 20% do valor do aluguel mensal do apartamento.

§ 1º - Cada peça a mais das contempladas no presente tabelamento autorizará o aumento de até 1/5 do salário-mínimo local.

§ 2º - Os valores acima expressos serão reduzidos de 20% na zona suburbana.

§ 3º - Compreende-se como quarto ou sala, para o efeito do presente tabelamento, a dependência predial que tiver um mínimo de 2,80 por 3,50m." ³⁵¹

³⁵¹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 53.702, de 14.03.64. [s.n.t.]. art. 1º.

Pela análise da legislação aqui transcrita, pode-se observar que, não obstante algumas atenuações ocorridas no período, de um modo geral, continuava-se verificando o desestímulo à aplicação de capitais em imóveis para locação residencial. Tanto a política de congelamentos sucessivos quanto a manutenção de normas rigorosas para a retomada dos imóveis alugados impediram que os aluguéis se elevassem livremente, propiciando, conforme Fábio Nusdeo, até mesmo uma redução no seu valor real.³⁵²

No que diz respeito ao tipo de política desenvolvida em relação à locação de imóveis residenciais, essa pode ser entendida, de um lado, pela importância que o aluguel desempenhava para a população urbana, fornecendo moradia a custos relativamente reduzidos e, de outro, pela ausência de um grupo de pressão organizado representando os interesses dos proprietários locadores. Foi a solução mais simples a que se apresentou, não trazendo consigo, na verdade, a resolução do problema, já que, desestimulando a aplicação em imóveis residenciais, alimentou o déficit habitacional, ao qual se propunha combater.

Analisando a atuação governamental no setor da habitação popular, conclui-se que a tônica das medidas tomadas foi a busca de legitimação através de uma política habitacional desconexa, que acenava com a casa própria para uns e com o congelamento de aluguéis para outros, sem contudo atacar o problema com profundidade.

2.3.7 — Populismo e política social

A política social do Estado brasileiro, durante o período 1946-64, apresentou alterações que se vincularam, fundamentalmente, às transformações sócio-econômicas por que passava a sociedade brasileira e teve sua configuração sintetizada numa nova forma de relação Estado-sociedade — o populismo.

À diferença das conjunturas analisadas anteriormente, onde se constatou que o setor trabalho era o centro das atenções da política governamental, nesse período, não foi possível identificar um setor so-

³⁵² NUSDEO, op. cit. nota 325, cap. II, p.14.

cial que tenha recebido tratamento prioritário. No entanto pode-se assinalar alguns momentos em que um setor se destacou dos demais, como foi o caso da saúde, em 1948, quando era apontada como área fundamental no projeto global de desenvolvimento, consubstanciado no Plano SALTE. Já no Governo Juscelino Kubitschek, a educação aparecia com uma das áreas estratégicas do seu ambicioso programa de desenvolvimento.

Se a análise permitiu identificar áreas que assumiram uma importância maior em algumas ocasiões, pôde também constatar que a questão da habitação em nenhum momento foi colocada em posição de destaque pelos mentores da política social brasileira.

Esse fato não significou, no entanto, a ausência de medidas para esse setor. Ao contrário, foi nessa conjuntura que o Governo tomou as primeiras iniciativas no sentido de centralizar, no âmbito federal, as atividades ligadas ao fornecimento de moradias aos trabalhadores, que foi a legislação referente à criação da Fundação da Casa Popular. Essas medidas devem ser consideradas como uma forma de resposta ao problema do déficit habitacional, que crescia à medida que avançava a urbanização. No entanto a sua atuação foi ineficaz. Na prática, era a locação um dos meios mais utilizados para a resolução do problema da moradia nas áreas urbanas. Os governos populistas mantiveram, como mais um recurso de sustentação política, uma legislação que favorecia o inquilino, acompanhada da utilização do mecanismo de congelamentos sucessivos dos aluguéis, o que, de alguma maneira, contornava o problema. Essa política, que desestimulava o investimento em construção de imóveis para locação residencial, aliada ao fracasso da Fundação da Casa Popular, não conseguiu deter o avanço do déficit habitacional. Sendo assim, no final do período, surgiram novamente iniciativas, dessa vez voltadas para a necessidade de planificação das atividades relativas à habitação.

O problema habitacional resultou do curso que tomou o processo de desenvolvimento econômico engendrado no pós-30. Entretanto os investimentos no setor não chegaram a ser vistos como um elemento necessário para a dinamização desse processo, o que iria ocorrer somente após 1964, quando foi criado o BNH.

Já a educação, especialmente na segunda metade da década de 50, passou a ser encarada como um substrato fundamental para a continuidade da industrialização do País. Basicamente, o sistema educacio-

nal deveria, de um lado, responder às necessidades de qualificação profissional e, de outro, cumprir um papel de formador da nova mentalidade inerente à ideologia desenvolvimentista.

Esse papel de qualificadora de mão-de-obra atribuído à educação, na realidade, não é novo. Na conjuntura anterior, já haviam sido tomadas medidas que visavam à ampliação do ensino profissionalizante. A peculiaridade do período reside na ênfase que se deu ao ensino da área tecnológica de nível superior a partir do Governo Juscelino Kubitschek.

O papel atribuído à educação, como instrumento de difusão da ideologia dominante, de fato lhe é inerente. Nesse período, o que se requeria do sistema educacional era a preparação de um espírito receptivo à modernização da sociedade. Via-se como necessário o rompimento com as concepções tradicionais que impunham "resistências à mudança", de modo a criar não só uma nova mentalidade, como também novos comportamentos compatíveis com o "progresso social".

Paralelamente à adoção de medidas que vinham ao encontro dessas novas necessidades, todo o período assistiu à implementação de políticas voltadas à alfabetização, que tiveram uma dupla função, qual seja, a de ampliar as bases eleitorais dos governos populistas e a de fornecer uma habilitação mínima à força de trabalho urbano-industrial. No final do período, quando começaram a surgir propostas de reformas de base, visando a uma mudança estrutural da sociedade brasileira, a educação começou a ser percebida como um veículo de conscientização, o que, na prática, se verificou através do desenvolvimento de algumas experiências baseadas no Método Paulo Freire.

Do mesmo modo que à educação, o Estado também atribuiu ao setor saúde um papel privilegiado na promoção do desenvolvimento econômico. Nos anos iniciais do período, a saúde era vista como pré-requisito ao prosseguimento da industrialização, no sentido de que a existência de uma força de trabalho saudável garantiria a obtenção de maiores níveis de produtividade. Nesse sentido, o Estado privilegiou as medidas vinculadas com as questões de saúde pública.

A partir de meados dos anos 50, observa-se uma reorientação da política sanitária brasileira, quando o Estado passou a entender a saúde como decorrência do desenvolvimento econômico. A partir de então, pode-se perceber a ocorrência de iniciativas voltadas para a ampliação

da assistência médica previdenciária, restrita à parcela da força de trabalho assalariada, em detrimento de uma atuação que envolvesse a população como um todo. Essa reorientação teve o significado de garantir à força de trabalho ocupada a manutenção de suas condições de produtividade em substituição à política anterior, que era a de preparar mão-de-obra apta a ingressar no mercado de trabalho. É indicador dessa tendência o fato de inexistirem, a partir de 1956, medidas expressivas no tocante à saúde pública.

A assistência médica constituiu-se em um requisito que crescentemente se apresentava face ao processo de expansão da economia urbano-industrial, processo esse que trazia em seu bojo uma série de outras exigências que deveriam encontrar respostas também na estrutura previdenciária: ampliação, racionalização e dinamização do sistema de previdência social.

Desde o final do Estado Novo até 1960, o País assistiu a várias tentativas de reforma da estrutura previdenciária. Para promover a sua adaptação a essas novas questões, buscava-se fundamentalmente a uniformização dos benefícios e serviços, a unificação administrativa e a universalização da previdência.

Em 1960, com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social, somente a uniformização dos benefícios e serviços, em parte, foi contemplada. Até o final do período, os governos populistas não conseguiram implementar o conjunto das reformas da previdência propugnadas por diferentes setores da sociedade e pelo próprio Estado. As razões pelas quais isso se deu prendem-se ao significado que tinha o sistema de previdência social para a sustentação do regime populista. Essa sustentação vinculava-se ao potencial político inerente à estrutura previdenciária, que se expressava na imensa clientela junto à qual atuava, no poder que tinha de definir o destino dos recursos e o oferecimento de serviços e benefícios, bem como na quantidade considerável de empregos de que dispunha, instrumentos esses que eram utilizados clientelisticamente.

Esses recursos políticos estiveram nas mãos das lideranças sindicais, que assumiram postos importantes nos diferentes níveis de decisão, o que era permitido pela estrutura administrativa da Previdência Social, caracterizada por uma composição paritária e, portanto, aberta à participação dos representantes das classes trabalhadoras.

A estrutura do sistema previdenciário brasileiro, como se viu, estava-se mostrando incapaz de responder às novas questões que o processo de desenvolvimento lhe apresentava.

Já a estrutura corporativista, montada para regular as relações entre capital e trabalho no pós-30 e que se consolidou no conjunto de leis e instituições expressas na CLT, não se incompatibilizou com os rumos tomados pela economia brasileira no período em análise. Tampouco o movimento dos trabalhadores chegou a questionar de modo expressivo a política trabalhista. As poucas modificações introduzidas nessa fase nada mais trouxeram do que o reforço da estrutura vigente. A iniciativa mais importante do período — a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural — foi simplesmente a extensão da CLT ao campo.

A atuação governamental referente a esse setor centrou-se na questão salarial. A deterioração das condições de vida, resultante, de um lado, de novas necessidades sociais que elevaram o custo de reprodução da força de trabalho e, de outro, do processo inflacionário que se agudizou no decorrer desse período, tornou a questão salarial o ponto nevrálgico das reivindicações do movimento sindical. A resposta do Estado populista foi a promoção de reajustes frequentes das tabelas de salário-mínimo, resposta essa que se tornava mais rápida à medida que aumentavam as pressões dos trabalhadores, sem, contudo, conseguir repor a perda de poder aquisitivo dos salários, especialmente no final do período.

Essa política de atender às reivindicações dos trabalhadores impôs-se aos governos populistas, à medida que se tornou necessário estreitar os laços com suas bases para fazer frente às crescentes pressões que o setor dinâmico do capital exercia no sentido da adoção de medidas restritivas que levariam à ruptura do pacto populista.

A partir do momento em que se definiu um novo modelo de desenvolvimento — segunda metade da década de 50 —, tornou-se cada vez mais difícil compatibilizar os interesses do capital e do trabalho. Pode-se entender como expressão da clareza com que já se manifestava esse antagonismo a separação que se verificou, a nível institucional, das questões relativas ao trabalho daquelas ligadas às necessidades do capital, que, até 1960, vinham sendo tratadas em conjunto pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

3 – A POLÍTICA SOCIAL NO RIO GRANDE DO SUL

3.1 – O Período 1930-37

3.1.1 – Introdução

O conturbado período imediatamente posterior à Revolução de 30 foi marcado por um processo de intensificação do controle do Governo Central sobre os estados, que, paulatinamente, foi reduzindo a autonomia regional. O Governo Federal passou a definir as diretrizes gerais do processo de desenvolvimento, fato que impôs a necessidade de rearranjos locais, a fim de que as diferentes unidades estaduais se adaptassem às novas regras do jogo.

O Rio Grande do Sul, desde a sua formação, constituiu-se num exemplo de "economia voltada para dentro", conforme caracterização formulada por Antonio Barros de Castro¹. A base produtiva gaúcha dirigia-se primordialmente para o mercado interno brasileiro, atendendo às necessidades do setor agroexportador, que detinha, no momento, a hegemonia da economia nacional. Os produtos básicos rio-grandenses eram charque, couro e carnes, advindos da atividade pecuária, e bens de subsistência provenientes da região colonial ocupada por imigrantes estrangeiros.

O capital acumulado a partir da atividade comercial ligada à agricultura colonial constituiu-se no elemento básico de um processo de industrialização, que se fundamentou na transformação de produtos primários originados das atividades agropecuárias.

Foi principalmente o fato de o Rio Grande do Sul apresentar-se com uma economia diversificada e contar com um mercado para seus produtos que lhe permitiu a manutenção, por um longo período de tempo,

¹ CASTRO, Antonio Barros de. Extremo Sul, o precoce desenvolvimento voltado "para dentro". In: —. Sete ensaios sobre a economia brasileira. São Paulo, Rio de Janeiro, Forense, 1971. v. II, p.52-8.

de uma posição privilegiada no contexto da economia nacional. Em 1920, o Rio Grande do Sul era o segundo estado em termos de produção agrícola e industrial "per capita", bem como em capital brasileiro investido na indústria e em valor de propriedades rurais.² No entanto, o caráter subsidiário da economia gaúcha em relação ao pólo dinâmico, concentrado no centro do País, vai torná-la dele dependente.

No período posterior à Primeira Guerra Mundial, a economia gaúcha entrou em crise em função de diversos fatores, tais como: a concorrência de produtos de outras regiões³ e dos produtos do Prata no mercado interno nacional; a crise financeira do Estado em função da restrição de crédito, que comprometeu a pecuária; e seu endividamento, ocorrido para dar prosseguimento às obras de melhorias nos transportes.

Dado que o centro dinâmico da economia nacional era o setor agroexportador, as decisões de política econômica tendiam ao favorecimento desse em detrimento das necessidades das regiões periféricas. Isso implicou, num momento de crise como foi o pós-guerra, a rearticulação das oligarquias regionais, visando ao acolhimento de suas reivindicações.

As oligarquias gaúchas que vinham-se enfrentando, ao longo do tempo, em torno de lutas pelo poder regional, ao final da década de 20, tomaram consciência da necessidade de se unir para conquistar maior força política no cenário nacional. Foi, em 1928, com a ascensão de Getúlio Vargas ao Governo do Estado, o qual implantou uma política de atendimento aos interesses da pecuária, que se tornou possível a união das oligarquias gaúchas. Ainda, em 1928, essa união consubstanciou-se na formação da Frente Única Gaúcha (FUG) e mais tarde, em 1929, na Aliança Liberal — de âmbito nacional, — tendo em vista as eleições presidenciais.

A união das oligarquias gaúchas e a sua articulação com as oligarquias dissidentes, a nível nacional, conduziu Getúlio Vargas ao poder, em 1930, na tentativa de quebrar a hegemonia dos grupos ligados

² LOVE, Joseph. O regionalismo gaúcho. São Paulo, Perspectiva, 1971. p. 17.

³ Entrando em crise a economia cafeeira, a região em que essa se desenvolvia passou a produzir, também, bens de subsistência, o que agravou a competição sofrida pelos produtos gaúchos.

ao setor agroexportador. Isso, de fato, ocorreu no plano político, mas esse setor manteve o predomínio econômico. A oligarquia gaúcha viu-se, então, frustrada no esforço de se impor como hegemônica no quadro político nacional.

Os anos 30 foram marcados por uma reorientação no processo de acumulação, que, gradativamente, iria centrar-se no desenvolvimento da indústria. Esse processo provocou a adequação das economias regionais ao novo modo de acumulação. Fez parte desse movimento a crescente centralização do poder na esfera federal e a conseqüente redução da autonomia dos estados.

As medidas tomadas pelo Governo Estadual, a partir de 1930, devem ser compreendidas tendo por base essa configuração geral.

3.1.2 – A legislação trabalhista: as repercussões locais

As primeiras medidas tomadas pelo governo provisório foram a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e a promulgação de algumas leis relativas à regulamentação do trabalho urbano.

A regulamentação do trabalho e a criação de instituições a ele afetas implicaram o estabelecimento das Inspetorias Regionais do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio⁴, "... destinadas a exercer no perímetro de jurisdição de cada uma delas, a superintendência dos serviços cometidos aos departamentos e a fiscalização das leis e regulamentos do referido Ministério ...".

No regulamento das Inspetorias⁵, foi especificado seu âmbito de competência: orientar e facilitar a sindicalização de empregados e empregadores; fiscalizar a execução de todas as leis de assistência social e de amparo e proteção ao trabalho; promover a organização das comissões mistas de empregadores e empregados e controlar o seu funcionamento; encaminhar ao Departamento Nacional do Trabalho o resultado

⁴ As Inspetorias Regionais do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio foram criadas pelo Decreto Federal nº 22.244, de 22.12.32.

⁵ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 21.690, de 01.08.32. [s.n.t.].

das Convenções Coletivas de Trabalho; examinar os documentos concernentes às relações entre empregados e empregadores; manter informado o Departamento sobre as reclamações relativas às leis de férias e outras de assistência social; promover a fiscalização do cumprimento da Lei dos 2/3 e manter o Conselho Nacional do Trabalho informado sobre as resoluções tomadas; e providenciar a organização de Caixas de Aposentadoria e Pensões junto às empresas que atuassem nos setores de transporte, luz, força, telégrafo, telefone, portos, águas, e esgotos.

Na leitura dessas atribuições, percebe-se claramente o processo de absorção pelo Estado das questões trabalhistas, anteriormente resolvidas diretamente entre trabalhadores e patrões. Por outro lado, a organização administrativa do Ministério, através da conexão entre as Inspetorias e os órgãos federais, mostra a subordinação da esfera estadual ao Governo Central.

No entanto a intervenção federal nas questões trabalhistas não se deu pacificamente no Rio Grande do Sul. Já na década de 20, quando do início das discussões sobre a regulamentação do trabalho pelo Estado e do surgimento das primeiras leis relacionadas com a questão, a bancada gaúcha, na Câmara dos Deputados, manifestava-se de maneira contrária a essas medidas, o que se constituiu num dos maiores obstáculos à implantação de um código de trabalho⁶.

De um lado, essa oposição dos gaúchos manifestava-se em divergências quanto ao papel que deveria ter o Estado na questão trabalhista. Fundamentados nos princípios do positivismo, sô aceitavam a intervenção do Estado na esfera privada enquanto força moral com cunho educador sobre o proletariado.⁷ De outro lado, a promulgação de leis federais regulamentando a questão do trabalho aparecia aos gaúchos como ameaça à autonomia regional⁸.

⁶ GOMES, Angela Maria de Castro. Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil 1917-1937. Rio de Janeiro, Campus, 1979. p. 73-80.

⁷ Ibidem, p. 74.

⁸ PESAVENTO, Sandra Jatahy. RS: a economia & o poder nos anos 30. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1980.

De fato, a não aceitação do intervencionismo estatal na questão social parece estar muito vinculada com a luta pela preservação de uma maior autonomia estadual, embora os grupos ligados à pecuária, setor hegemônico na economia rio-grandense, também temessem a aplicação de uma legislação trabalhista no campo.

A partir do momento em que foram promulgadas as leis sociais e instalado o órgão regional encarregado de fiscalizar o seu cumprimento, o empresariado gaúcho também passou a resistir a sua aplicação, burlando sistematicamente as leis.

O operariado rio-grandense, num primeiro momento, acreditava estar sendo beneficiado pelas medidas governamentais de assistência ao trabalhador, tendo uma grande parcela dele organizado-se no sentido de cumprir a lei de sindicalização. No entanto a omissão da Inspeção de desempenho de sua função fiscalizadora provocou, pouco a pouco, o descontentamento dos trabalhadores. O ápice dessa insatisfação foi a greve do setor padeiral, no final do ano de 1933, ocorrida em função do não cumprimento da lei de oito horas de trabalho, quando a recém reestruturada Federação Operária do Rio Grande do Sul (FORGS) rompeu com a Inspeção Regional do Trabalho⁹.

Esse rompimento levou à intensificação do movimento de oposição operária, que passou à luta pela livre sindicalização, uma vez que "... haviam se convencido da ineficácia do Ministério do Trabalho e seus funcionários"¹⁰. Em consequência, a FORGS prosseguiu sua atuação, incentivando, em 1935, uma série de greves em vários setores, principalmente no ramo de tecelagem. Houve uma radicalização do movimento operário, que ultrapassou o âmbito de luta pela aplicação da legislação trabalhista, passando a uma oposição mais ampla ao Governo. Essa radicalização, ao mesmo tempo que desencadeou uma maior repressão por parte do Governo ao movimento dos trabalhadores, também conduziu a um enfraquecimento da organização operária, uma vez que vários setores abandonaram a FORGS temendo esse novo direcionamento da luta.

⁹ LUCAS, Maria Elizabeth da S. A federação operária no Rio Grande do Sul e o movimento operário gaúcho no período 1931-1935. Porto Alegre, 1978. p. 13 e 31 (mimeo).

¹⁰ Ibidem, p. 36.

A "pacificação" do Estado do Rio Grande do Sul, no que diz respeito ao movimento operário, se deu basicamente pela repressão.

Ao mesmo tempo, a própria legislação social, a medida que se constituía numa alternativa de tratamento da questão operária, passou a ter grande importância. A sua aplicação propiciaria uma maior legitimação do Governo junto aos trabalhadores urbanos, tanto que frações da classe dominante local, articuladas às lideranças do Governo Federal, promoveram, em 1932, a formação do Partido Republicano Liberal (PRL), cuja plataforma defendia as diretrizes traçadas nacionalmente, inclusive as que se referiam à legislação do trabalho. Esse partido teve, ainda, a função de minimizar a oposição de alguns setores da classe dominante local, que se opunham ao processo de ampliação da intervenção do Governo Central nos estados. Com isso, preparou-se as condições políticas favoráveis à consecução dos novos objetivos estabelecidos pelo governo revolucionário de 1930.

3.1.3 — A Previdência Social

A Previdência Social, no período pós-30, sofreu grande impulso, que se concretizou na criação e regulamentação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e na extensão dos benefícios a faixas mais amplas da população.

O setor previdenciário está intimamente ligado à questão do trabalho e, por sua vez, acompanhou o movimento de implementação de uma nova política trabalhista.

No Rio Grande do Sul, a política previdenciária nada mais é do que um reflexo das políticas federais do setor, uma vez que tanto as Caixas de Aposentadoria e Pensões como os Institutos de Aposentadoria e Pensões eram criados e regulamentados pelo Governo Central.

No que diz respeito às CAPs, a sua formação nos estados também se vinculava com a sua criação a nível federal. O estabelecimento das Caixas dependia da iniciativa das empresas ou das categorias profissionais, seguindo, no entanto, as diretrizes formuladas pelas leis federais. Uma das conseqüências disso foi que a criação de Caixas para determinada categoria no centro do País nem sempre correspondia a sua instalação imediata nos estados. Por exemplo, a Caixa de Aposentadoria

e Pensões dos Portos de Porto Alegre e Rio Grande apareceu somente em 1930¹¹, quando já, em 1926, tinha sido estendido aos portuários o regime de Caixas de Aposentadorias e Pensões, pelo Decreto Federal nº 5.109, de 20.12.26.

Quanto aos IAPs, a iniciativa do seu estabelecimento partia do Governo, e a sua criação, a nível federal, correspondia a instalação de delegacias e de agências regionais. No exame dos decretos de criação dos institutos consta sempre a disposição de criação de delegacias e agências desses nos estados¹².

A iniciativa do Governo do Estado do Rio Grande do Sul no setor da previdência social foi a criação do Instituto de Previdência do Estado (IPE), em 1931¹³, seguindo o movimento mais geral de regulamentação da Previdência e de centralização dos seus órgãos. Anteriormente à criação do IPE, existia a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Funcionários Públicos do Estado.

3.1.4 — Educação e saúde pública

A reorganização institucional e as reformas da educação, que trouxeram mudanças qualitativas importantes na estrutura do ensino brasileiro, foram sendo implementadas também no Rio Grande do Sul. Isso se torna manifesto na preocupação do Governo Flores da Cunha em promover algumas medidas, tais como a ampliação da rede escolar e do quadro de professores, que procuraram prover o sistema estadual de ensino de con-

¹¹ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 4.567, de 25.08.30. [s.n.t.].

¹² Assim, no Decreto Federal nº 22.872, de 29.06.33, que criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), consta no Cap. VI, art. 77, letra h, a seguinte disposição: "... resolver, mediante proposta do presidente, sobre a criação de delegacias e agências do Instituto nos estados, organizando o quadro do respectivo pessoal e fixando-lhe os vencimentos a fim de submeter o seu ato à aprovação do Conselho Nacional do Trabalho"; VALERIUS, Victor. Legislação brasileira de previdência social. Rio de Janeiro, Aurora, 1958. p. 157.

¹³ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 4.842, de 08.08.1931. [s.n.t.].

dições mínimas, visando a futura implantação das novas diretrizes traçadas pelo Governo Central¹⁴.

Até 1935, as questões relativas ao ensino estavam afetas à Diretoria-Geral da Instrução Pública, subordinada à Secretaria do Interior, cujas atribuições eram "... administrar, articular, orientar e fiscalizar o ensino ministrado nos estabelecimentos mantidos pelo Governo do Estado"¹⁵. Cabia também a essa Diretoria a fiscalização do ensino particular.

A criação da Secretaria de Educação e Saúde Pública, em 1935¹⁶, foi uma realização que veio consubstanciar, no Estado, os objetivos do Governo Federal de reestruturação e rearticulação dos órgãos públicos¹⁷. A nova Secretaria do Estado compreenderia todos os serviços já existentes na Diretoria-Geral de Instrução Pública, na Diretoria de Higiene e Saúde Pública e no Hospital São Pedro, que seriam reorganizados de acordo com um plano geral a ser aprovado pelo Governo. Ficaram ainda sob sua superintendência o "... expediente e serviços da Universidade de Porto Alegre¹⁸, das subvenções e auxílios para fins educativos, de saúde pública e de assistência social constantes dos orçamentos públicos"¹⁹.

A criação da nova Secretaria, num primeiro momento, não implicou grandes reformulações, uma vez que houve apenas uma reunião dos órgãos e serviços que já existiam anteriormente. Foi somente em 1938

¹⁴ RELATÓRIO apresentado ao Dr. Getúlio Dornelles Vargas e lido perante a Assembléia Constituinte do Rio Grande do Sul pelo interventor federal General José Antonio Flores da Cunha, em 15 de abril de 1935. Porto Alegre, Globo, 1935.

¹⁵ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Regulamento da Diretoria Geral da Instrução Pública. In: —. Decreto nº 4.258, de 21.01.29. [s.n.t.]. Tít. 1º, art. 1º.

¹⁶ —. Decreto nº 5.969, de 26.06.35. [s.n.t.].

¹⁷ Até 1930, os diferentes serviços e órgãos do Estado concentravam-se em torno de três secretarias, quais sejam, a dos Negócios do Interior e Exterior, a dos Negócios da Fazenda, e a dos Negócios de Obras Públicas.

¹⁸ Criada após a Reforma Francisco Campos (de 1932), que instaurou, a nível federal, o regime universitário.

¹⁹ RIO GRANDE DO SUL, op. cit., nota 16.

que se definiu a sua competência específica através da elaboração do seu regulamento²⁰.

Outro fato significativo na área de educação, no período 1930-37, foi a criação do Conselho Estadual de Educação, órgão vinculado à Secretaria de Educação e Saúde Pública, instituído pelo Decreto Estadual nº 6.105, de 25.11.35, com as seguintes atribuições: "a) colaborar no estudo do Código de Educação, que a Assembléia Legislativa elaborará (...) b) sugerir as providências que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educacionais, nos limites da competência do Estado; c) organizar um plano e aplicação dos fundos de que trata a Constituição (...) d) colaborar com o Secretário na orientação e direção do ensino; e) promover e amparar iniciativas em benefício da cultura estadual e estimular atividades privadas em todos os domínios da educação; f) opinar sobre assuntos de ordem administrativa e didática referentes a qualquer estabelecimento de ensino estadual, que devam ser resolvidos pelo Governo do Estado ou pelo Secretário de Educação e Saúde Pública".

Como se pode observar por essa relação de atribuições, o Conselho surgiria como órgão de caráter consultivo, e, o que é mais importante, a ele caberia a função de traçar as diretrizes do ensino no âmbito restrito da esfera estadual. O seu estabelecimento teria o sentido de formulação de um esboço de planejamento do setor educacional no Rio Grande do Sul. No entanto a criação do Conselho Estadual de Educação aparece apenas como resposta à determinação contida na Constituição de 1934, que prescrevia a instalação, nos estados, de Conselhos de Educação estruturados nos mesmos moldes do Conselho Nacional²¹, tanto que ele só passaria a funcionar em 1946, quando foi novamente instituído²².

No mesmo momento em que ocorriam as mudanças na área da educação, a atuação governamental no setor saúde não apresentava grandes

²⁰ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 7.615, de 13.12.38. [s.n.t.].

²¹ BRASIL. Constituições. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil 1934. [s.n.t.]. cap. II, art. 152. par. único.

²² RIO GRANDE DO SUL: Leis, decretos, etc. Decreto nº 1.163, de 31.08.46. [s.n.t.].

inovações. O fato mais marcante, e por isso digno de registro, foi a criação da Secretaria da Educação e Saúde Pública, que, como já se viu anteriormente, passou a aglutinar aqueles órgãos que vinham atuando no setor sanitário.

Ao lado dessa reorganização institucional, não se tem conhecimento de outras medidas do Governo Estadual em relação à saúde pública, a não ser aquelas que aparecem no relatório do Interventor Flores da Cunha ao Presidente da República, em 1935, e na mensagem do Dr. Darcy Azambuja à Assembléia Legislativa, em 1936.

Diz o Dr. Flores da Cunha no referido relatório: "... a situação que o Estado vem atravessando nesses últimos anos não permitiu a execução do grande plano de organização sanitária debatido e aprovado no 1º Congresso das municipalidades ...

"Foi ele concebido e delimitado de acordo com as exigências do nosso meio, constituindo eficiente aparelho de combate real às epidemias reinantes, à invasão de moléstias infecto-contagiosas, etc."

Esse plano teria sido aplicado, segundo o mesmo relatório apenas na parte concernente "à profilaxia defensiva e agressiva, à luta contra a instalação de novas epidemias, à fiscalização de construções e reconstruções, de habitação em geral e prédios desocupados, importação e comércio de gêneros alimentícios, comércio de tóxicos e entorpecentes."

Na mensagem do Dr. Darcy Azambuja à Assembléia Legislativa consta como uma das realizações do Governo no ano de 1936 a proposta de elaboração de um código sanitário que reuniria e consolidaria todas as disposições concernentes à organização sanitária do Estado, o qual seria submetido à Assembléia Legislativa.

Essas considerações indicam basicamente que, ao lado das atividades de controle das condições sanitárias da população, os governantes estavam voltados, também, para a organização dos serviços de saúde.

A preocupação com a saúde da população e com os serviços dessa área tornou-se, em 1935, preceito constitucional. Da mesma forma que a Constituição Federal, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul introduziu um capítulo em que foi definida uma política sanitária. Estabeleceram-se entre outras coisas, "... a formação da consciência sanitária individual ..."; a promoção de "... serviços hospitalares de higiene e de combate aos males específicos e contagiosos, como a tuberculose; a lepra, o tracoma, a malária, a sífilis, as moléstias venéreas e vermi-

noses"; e "... a promoção de serviços de assistência à maternidade e à infância ..."²³.

3.1.5 – Conclusão

Considerando a precariedade das informações disponíveis para a análise do Rio Grande do Sul nesse período, o que se pode traçar como conclusão são considerações de cunho genérico, que dão conta apenas do movimento mais amplo de efetivação das políticas sociais a nível regional. Assim, não foi possível esclarecer, de modo mais aprofundado, as especificidades que acompanharam o processo de articulação das diretrizes centrais com o Governo Estadual.

Já anteriormente a 1930, o Estado assumia uma série de funções relacionadas com a área social. No Rio Grande do Sul havia, entre outros órgãos vinculados aos setores sociais, uma Diretoria de Higiene e Saúde Pública e uma responsável pela Instrução Pública, ambas subordinadas à Secretaria do Interior. No entanto, no pós-30, houve uma ampliação dessas funções, ao mesmo tempo que se verificou uma maior organização e complexificação do aparato estatal encarregado da efetivação de uma política social. Vê-se, nesse período, a criação, no Estado, da Secretaria da Educação e Saúde Pública, do Conselho Estadual de Educação, da Universidade de Porto Alegre e do Instituto de Previdência do Estado. Esse crescimento do papel do Estado foi acompanhado por um processo de centralização das decisões que passaram, cada vez mais, para a esfera do Governo Federal. Em consequência, as diferentes unidades regionais foram mobilizadas no sentido de promover uma articulação interna capaz de permitir a aplicação das novas diretrizes formuladas pelo Poder Central. Exemplo disso é a definição, a nível federal, de uma legislação trabalhista e a inclusão, na Constituição de 1934, de preceitos relativos às questões educacional e sanitária. Isso implicou a instalação de uma Inspeção Regional do Trabalho no Estado, a reorganização dos serviços de saúde e de educação e a definição, também a nível estadual, de dispositivos constitucionais referentes a essas

²³ RIO GRANDE DO SUL. Constituições. Constituição do Rio Grande do Sul - 1935. [s.n.t.]. tít. V, cap. XVII, art. 115.

áreas. Dado o processo de centralização das decisões pelo Poder Central, o fato de uma das primeiras medidas de política social do governo provisório ter sido a instalação das Inspetorias Regionais do Trabalho nos estados confirma, a nível regional, a ênfase já constatada na análise das políticas sociais no Brasil conferida ao setor trabalho.

A relevância assumida pelas questões relacionadas com a regulamentação do trabalho torna-se um dado coerente com os novos rumos pelos quais a economia se encaminhou. O período em questão inaugurou um novo modo de acumulação fundamentado na indústria, no qual o Estado teve um papel de crescente importância no sentido de preparar as condições fundamentais de desenvolvimento da acumulação.

No entanto, nesse período, não se configurou muito claramente o novo quadro sócio-econômico e político. Tratava-se de uma conjuntura turbulenta, que se caracterizou por um rearranjo das forças sociais e pela redefinição dos atores no cenário político nacional e regional.

3.2 – O Período 1937-45

3.2.1 – Introdução

O período compreendido entre 1937 e 1945, como já se viu, foi marcado pela centralização do poder decisório nas mãos do Governo Federal e pelo fechamento do Legislativo, ficando o Executivo soberano para legislar. O poder nos estados passou a ser exercido por interventores, que, no caso do Rio Grande do Sul, foram Daltro Filho, por curto espaço de tempo, Coronel Cordeiro de Farias e Tenente-Coronel Ernesto Dornelles.

As constituições estaduais foram suspensas até outubro de 1945²⁴, e, como uma representação simbólica da perda efetiva de autonomia dos estados, suas bandeiras foram queimadas e seus hinos proibidos.

²⁴ Em outubro de 1945, Getúlio Vargas, em suas manobras para permanecer no poder, promulgou o Decreto-Lei Federal nº 8.063, que dispunha sobre as eleições e previa a outorga das cartas constitucionais dos estados, onde deveria ser fixado o número de membros das assembleias legislativas. Em decorrência disso, foi decretada uma Constituição no Rio Grande do Sul em 29 de outubro e revogada com a queda de Getúlio Vargas dois dias depois.

Do ponto de vista da configuração econômica do Estado, assiste-se ao aprofundamento do modelo histórico de desenvolvimento constituído desde o século passado. A pretensa "vocaçã" agrícola do Rio Grande do Sul é reforçada pela forma como o Estado se integrou na economia nacional. A sua inserção se deu na condição de exportador de produtos primários, principalmente para os centros urbanos nacionais, e importador de manufaturados. A economia regional caracteriza-se, assim, como dependente e periférica, fundada na expansão das atividades agropecuárias vinculadas às atividades fabris e exportadoras.

A política social nos estados esteve subordinada à esfera federal, em especial, nos setores considerados o esteio da nova ordem política e econômica: trabalho e previdência. Nessas áreas, as poucas medidas do Governo Estadual foram de cunho assistencialista ou meramente administrativo.

No Estado, os setores saúde e educação, a exemplo do período anterior, foram privilegiados, destacando-se as medidas de política sanitária e a nacionalização do ensino. Igualmente, os serviços de estatística foram organizados de forma a sistematizar e uniformizar as informações a nível municipal, estadual e nacional através de convênios entre o Estado e a União. Salienta-se a criação da Diretoria Geral de Estatística²⁵, com a incumbência de "... coligir, elaborar, coordenar e publicar toda a sorte de informações que se relacionem com o estado fí-

²⁵ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 5.970, de 26.06.35. [s.n.t.]. Cria a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, sendo que a Repartição de Estatística foi anexada a essa Secretaria como uma Diretoria Geral de Estatística do Estado.

— Decreto nº 6.386, de 28.01.37. [s.n.t.]. Aprova o novo regulamento da Diretoria Geral de Estatística.

— Decreto nº 7.605, de 07.12.28. [s.n.t.]. Dá nova organização ao sistema estatístico regional e dá outras providências.

— Decreto nº 8.006, de 07.11.39. [s.n.t.]. A Diretoria Geral de Estatística passa a denominar-se Departamento Estadual de Estatística.

— Decreto-Lei nº 227, de 17.08.42. [s.n.t.]. Ratifica e manda executar o Convênio Nacional de Estatística Municipal.

sico, político, administrativo, demográfico, econômico, intelectual e moral do Estado".²⁶

Importa lembrar, ainda, que essa foi uma conjuntura de conflito mundial — Segunda Guerra Mundial — agravada pela enchente que assolou o Estado em 1941. A situação de guerra acarretou a instalação da Comissão de Controle do Abastecimento Público²⁷, bem como uma série de medidas nacionalizantes: proibição da utilização de língua estrangeira no ensino, nos nomes comerciais, nos hinos, nas bandeiras, nas emissões radiofônicas e na imprensa.

Essas medidas assumiram contornos particularmente significativos no Estado devido à acentuada influência estrangeira. O expressivo contingente de imigrantes alemães e italianos e o controle de parte do capital comercial e industrial por eles exercido permitiam-lhes uma influência política e econômica significativa. Os quebra-quebras ocorridos no centro da capital, quando do torpedeamento dos navios brasileiros pelas forças do Eixo, foram uma demonstração dos efeitos dessa política nacionalista, que incentivou um sentimento de xenofobia por parte da população.

A grande enchente de 1941 exigiu do Governo medidas de proteção e auxílio à população, tendo sido criadas várias comissões, como a Comissão Central de Auxílio aos Flagelados da Enchente, a Comissão Verificadora dos Danos Causados pela Enchente e a Comissão Consultiva de Restauração Econômica.²⁸ Além disso, foram autorizadas medidas de proteção e socorro às vítimas da enchente, de defesa da população, bem como a abertura de créditos para esse fim.²⁹

Finalmente, cabe destacar a figura de Alberto Pasqualini, que desponta, nessa conjuntura, por ter sido o ideólogo de grande parcela

²⁶ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 6.386, de 28.01.37. [s.n.t.].

²⁷ —. Decreto-Lei nº 101, de 08.08.41. [s.n.t.].

²⁸ —. Decreto nº 249, de 03.05.41. [s.n.t.].

—. Decreto nº 86, de 09.05.41. [s.n.t.].

—. Decreto-lei nº 87, de 13.05.41. [s.n.t.].

²⁹ —. Decreto-lei nº 84, de 05.05.41. [s.n.t.].

das iniciativas governamentais na área social. A doutrina de um "capitalismo solidarista" nos termos em que era defendida por ele, misto de socialismo e cristianismo, exerceu influência marcante não só no período em que ocupou a Secretaria do Interior (1943-44) como também nos governos posteriores, os quais adotaram medidas que já eram propostas no Programa de Assistência Social de 1943, que será tratado no item a seguir.

3.2.2 – O Programa de Assistência Social proposto por Alberto Pasqualini

Esse programa³⁰ reveste-se de particular interesse devido ao seu alcance enquanto política de integração social das camadas mais pobres da população. Alberto Pasqualini, ao justificar a necessidade de adoção urgente de medidas de amparo social, ressaltava a existência de camadas da população, que viviam à margem da sociedade, não usufruindo de quaisquer benefícios do desenvolvimento econômico. Destacava especialmente a situação da população da zona pastoril, que enfrentava uma série de problemas como consequência do sistema econômico, do regime de produção e da estrutura da propriedade, o que agravava o êxodo rural. Eram pessoas subnutridas, apresentando altíssimos índices de tuberculose.³¹

A falta de alimentação – responsável pelo grande número de moléstias e pela miséria física e fisiológica de uma grande parte da população –, o coeficiente de mortalidade infantil – que era assustador nas classes pobres – e o crescimento do contingente de menores abandonados e delinquentes deveriam ser, de acordo com Alberto Pasqualini, dignos de maior atenção por parte do Governo, de modo a evitar as tensões e os conflitos daí provenientes.

³⁰ CINFA. Relatório da diretoria: nov.1942/nov.1943. p. 490.

³¹ Segundo o diagnóstico do Programa de Assistência Social, a comparação entre várias regiões do Estado acusava a Região da Campanha como a de mais alto índice de tuberculose: 173 por 100.000 habitantes.

Fundamentado nesses motivos, o Programa de Assistência Social enfatizava, entre seus objetivos: a incorporação à vida econômica das chamadas populações marginais; a assistência aos menores abandonados; e o auxílio às entidades privadas de assistência social.

Para alcançar esses objetivos, salientam-se as seguintes propostas: criação do Serviço de Organização e Assistência Social; organização das colônias agrícolas, que seria baseada na pequena propriedade; construção de estabelecimentos para menores abandonados e delinquentes; construção de moderna penitenciária; e ampliação das subvenções ao Sarnatório Belém, à Santa Casa e às demais instituições privadas de assistência social que se encontravam em péssima situação.

A recomendação de tornar mais acessível às classes trabalhadoras os meios essenciais à subsistência, através de uma maior atenção à alimentação pública, foi outra providência importante assinalada por Alberto Pasqualini.

Para a execução do Programa de Assistência Social, fazia-se necessário instituir novas fontes de renda ou ampliar as já existentes, pois a "... hipótese de obtê-las dentro dos atuais recursos orçamentários deve ser posta totalmente de lado. O Rio Grande do Sul iniciará, possivelmente, o exercício de 1944 com um dos maiores déficits de sua história". Assim, o Estado poderia custear o seu Programa de Assistência Social pela elevação da percentagem do Imposto de Vendas e Contribuições de 1,4% para 1,5%. A renda correspondente à diferença de 0,1% desse imposto ficaria vinculada à manutenção e ao desenvolvimento desse Programa através do custeio dos serviços instituídos e mantidos pelo Estado, de subvenções e da amortização de operações de crédito destinadas à construção e à instalação de estabelecimentos para as finalidades previstas no mesmo.

A obra de Alberto Pasqualini notabilizou-se justamente por essa política social que procurava atenuar os conflitos na crença da possibilidade de desenvolvimento de um capitalismo com justiça social. Daí ser considerada uma política progressista, tendo inspirado medidas concretas tanto do governo no qual participou como das gestões subsequentes. Dentre essas medidas, destaca-se a criação do Serviço Social de Menores (SESME) em 1945, já previsto em seu Programa de Assistência Social de 1943, que será tratado em item especial.

3.2.3 – A política sanitária

A preocupação do Estado com a política sanitária acentuou-se nesse período, acompanhando a tendência verificada no nível nacional. Esse movimento refletiu-se na necessidade de uma reestruturação administrativa para o melhor atendimento das questões referentes à saúde pública. A partir de 1938, o Departamento Estadual de Higiene e Saúde Pública, subordinado à Secretaria de Educação e Saúde Pública, passou a denominar-se Departamento Estadual de Saúde, "... ficando com o encargo dos serviços estaduais e municipais de higiene e assistência médico-social de finalidade sanitária".³²

Para executar suas atividades, o Departamento contava com os seguintes órgãos: Diretoria-Geral; Serviços de Laboratório de Saúde Pública; Serviços Distritais de Higiene (Centros de Saúde e Postos de Higiene); e Serviços de Assistência Médico-Social. A Diretoria-Geral subdividia-se em Gabinete do Diretor-Geral, Divisão Administrativa e Divisão Técnica e era formada pelas seções de: fiscalização do exercício profissional, bioestatística e epidemiologia; educação e propaganda; higiene escolar; fiscalização de gêneros alimentícios; fiscalização do leite e laticínios; e profilaxia da raiva. Posteriormente o Departamento Estadual de Saúde foi desvinculado da Secretaria de Educação e Saúde Pública, subordinando-se diretamente ao Governo do Estado.³³

Finalmente, em 1945, os serviços internos do Departamento Estadual de Saúde foram reorganizados e ampliados.³⁴ Com essa reorganização, o Departamento ficou composto pelos seguintes órgãos e seções: Diretoria-Geral; Diretoria dos Serviços Administrativos; Diretoria dos Serviços Técnicos Centrais³⁵, subdividida nas seções de educação sani-

³² RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 7.481, de 14.09.38. [s.n.t.].

³³ —. Decreto-lei nº 31, de 06.09.38. [s.n.t.].

³⁴ —. Decreto-lei nº 844, de 27.07.45. [s.n.t.].

³⁵ —. Decreto-lei nº 1.267, de 16.11.47. [s.n.t.]. Cria, na Diretoria dos Serviços Técnicos Centrais do Departamento Estadual Saúde, a Seção de Profilaxia das Cardiopatias e seu serviço subsidiário, o Instituto de Cardiologia.

—. Decreto-lei nº 1.268, de 16.11.46. [s.n.t.]. Cria, no Departamento Estadual de Saúde, a Seção de Lepra e cinco dispensários regionais no Estado.

tária, bioestatística e epidemiologia, de fiscalização da medicina, de engenharia sanitária, de enfermagem, de tuberculose, de doenças venéreas e de profilaxia das doenças transmissíveis; Diretoria dos Serviços de Proteção à Maternidade e Infância; Diretoria dos Serviços de Higiene da Alimentação, composta das seções de inquéritos e estudos, de controle do leite e derivados, de controle da carne e derivados e de controle de outros alimentos; Diretoria dos Serviços de Laboratório³⁶, constituída das seções de microbiologia e sorologia, de química e bromatologia, de anatomia patológica, do Laboratório Regional de Pelotas e do Laboratório Regional de Santa Maria; Diretoria dos Serviços de Assistência Médico-Social, integrada pelas seções de inquéritos e estudos, de controle e cooperação, de biometria médica³⁷, pelo Hospital de Isolamento, pelo Hospital Colônia de Itapõa e pelo Hospital São Pedro; e Diretoria dos Serviços Distritais formada pelos centros de saúde e postos de higiene.

Ao mesmo tempo em que ocorria a organização de uma rede institucional mais articulada, verificava-se, no discurso oficial, as prioridades do Governo Estadual no que concerne à questão sanitária. Na mensagem enviada ao Presidente Getúlio Vargas, o Interventor Cordeiro de Farias caracterizava a situação da saúde pública no Estado, destacando o empenho do seu Governo nessa área:

"... são conhecidas as míseras condições sanitárias em que vivem nossas populações rurais e, nas cidades, as grandes camadas proletárias.

"Sem instrução e esclarecimento, guiadas quase que exclusivamente pela ignorância, superstições e hábitos anti-rationais, sem disporem de recursos mesmo para obter alimentação sadia e satisfatória, vestimenta apropriada ao clima e habitação rudimentarmente adequada,

³⁶ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Lei nº 314, de 06.10.48. [s.n.t.]. Cria o Instituto de Pesquisas Biológicas no Departamento Estadual de Saúde e extingue a Diretoria de Serviços de Laboratório do mesmo Departamento.

³⁷ —. Decreto-lei nº 1.047, de 15.01.46. [s.n.t.]. Cria a Diretoria dos Serviços de Biometria Médica no Departamento Estadual de Saúde.

sem possibilidade de assistência médica e dentária, grande massa de nossas populações se faz presa inerte da tuberculose, da sífilis e das verminoses, enquanto as crianças perecem nos primeiros anos de vida, vitimadas pela alimentação perniciosa e as perturbações digestivas dela derivadas.

"Curar de tal estado de coisas é, sabidamente, não apenas imperativo de humanidade, como obra de defesa social inadiável e ditame de patriotismo.

"... o esforço de meu governo a respeito, desde logo se reflete na meia orçamentária de que dispunha o antigo órgão em 1937, e de que passou a usufruir o novo, sempre em maior grau de 1938/1942, assim, como na decisão tomada pelo Decreto-Lei nº 31 de 8 de setembro de 1940 que desligou o Departamento de Saúde da Secretaria de Educação, dando-lhe completa autonomia administrativa."³⁸

O fato de maior relevância ocorrido na área da saúde foi a promulgação do Código Sanitário³⁹, que consolidou a atuação do Estado nessa área na forma em que era proposto pela Constituição Estadual de 1935, à semelhança do Código Sanitário Federal.⁴⁰

É importante salientar que muitas das alterações propostas nesse Código já faziam parte do Plano de Reorganização Sanitária do Estado⁴¹, aprovado no I Congresso das Municipalidades do Rio Grande do Sul em 1928. Esse Plano foi colocado em prática, a partir de 1929, com a criação da Diretoria de Higiene e Saúde Pública. Assim sendo, o Código veio consolidar e ampliar medidas já em vigor antes de 1930.

³⁸ RELATÓRIO apresentado ao Exmo. Sr. Dr. Getúlio Dornelles Vargas, DD. Presidente da República pelo General Osvaldo Cordeiro de Farias, Interventor Federal no Estado do Rio Grande do Sul, durante o período 1938-1943. Porto Alegre, Imprensa Oficial, 1943.

³⁹ Como ficou conhecido o Decreto Estadual nº 7.481 (nota 32).

⁴⁰ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 16.300, de 31.12.23. [s.n.t.].

⁴¹ CASTRO, Fernando de Freitas e. Considerações em torno do problema da reorganização sanitária do Estado do Rio Grande do Sul. Arquivos do Departamento Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v.6, 1946.

Quanto a sua estruturação, o Código Sanitário compunha-se de duas partes:

- organização administrativa, que estabelecia o Regulamento do Departamento Estadual de Saúde⁴²; e

- organização técnica, de alcance significativo, uma vez que sintetizava toda a política de saúde proposta pelo Governo.

A organização técnica abrangia desde a profilaxia em geral, saneamento e polícia sanitária até a higiene e a fiscalização do exercício das profissões da área da saúde.

A Parte I tratava da profilaxia em geral e, em especial, das doenças transmissíveis agudas. Definia as responsabilidades das autoridades sanitárias e as doenças de notificação compulsória, contendo, também, disposições detalhadas sobre a profilaxia da tuberculose, das doenças venéreas, da lepra e das endemias rurais em geral (malária, doença de Chagas, necatarose e outras helmintoses, leishmaniose, úlcera fagedênica tropical e tracoma). A varíola recebeu atenção especial, sendo que o atestado de vacinação era exigido tanto das pessoas provenientes de fora do Estado quanto das pessoas que aqui viviam para exercerem qualquer atividade.

A Parte II referia-se ao saneamento e à polícia sanitária, estabelecendo instruções sobre as construções em geral e sobre as de caráter coletivo especial⁴³, bem como sobre o abastecimento de água e esgotos. Dispunha, ainda, que todo o prédio para ser ocupado ou utilizado necessitaria de prévia autorização da repartição sanitária.

A Parte III dizia respeito à higiene, tanto a materno-infantil quanto a industrial, e à fiscalização dos gêneros alimentícios. Da mesma forma que os prédios comuns, todos os projetos de construção ou de reforma e planos de instalação de estabelecimentos industriais só poderiam ser executados com autorização da repartição sanitária. Fixava,

⁴² Essa organização já foi descrita quando se tratou da reestruturação do Departamento Estadual de Saúde no início deste item.

⁴³ Casas de cômodos e estalagens, asilos e albergues, hospedarias, hospitais, edifícios escolares, teatros e cinemas, casas de banhos, entre outras.

também, normas detalhadas sobre os locais de trabalho, abrangendo o material empregado na construção, a poluição, a iluminação, a ventilação, as dependências e instalações sanitárias, a limpeza e a remoção dos resíduos. O item "Método de trabalho e proteção individual dos operários" estipulava, entre outras coisas: a interrupção do trabalho a cada duas horas em atividades que exigissem atenção intensa e prolongada; a alternância de posição dos operários em relação às máquinas; o uso de protetores para os olhos, pele e vias respiratórias em atividades consideradas nocivas à saúde, bem como o de roupas especiais para as atividades perigosas.

O Código Sanitário estipulava, ainda, a obrigatoriedade do exame médico para a admissão dos operários, o qual deveria ser renovado regularmente, sendo que, para os menores e para os empregados em fábricas de alimentos e em ofícios que lidassem com substâncias tóxicas, a periodicidade do exame seria menor. Os operários tuberculosos deveriam ser mantidos em regime profilático para evitar a contaminação das pessoas sadias. Além disso, os empregadores deveriam auxiliar na educação higiênica do operário através de campanhas de propaganda e de educação contra os infortúnios do trabalho.

No tocante à fiscalização dos gêneros alimentícios, o Código estipulava o controle da qualidade e da conservação desses, assim como dos estabelecimentos que fabricavam e comercializavam esses gêneros. Eram exigidos dos empregadores e empregados o uso da carteira de saúde, bem como a notificação de qualquer doença dos empregados às autoridades sanitárias.

Na Parte IV, encontravam-se as recomendações referentes à organização das estatísticas de saúde — natalidade, mortalidade, nupcialidade e morbidade — e à fiscalização do exercício das profissões relativas à área de saúde.

Finalmente, o Código Sanitário reorganizou os serviços distritais de higiene (centros de saúde e postos de higiene) e fixou a competência desses órgãos. Aos centros e postos de higiene caberiam, entre outras incumbências: a investigação epidemiológica e a profilaxia geral e específica das doenças transmissíveis e de outras evitáveis; o controle sanitário dos domicílios e dos locais e logradouros públicos; a higiene da alimentação e do trabalho; os exames de saúde; a fiscaliza-

ção do exercício profissional; a propagação e a educação sanitária através da criação do corpo de educadores sanitários.⁴⁴

Os dispositivos referentes à higiene e segurança do trabalho contidos nesse Código foram fortalecidos, em 1943, com a promulgação da CLT, que reuniu e consolidou a legislação trabalhista em todo o território nacional.

Cabe ressaltar, como reflexo da política sanitária adotada, a criação da Escola de Enfermagem do Serviço de Assistência a Psicopatas⁴⁵, do Curso Intensivo de Saúde Pública⁴⁶ e de 18 postos de higiene no Departamento Estadual de Saúde⁴⁷. Quanto ao combate à lepra, destacam-se medidas referentes à concessão de auxílio financeiro a famílias de leprosos⁴⁸, a criação do Preventório Amparo Santa Cruz⁴⁹ e do Leprosário Itapoã⁵⁰.

Os problemas de saneamento, que já haviam sido abordados no Código Sanitário, motivaram a elaboração do Plano de Saneamento Básico para o Estado. Os esforços empreendidos nessa área demonstram a sua importância à medida que avança o processo de urbanização. A relação urbanização-saneamento bem como a consciência da necessidade de adoção de medidas orientadas para o melhor atendimento do setor estão claramente explicitadas na Mensagem do Interventor Cordeiro de Farias:

"Desde logo, os problemas de engenharia sanitária de abastecimento de águas saudáveis e de instalação de esgotos aos maiores cen-

⁴⁴ "Especial menção deve ser feita à criação do corpo de educadores sanitários cuja missão consiste em realizar nos postos, e levar ao próprio domicílio dos necessitados, as tarefas de higiene e educação sanitária..." RELATÓRIO, op. cit., nota 38.

⁴⁵ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 7.782, de 02.05.39. [s.n.t.].

⁴⁶ —. Decreto nº 993, de 25.02.44. [s.n.t.].

⁴⁷ —. Decreto-Lei nº 360, de 29.12.42. [s.n.t.].

—. Decreto-Lei nº 367, de 24.08.43. [s.n.t.].

⁴⁸ —. Decreto-Lei nº 101, de 13.06.40. [s.n.t.].

—. Decreto nº 317, de 08.08.41. [s.n.t.].

⁴⁹ Em 29 de junho de 1940.

⁵⁰ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 60, de 30.12.40. [s.n.t.].

tros urbanos são de molde a absorver as possibilidades financeiras do Rio Grande por prolongados lustros."⁵¹

A elaboração do Plano de Saneamento Básico, pela Diretoria de Saneamento e Urbanismo da Secretaria de Obras Públicas, teve como objetivo traçar um plano financeiro e técnico que permitisse executar os serviços de saneamento no Rio Grande do Sul, num prazo de 10 anos. A justificativa do Plano baseava-se na precariedade da rede de saneamento, assim como no seu atraso em relação a outros estados, como São Paulo, Minas Gerais e Santa Catarina. A aprovação do referido Plano ocorreu em 1944, e, já no mesmo ano, abriram-se créditos para obras por ele previstas.⁵²

A atenção dispensada pelo Estado à saúde pública evidencia-se, ainda, na proposta de um Plano Nacional de Saúde, apresentado pelo Rio Grande do Sul na Reunião dos Interventores dos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, em março de 1940.

Destaca-se, nesse Plano, a proposta de criação do Ministério da Saúde, que seria composto de dois departamentos – Departamento Nacional de Saúde Pública e Departamento Nacional de Assistência Médico-Social – e teria por objetivo estabelecer o "... sistema nacional de organização, estudos, coordenação, execução, financiamento e aferição das atividades de saneamento, higiene, saúde pública e assistência médico-social nos Estados, Distrito Federal e Território do Acre."⁵³

O Plano fundamentava-se na necessidade de que cada Departamento Estadual de Saúde tivesse "... uma organização sujeita a um mesmo paradigma, cujas proporções seriam as que exigissem o desenvolvimento social e as necessidades nosológicas da região."⁵⁴

Essa iniciativa pode ser considerada avançada, uma vez que a

⁵¹ RELATÓRIO, op. cit., nota 38.

⁵² RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 614, de 30.08.44. [s.n.t].

— Decreto-lei nº 676, de 04.11.44. [s.n.t].

⁵³ PLANO Nacional de Saúde apresentado pelo Dr. Bonifácio Costa, Diretor Geral do Departamento Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul, na reunião dos interventores dos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Arquivos do Departamento Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v.1, 1940.

⁵⁴ Ibidem.

criação do Ministério da Saúde só se efetivaria, 13 anos depois, com a Lei Federal nº 1.920, de 25.07.53.

3.2.4 – Trabalho e previdência

A diretriz centralizadora desencadeada pelo Estado Novo retirou dos estados a capacidade de legislar sobre as questões consideradas fundamentais pelo Governo Vargas para a configuração da nova ordem político-econômica – trabalho e previdência. A política previdenciária era definida, a nível nacional, pelas Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensões, assim como a política trabalhista, regida, a partir de 1943, pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Dada essa centralização e o caráter de complementariedade entre esses setores, optou-se, a nível do Estado, por tratá-los em conjunto.

Em vista disso, o Estado tinha poder de legislar apenas em relação aos seus próprios funcionários, como era o caso das medidas referentes ao Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPERGS). No que concerne à massa trabalhadora, a atuação do Estado limitou-se à concessão esporádica de auxílio financeiro a suas entidades, sendo que as questões trabalhistas eram resolvidas pela Delegacia Regional do Trabalho.⁵⁵

A promulgação das leis trabalhistas provocou polêmica no meio empresarial gaúcho. Entre as medidas que despertaram maior repercussão no Centro da Indústria Fabril do Rio Grande do Sul (CINFA)⁵⁶, destacam-

⁵⁵ As Delegacias Regionais do Trabalho foram criadas pelo Decreto-Lei Federal nº 2.168, de 06.05.40, por transformação das Inspetorias Regionais. O seu regimento foi aprovado pelo Decreto Federal nº 41.478, de 08.05.57.

⁵⁶ A quase inexistência de uma legislação estadual relativa aos setores trabalho e previdência tornou necessária a inclusão de outros elementos para configurar as repercussões da política trabalhista de Getúlio Vargas tanto no meio empresarial quanto no dos trabalhadores. Entretanto só foi possível a análise dos Relatórios do Centro da Indústria Fabril do Rio Grande do Sul (CINFA) – o que torna essa pesquisa parcial e unilateral –, uma vez que, nessa conjuntura, os únicos órgãos classistas com liberdade de expressão foram os patronais. Isso ocorreu devido à repressão desencadeada pela ditadura contra todos os organismos representativos dos trabalhadores, o que acarretou o desmantelamento da imprensa operária no período.

-se aquelas referentes à fixação do valor do salário-mínimo regional, à política previdenciária e à promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho em 1943. De um modo geral, pode-se dizer que essa política foi encarada com reservas e até com contrariedade por parte dos industriais, que reagiram acusando o Governo Federal de prejudicar os interesses da indústria, adotando uma postura parcial de excessiva proteção ao trabalhador.

As discussões em torno da legislação sobre acidentes de trabalho são uma evidência dessa reação. Pela legislação vigente até 1944, os empresários deviam fazer um depósito nos fundos específicos administrados pelos institutos de previdência ou um seguro junto a uma companhia seguradora. Ambas modalidades eram consideradas um ônus muito elevado pelos empresários, que preferiam a fiança bancária a manter um capital imobilizado. Essa fiança vigorou em caráter provisório por curto espaço de tempo até ser extinta em 1939. O CINFA remeteu vários memoriais ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio pedindo que fosse institucionalizada a prática da fiança bancária, o que foi indeferido. Essa resistência manifestou-se novamente em 1944, quando surgiu o projeto do novo regulamento sobre os acidentes de trabalho⁵⁷, o que levou o CINFA a se pronunciar contrário à nova modalidade, propondo a manutenção das empresas seguradoras particulares ou a criação de uma instituição autônoma regional nos moldes das autarquias, cuja direção seria confiada a representantes das partes diretamente interessadas.

Ao contrário da proposta acima, que não encontrou acolhida por parte do Ministério, a atuação do Centro teve maior êxito quando da instalação da Comissão de Salário-Mínimo no Estado, em 1939. Os representantes do CINFA nessa Comissão não aceitaram o valor votado, alegando não haver razão para que esse fosse mais alto do que os valores estipulados para o Rio de Janeiro e São Paulo. Seguiu-se uma polêmica, que só foi resolvida pela interferência pessoal do Interventor do Estado, ficando o valor definitivo do salário-mínimo para o Rio Grande do

⁵⁷ Posteriormente transformado em lei, pelo Decreto-lei Federal nº 7.036, de 10.11.44. Reforma da Lei de Acidentes de Trabalho.

Sul abaixo das pretensões dos trabalhadores e do próprio presidente da Comissão.

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) constituiu-se no ponto alto da controvérsia entre o empresariado industrial e o Governo. Desde a publicação do anteprojeto da CLT, o Centro manifestou-se contrário a vários dispositivos ali incluídos, apelando ao Governo para que o referido projeto não fosse promulgado sem haver um estudo que levasse em consideração a situação e as necessidades da produção, ou seja, do capital. Apesar da veemência como foram formuladas as reivindicações, essas não encontraram ressonância imediata, uma vez que o projeto não foi substancialmente alterado.

Entre os dispositivos do anteprojeto da CLT que causaram maior polêmica, destacam-se os referentes à proibição da modificação do contrato de trabalho; à prescrição da co-responsabilidade do empregador na demissão do empregado para pagamento de indenização; à garantia do salário integral à gestante seis semanas antes e seis semanas depois do parto; à suspensão por mais de 30 dias consecutivos, que passaria a ser considerada como demissão sem justa causa; ao direito à estabilidade para o empregado que atingisse 10 anos na empresa; e à higiene e segurança do trabalho. Esses dispositivos foram considerados pelos empresários como altamente contrários aos seus interesses, à medida que onerariam a produção.

A promulgação da CLT foi encarada pelo empresariado como uma excessiva interferência do Estado na negociação entre trabalho e capital, que estaria ferindo, em alguns casos, o princípio básico da liberdade contratual. Para eles, as inovações introduzidas via CLT beneficiariam fundamentalmente a classe operária e, tendo em vista a conjuntura de crise mundial — Segunda Guerra Mundial —, qualquer "concessão" feita aos trabalhadores era considerada prejudicial ao progresso do País.

3.2.5 — A nacionalização do ensino

A organização dos serviços educacionais sofreu várias reformulações durante o período. Desde a criação da Secretaria de Educação e Saúde Pública, em 1935, até a formação da Secretaria da Educação e Cul-

tura, em 1942, foram várias as iniciativas levadas a efeito com o objetivo de propiciar esse rearranjo administrativo.

A Secretaria de Educação e Saúde Pública teve seu regulamento estabelecido em 1938⁵⁸ e dela faziam parte os seguintes organismos: Diretoria-Geral de Instrução Pública, Universidade de Porto Alegre, Ginásio Estadual, Universidade Técnica do Rio Grande do Sul, Departamento Estadual de Saúde, Diretoria de Assistência a Psicopatas, Biblioteca Pública, Museu Júlio de Castilhos, Teatro São Pedro e Estatística Educacional.⁵⁹

Em 1940, o Departamento Estadual de Saúde foi desincorporado da Secretaria de Educação e Saúde Pública, passando essa a denominar-se Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul.⁶⁰ O Decreto-Lei Estadual nº 246, de 13.10.42, deu nova organização à Secretaria de Educação, que passou a chamar-se Secretaria de Educação e Cultura, e fixou a competência dos distintos órgãos que a integravam. Ficou composta por órgãos administrativos, executivos e pelos seguintes órgãos de administração especial: Departamento de Educação Primária e Normal⁶¹ (antiga Diretoria-Geral da Instrução Pública), Superintendência do Ensino Profissional, Superintendência do Ensino Secundário, Universidade de Porto Alegre, Departamento de Educação Física e Diretoria de Estatística Educacional. Finalmente, em 1943, foi aprovado o seu Regimento Interno Central pelo Decreto Estadual nº 786, de 14 de junho.

⁵⁸ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 5.969 de 26.06.35. [s.n.t.].

— Decreto nº 7.615, de 13.12.38. [s.n.t.].

⁵⁹ A Estatística Educacional foi criada pelo Decreto Estadual nº 6.902, de 03.12.37, e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 7.611, de 10.12.38, tendo como fim coletar, organizar e apurar as estatísticas educacionais e culturais, estando vinculada administrativamente à Secretaria de Educação e Saúde Pública e tecnicamente ao Conselho Nacional de Estatística.

⁶⁰ RIO GRANDE DO SUL. Decreto-Lei nº 31, de 06.09.40. [s.n.t.].

⁶¹ Em 1944, pelo Decreto Estadual nº 1.252, de 27 de outubro, foi criada uma Escola Experimental anexa ao Centro de Pesquisas e Orientação Educacionais desse Departamento, com o objetivo de aprimorar a formação pedagógica dos professores.

Os acontecimentos mais expressivos nesse setor foram determinados pela política nacionalista do Estado Novo, que, com forte apelo cívico, encontrou, na educação, importante canal para a propagação de sua doutrina. A questão da nacionalização do ensino colocou-se, nesse sentido, como uma das metas prioritárias do Governo Getúlio Vargas na área da educação. Para o Rio Grande do Sul, esse aspecto aparecia como particularmente importante devido às características de sua colonização. Aqui as colônias italianas e alemãs formaram seus próprios redutos, conservando a sua cultura e o seu idioma, pouco permeáveis ao que era nacional.

O Interventor Cordeiro de Farias, ao fazer um balanço da atuação do seu governo na área da educação, assim referia-se ao problema das colônias teuto-italianas:

"... no Rio Grande, o problema (ensino) não tange apenas à necessidade primordial de preparar e capacitar, social, política e economicamente, as novas gerações, mas também, em grande parte de seu território, à não menos substancial necessidade de conquistar jovens brasileiros, para integrá-los no espírito e na consciência nacionais (...). A educação contribuiu na luta contra o nazi-fascismo.

"Era preciso penetrar nesses densos aglomerados teuto e ítalo-brasileiros não apenas com administração pública e a autoridade policial, mas também, e principalmente, com a escola e, por intermédio dessa, com a língua, a história, o civismo e o culto das tradições pátrias".⁶²

Nesse contexto, deve ser entendido o decreto que nacionalizou o ensino primário no Estado.⁶³ Entre seus considerandos iniciais, esse ressaltava: "... que não é possível ministrar ensino cívico sem o conhecimento perfeito da língua, da história e da geografia pátrias; ... considerando ainda, que circunstâncias anteriores permitiram a criação, no Estado, de centenas de escolas em que se desconhece o idioma no

⁶² RELATÓRIO, op. cit., nota 38.

⁶³ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 7.614, de 12.12.38. [s.n.t.]. Provê sobre o ensino primário e estabelece o Regulamento do Registro e Fiscalização das Escolas Particulares.

País e que, servindo a núcleos de população de origem imigrat6ria, constituem s6rio embaraço 6 integraç6o de novas geraç6es."

Das disposiç6es do Decreto destaca-se:

"... o ensino prim6rio 6 obrigat6rio em todo o territ6rio do Estado;

... o ensino prim6rio em escolas mantidas pelo governo 6 gratuito;

... no programa destas escolas figurar6o sempre o da educaç6o f6sica, o ensino c6vico e o de trabalhos manuais na forma das diretrizes oficiais;

... a instruç6o prim6ria ser6 ministrada exclusivamente em portugu6s;

... nenhum estabelecimento particular de ensino prim6rio poder6 ser subvencionado por governo estrangeiro, ou instituiç6o com sede no estrangeiro;

... nenhuma escola prim6ria poder6 ter diretores estrangeiros e professores que n6o dominem a l6ngua do pa6s;

... nas escolas prim6rias em que se lecionava l6ngua estrangeira, haver6 (sic), sempre que poss6vel, um ou mais professores do Estado, designados pela Secretaria da Educaç6o, para o ensino do Portugu6s, da Hist6ria e da Geografia P6trias, e para ministrar a educaç6o c6vica".⁶⁴

O Decreto estipulava, ainda, que nenhum estabelecimento de ensino, salvo os fiscalizados pelo Governo Federal, poderia funcionar sem estar registrado na Diretoria da Instruç6o P6blica. A fiscalizaç6o das escolas particulares cabia a essa Diretoria, que criou, para esse fim, o Serviço de Ensino Particular.⁶⁵

Para suprir as defici6ncias administrativas e pedag6gicas da rede escolar do Estado, agravadas pela necessidade de prover as esco-

⁶⁴ RIO GRANDE DO SUL, op. cit., nota 63.

⁶⁵ —. Decreto-lei n6 157, de 21.11.41. [s.n.t.]. Cria o Serviço de Ensino Particular na Diretori6-Geral de Instruç6o P6blica, considerando a promulgaç6o de leis acauteladoras da nacionalizaç6o do ensino.

las estrangeiras de professores brasileiros, organizou-se a carreira do magistério público primário e criaram-se delegacias regionais de ensino.

A organização da carreira do magistério primário público do Estado⁶⁶ reveste-se de especial importância por ser a primeira organização administrativa e técnica da educação pública elementar. Nesse momento foram fixadas as bases para o concurso de ingresso ao magistério primário público (nas suas especialidades de letras, desenho, música e canto orfeônico), as condições para as promoções e remoções e as exigências de formação mínima dos professores, diretores de escolas, delegados regionais de ensino e orientadores de educação elementar, bem como suas incumbências.

Para melhor controle administrativo, foram criadas Delegacias Regionais de Ensino⁶⁷ e os cargos de delegados regionais de ensino e orientadores de educação elementar. Além disso, o Estado foi dividido em circunscrições escolares, abrangendo cada região um número limitado de municípios, sob a superintendência de delegados do Poder Central com atribuições técnicas e administrativas.

A preocupação com a organização do ensino atingiu também o meio rural com a aprovação do Plano de Estudos das Escolas Normais Rurais⁶⁸. Esse Plano revela a intensão do Governo em formar professores para as escolas das zonas rurais com o objetivo de expandir o ensino primário, atingindo a população rural com uma proposta de ensino voltada à realidade do seu meio.

Os professores diplomados pelas escolas normais rurais oficiais teriam seu campo de atuação funcional restrito às escolas localizadas em fazendas, centros agrícolas ou industriais e povoados, vilas e cidades, cuja população não ultrapassasse os sete mil habitantes.

Nesse período, assim como ocorreu à nível nacional, esboçou-se, com maior clareza, a preocupação do Governo com o ensino profissional, tendo em vista os preceitos da Constituição Federal de 1937.

⁶⁶ RIO GRANDE DO SUL. Leis, Decretos, etc. Decreto nº 7.640, de 28.12.38. [s.n.t.].

⁶⁷ —. Decreto nº 7.641, de 28.12.38. [s.n.t.].

⁶⁸ —. Decreto-lei nº 337, de 08.04.43. [s.n.t.].

No Estado, a Universidade Técnica do Rio Grande do Sul foi reorganizada em 1939⁶⁹, passando a denominar-se Instituto Técnico Profissional do Rio Grande do Sul, subordinado à Secretaria de Educação e Saúde Pública. O Instituto seria constituído pelo Liceu de Artes e Ofícios, com sede no antigo Instituto Parobé, e pelo Liceu Agrícola, sediado no Instituto Pinheiro Machado. O referido Instituto seria mantido com a renda auferida pela venda de sua produção industrial, por subvenções dos municípios, do Estado e da União e com doações particulares. Os cursos seriam gratuitos, em regime de internato ou externato, abrangendo os graus elementar, de aperfeiçoamento e médio. Junto com as disciplinas programáticas e práticas especializadas, seria proporcionado o treinamento militar, o ensino cívico, a cultura física e a educação sanitária. Ao Instituto caberia também a organização e a direção de novos cursos similares agrícolas e de artes e ofícios, bem como o de educação doméstica, que se criassem no Estado.

Essa organização manteve-se até 1942, quando foi criada a Superintendência do Ensino Profissional⁷⁰ em substituição ao Instituto Técnico já mencionado. O Liceu de Artes e Ofícios Parobé e o Liceu Agrícola passaram a denominar-se, respectivamente, Escola Técnica Parobé e Escola Técnica de Agricultura, os quais, juntamente com a Escola Industrial Feminina, que deveria ser criada, se constituíram nos órgãos de execução dessa Superintendência. A ela caberia dirigir e orientar o ensino técnico-profissional nos estabelecimentos oficiais do Estado, além da organização de novas escolas profissionais.

Concomitante com o funcionamento das escolas profissionais estaduais, surgiu, no mesmo ano, a primeira escola do SENAI, que começou a funcionar, em caráter provisório, na Escola Técnica Parobé até a conclusão da Escola Mauã.

Ao lado das medidas de nacionalização e profissionalização do ensino, que marcaram a conjuntura, registraram-se outras de caráter assistencialista, dentre as quais a criação, na SEC, do Serviço de As-

⁶⁹ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 7.755-A, de 31.03.39. [s.n.t.].

⁷⁰ —. Decreto nº 649, de 29.12.42. [s.n.t.].

sistência Escolar Gratuita, dirigido aos alunos carentes e custeado pelo Estado, e de outras entidades ligadas à escola.⁷¹

3.2.6 — Conclusão

Na conjuntura em análise, marcada pela centralização e pelo autoritarismo do Estado Novo, os estados perderam sua autonomia para legislar, subordinando-se diretamente ao Poder Central, representado pelo Interventor. A escassa legislação estadual, reflexo dessa perda de autonomia, constitui-se na aplicação das diretrizes da política social nacional às peculiaridades do Estado.

As políticas trabalhista e previdenciária são a demonstração mais contundente desse atrelamento, pois nada a esse respeito era decidido a nível estadual. No Estado, os órgãos responsáveis pelas questões atinentes a essas áreas eram a Inspeção Regional do Ministério do Trabalho e as Delegacias Regionais dos IAPs, não havendo organismos da administração estadual com ingerência direta nesses setores. Isso se deve à importância adquirida por esses setores para a consecução do modelo de desenvolvimento implantado pós-30, pois o Governo Getúlio Vargas, ao mesmo tempo que se apoiou largamente em mecanismos que garantissem o controle dos trabalhadores, desenvolveu uma política de pretensas concessões à massa trabalhadora, para forjar a aparência de um governo com bases populares.

As medidas de maior vulto, tais como o Código Sanitário, o saneamento urbano, a nacionalização do ensino primário e o ensino profissional, foram expressão das determinações traçadas no âmbito federal adequadas às necessidades oriundas da situação concreta do Estado.

A partir de 1930, o aumento da população urbana, agravado pelo êxodo rural, exigia a formulação de uma política sanitária, que, ao estruturar e consolidar medidas já existentes de forma esparsa, tornasse

⁷¹ —. Decreto nº 1.253, de 27.10.44. [s.n.t.]. Outra medida de cunho assistencialista foi a concessão de bolsas de estudo, conforme o disposto no Decreto Estadual nº 227, de 04.04.41, que estabelecia a concessão anual de 48 matrículas gratuitas para os níveis: secundário, superior, normal e técnico profissional.

mais eficaz o atendimento à saúde pública. O sentido dessa política era de permitir, por um lado, a existência de condições mínimas de higiene e o controle das doenças contagiosas, principalmente nas fronteiras, e, por outro, a criação e a manutenção de uma força de trabalho em nível de sobrevivência nos centros urbanos.

O Código Sanitário, promulgado no Rio Grande do Sul em 1938, vem ao encontro dessas necessidades. Contudo é interessante notar que em São Paulo já havia um código desde 1918 e, a nível nacional, desde 1923. Para a compreensão desse fato, é necessário lembrar que em São Paulo a industrialização e a urbanização aceleradas já se faziam sentir desde o início do século, constituindo-se no centro dinâmico da economia nacional. O Rio Grande do Sul conservava sua base agropecuária com uma indústria "fundamentalmente voltada à elaboração de matérias-primas agropecuárias, de um lado, e, de outro, voltada ao fornecimento de algum equipamento e insumo a essa mesma agropecuária e a outras indústrias".⁷²

O ensino profissional, ao propiciar a qualificação da mão-de-obra, respondia às necessidades desse contexto, escasso em força de trabalho habilitada para a indústria e carente de técnicas agrícolas mais aperfeiçoadas. O surgimento do Instituto Técnico do Rio Grande do Sul, posteriormente substituído pela Superintendência do Ensino Profissional, significava o reconhecimento da necessidade de treinamento profissional para atender à demanda proveniente da expansão da economia, obedecendo uma diretriz traçada nacionalmente.

A questão da nacionalização do ensino, fruto da ideologia nacionalista do Estado Novo, foi alvo de medidas mais rigorosas no Rio Grande do Sul devido à presença marcante dos imigrantes europeus, principalmente italianos e alemães, e à influência por eles exercida.

A ampliação da rede escolar e a organização do magistério no Estado estavam vinculadas tanto à necessidade de educar e cultivar o sentimento pátrio quanto à de facilitar o acesso de maior parcela da população à educação.

⁷² MÜLLER, GERALDO. A economia política gaúcha dos anos 30 aos 60. In: DACANAL, José Hildebrando & GONZAGA, Sergius, org. RS: economia e política. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1979. p.364.

Finalmente, o processo de centralização desencadeado pelo Estado Novo representou um duro golpe nas oligarquias regionais ao desmantelar o esquema político vigente até então. Tanto os partidos políticos quanto os símbolos regionais foram extintos e, segundo Geraldo Müller, após a Segunda Guerra Mundial, o otimismo dos dirigentes começa a ceder lugar a um sentimento de apreensão frente aos rumos do desenvolvimento econômico do Estado.

"Se, por otimismo, entendermos a capacidade de uma determinada área econômico-social em avançar rumo a etapas superiores de expansão do capitalismo, então podemos afirmar que, entre 1930 e 45, a economia gaúcha permitia aos seus dirigentes — homens de Estado, empresários e muitos outros — alimentarem-se de um grande otimismo. Já entre o final da Segunda Grande Guerra e meados dos anos 50, a expansão da economia gaúcha, por estar exigindo significativas mudanças, tanto ao nível da produção — agricultura e indústria — quanto ao nível da intermediação — comercialização, armazenagem e financiamentos —, fez com que o otimismo começasse a ceder, dando lugar a atitudes de apreensão..."⁷³

3.3 — O Período 1946-64

3.3.1 — Introdução

A convocação da Assembléia Constituinte e a promulgação da Constituição Estadual de 1947 acompanham o sentido da Constituição Federal de 1946, que marcou a volta da normalidade institucional ao País.

O restabelecimento da "ordem democrática", com a queda do Estado Novo, não representou, no entanto, uma ruptura com o processo de centralização das diretrizes desencadeado no pós-30. Pelo contrário, na conjuntura de 1946-54, acentuou-se o atrelamento do Estado à esfera federal.

Conforme Francisco de Oliveira⁷⁴, na primeira metade dos anos 50 — segundo Governo de Getúlio Vargas —, o padrão de acumulação em desenvolvimento fundava-se numa prévia expansão do setor produtor de

⁷³ MÜLLER. op. cit., nota 72. p.359.

⁷⁴ OLIVEIRA, Francisco de. Padrões de acumulação: oligopólio e Estado no Brasil (1950-1976). In: —. A economia da dependência imperfeita. Rio de Janeiro, Graal, 1977.

bens de produção, que não chegou a se concretizar inteiramente. Já o período seguinte—Governo Juscelino Kubitschek—foi caracterizado pela implantação de um novo padrão de acumulação, que redirecionou a economia nacional para a produção de bens de consumo durável. Para viabilizá-lo da forma como foi proposto — "... o padrão de acumulação do novo período, resumido muito bem no slogan 'cinquenta anos em cinco', pretendia fundar de golpe o Departamento III"⁷⁵ —, a solução encontrada foi recorrer ao capital estrangeiro sob a forma de investimento direto. A Instrução 113 da SUMOC possibilitou a entrada do capital estrangeiro, destinado principalmente à indústria automobilística e à construção naval. A indústria constituiu-se, então, no "motor" do crescimento econômico, e a sua localização na Região Sudeste teve significado importante para o conjunto das atividades econômicas de cada região do País. "É o crescimento industrial da região Sudeste que está formando ou reformando a distribuição espacial das atividades econômicas no território do País".⁷⁶

Logo, nessa conjuntura presenciou-se o processo de substituição de uma economia nacional formada de várias economias regionais por uma economia nacional regionalmente localizada.⁷⁷ Isso acarretou mudanças importantes na divisão inter-regional do trabalho.

"O Sudeste, que tinha, até um certo momento, toda uma estrutura produtiva voltada para a agricultura, quando começa a industrializar-se repassa esta tarefa para o Nordeste e o Sul, para ter como atividade principal a indústria. A partir daí, a tendência é de que o Sul e o Nordeste, em suas trocas com o Sudeste, tenham que vender mais produtos primários para comprar produtos industrializados. Ora, é conhecida a deterioração dos termos de troca nesse esquema em detrimento do Nordeste e do Sul. O Sudeste continua a quase 'monopolizar' o setor indústria, que é o setor de ponta da economia, e absorver para si todos os ganhos desse setor, que é altamente produtivo".⁷⁸

⁷⁵ Ibidem, p.85.

⁷⁶ OLIVEIRA, Francisco de. Mudanças na divisão regional do trabalho no Brasil. In: —. A economia da dependência imperfeita. Rio de Janeiro, Graal, 1977. p.55.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ OLIVEIRA, op. cit. nota 76, p. 51-2.

É nesse contexto que deve ser entendida a crise econômica que se abateu sobre o Rio Grande do Sul a partir da segunda metade da década de 50.

"Dentro da conjuntura nacional, notamos a deterioração do poder de troca de nossos produtos agrícolas, a estagnação do surto de desenvolvimento de nossa lavoura mecanizada em decorrência da política cambial do Governo, os efeitos sobre a nossa economia do surto inflacionário decorrente da industrialização de outras áreas do país, não compensados por investimentos em nosso Estado, e o êxodo do homem rural rio-grandense para outros Estados, em busca de melhores condições de vida, (...) nossa estrutura agrária tornou-se arcaica, obsoleta, constituindo-se num obstáculo quase intransponível à regionalização de nossa produção rural".⁷⁹

⁷⁹ SCHILLING, Paulo. Crise econômica do RS. Porto Alegre, Difusão Cultural Técnica, 1961. p.117.

Para a caracterização econômica do Estado, vide, entre outros:

OLIVEIRA, Franklin. Rio Grande do Sul: novo Nordeste. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1960.

MÜLLER, Geraldo. A economia política gaúcha dos anos 30 aos 60. In: —. Rio Grande do Sul: economia e política. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1979.

ACCURSO, Cláudio. Análise do insuficiente desenvolvimento do Rio Grande do Sul - Porto Alegre, Assembleia Legislativa, 1965.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. Uma visão global da economia do Estado. Porto Alegre, 1976. (25 Anos de Economia Gaúcha, 1)

—, A agricultura do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1977. (25 Anos de Economia Gaúcha, 3).

—, Análise da indústria de transformação no Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1976. (25 Anos de Economia Gaúcha, 4).

—, Análise do setor terciário no Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1979. (25 Anos de Economia Gaúcha, 5, t.1).

—, Intermediação financeira no Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1979. (25 Anos de Economia Gaúcha, 5, t.2).

—, Comércio de mercadorias no Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1980. (25 Anos de Economia Gaúcha, 5, t. 3).

PAUL, Singer. Porto Alegre. In: —. Desenvolvimento econômico e evolução urbana. São Paulo, Nacional, [s.d.].

SOUZA, Paulo Renato Costa. Un modelo primário exportador regional: el caso de Rio Grande do Sul, Brasil. Santiago, Universidad de Chile, 1973. (Trabalho de Seminário para optar ao grau de mestre em Ciências Econômicas da Faculdade de Economia Política).

A situação subalterna do Estado no panorama nacional era denunciada nas mensagens dos governadores do período.⁸⁰ Segundo o Governador Ildo Meneghetti:

"Assaz restrito é o campo de ação das unidades federadas, na condução da vida econômica nacional, realizada, quase exclusivamente pela União, que detêm, no País, os poderes de disciplina da moeda e do crédito, de intervenção do domínio econômico, de controle do comércio e do câmbio e de regulação do direito do trabalho, encontrando-se portanto as economias regionais na íntima dependência da política a respeito seguida pelo governo federal".⁸¹

A denúncia das disparidades regionais e do conseqüente processo de marginalização do Rio Grande do Sul foram pontos básicos do populismo gaúcho, que teve, no Governador Leonel Brizola, o seu representante máximo.

"As conclusões a que chegamos, não poderiam ser outras: o nosso Estado estava sendo submetido a um processo de marginalização econômico e social. Eram o desgaste, a estagnação, o empobrecimento. Fundamentalmente, a causa mais direta, preponderante e próxima no agravamento do processo era a deterioração das relações de troca entre o que produzíamos e vendíamos e o que comprávamos para consumir e produzir (...) e, mais ainda, a suspensão das inversões do Governo Federal no Estado, mesmo em relação àquelas obras e realizações especificadas no Plano de Metas do Governo da época. Sofríamos, por conseguinte, o impacto de três fatores que de modo cruel atingiam e desvitalizavam a economia gaúcha: imensos prejuízos em nossas relações comerciais, a suspensão das inversões federais e os efeitos das emissões maciças do Governo Central para atender as realizações do Plano de Metas do qual o Rio Grande do Sul foi praticamente excluído. Noutras palavras, evadia-se a nossa poupan-

⁸⁰ Foram governadores do Rio Grande do Sul, nessa conjuntura: Walter Jobim (1947-50) pelo PSD; Ernesto Dornelles (1951-54) pelo PTB; Ildo Meneghetti (1955-58) pela coligação "Frente Democrática", constituída pelo PSD, PL e UDN; Leonel Brizola (1959-62) pelo PTB; e Ildo Meneghetti (1963-66) pela ADP.

⁸¹ RIO GRANDE DO SUL. Governador. (Ildo Meneghetti). Mensagem à Assembleia Legislativa - 1958. [s.n.t.].

ça e se desvalorizava por diluição o pouco que conseguimos reter dos frutos de nosso trabalho.

"... nosso parque industrial (estava) não apenas estagnado mas já em franco processo de marginalização, com indústrias cerrando suas portas, outras transferindo-se para a região centro-sul do País, outras ainda sendo adquiridas por capitalistas de outros Estados (...) o desemprego apresentava índices alarmantes em quase todo o território do Estado..."⁸²

O processo de "nordestização"⁸³ da economia gaúcha foi destacado por Leonel Brizola ao comparar a situação econômica do Rio Grande do Sul com a do Nordeste:

"Estudando os nossos problemas, chegamos à compreensão do drama do nordeste. Surpreendeu-nos, até, verificar que o mal do nordeste não vem das secas, como tradicionalmente se tem proclamado. O drama do nordeste, como de outras áreas do nosso País, é o processo espoliativo que lhes vem sendo imposto, erodindo suas economias, carreando e fazendo evadir todas as suas poupanças e os magros resultados que conseguem obter pelos frutos de seu trabalho.

"O que se passa conosco é o mesmo fenômeno. Sofremos da mesma 'doença econômica' do Nordeste brasileiro. A diferença está na fase de processo".⁸⁴

Outro aspecto importante do pacto populista foi o apelo nacionalista, expresso na crítica ao imperialismo:

"Verificamos que o alarmante empobrecimento de áreas imensas e enormes contingentes populacionais do nosso País, por conseguinte a contínua e incessante transferência de renda dessas áreas e populações, faz parte de um processo muito mais amplo. Esta transferência se dá numa primeira fase daquelas áreas para regiões mais desenvolvidas e destas para os países de economias dominantes, substancialmente, através das corporações econômicas internacionais. É o processo espoliativo, que

⁸² RIO GRANDE DO SUL. Governador. (Leonel Brizola). Mensagem à Assembléia Legislativa-1962. [s.n.t.].

⁸³ OLIVEIRA, op. cit., nota 79.

⁸⁴ RIO GRANDE DO SUL, op. cit., nota 82.

nesta mensagem temos feito referência. Guarda o processo espoliativo uma interdependência com a estrutura interna das áreas que dele são vítimas. Desenvolve-se uma associação de interesses entre as corporações internacionais e grande parte das classes dominantes do País ou da região, associação de interesses que sustenta simultaneamente a estrutura interna e o dispositivo da espoliação resistindo à toda tentativa de reformas e emancipação".⁸⁵

Assim sendo, a política social do Governo Estadual desenvolveu-se nos marcos de um estado estruturalmente dependente. O processo de industrialização intensiva, patrocinado pelo Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek — que levou ao fortalecimento do poder da União e à concentração industrial —, significou para o Rio Grande do Sul a reafirmação de seu caráter dependente e subsidiário à economia nacional.

Essa nova ordem político-econômica do País exigiu a ampliação e rearticulação do papel do Estado na definição das políticas sociais, tanto no nível federal quanto estadual. Exemplo disso foi a reorganização do Poder Executivo Estadual, em 1958, através da criação de novas secretarias de Estado, como a Secretaria do Trabalho e Habitação, e a reestruturação das já existentes.

De um modo geral, a política social levada a efeito pelo Estado, a despeito das distintas correntes políticas que o governaram, deu continuidade e aprofundou a tendência desenvolvida no período anterior. Intensificou-se a adoção de medidas de combate às doenças de massa e de melhoria das condições sanitárias. As políticas trabalhista e previdenciária continuaram a ser definidas pela esfera federal, sem nenhuma ingerência do Governo do Estado.

Na área educacional, destaca-se a ênfase que lhe conferiu o Governo Leonel Brizola, cujo lema foi "educação e desenvolvimento econômico". Suas principais medidas foram os Planos de Emergência de Expansão do Ensino Primário e Técnico e o incremento à educação rural.

Finalmente, nessa conjuntura, o tratamento do problema habitacional foi incorporado pelo Estado em 1948, quando a Companhia de Materiais Pró-Casa Popular tornou-se a representante da Fundação da Casa Popular na Capital.

⁸⁵ Ibidem.

3.3.2 — Saúde

As principais frentes de atuação dos órgãos responsáveis pela saúde pública no Estado, conforme a política adotada em nível federal principalmente após o Plano SALTE⁸⁶ — que apontava a saúde como um dos problemas fundamentais do País devido às altas taxas de mortalidade infantil e à baixa expectativa de vida da população brasileira —, foram: a intensificação da política sanitária; as campanhas de prevenção e profilaxia de doenças, principalmente no meio rural; e as campanhas de proteção à infância e à maternidade.

A grande modificação institucional do período foi a estruturação da Secretaria de Estado dos Negócios da Saúde juntamente com o Conselho Estadual de Saúde em 1959⁸⁷.

A Secretaria ficou constituída pelos seguintes órgãos: Gabinete do Secretário, Diretoria-Geral, Conselho Estadual de Saúde, Departamento de Saúde, Departamento da Criança, Departamento de Saúde Mental e Instituto de Pesquisas Biológicas. Ao Departamento de Saúde cabia "... orientar, coordenar e executar as atividades médico-sanitárias, visando à defesa e à preservação da saúde pública", promovendo, entre outras: medidas de melhoria da salubridade pública; campanhas sanitárias de profilaxia de doenças transmissíveis, carenciais, degenerativas e outras; educação sanitária; assistência médica; fiscalização do exercício da medicina e de profissões afins; pesquisas de interesse médico-sanitário; serviços de engenharia sanitária.

O Conselho Estadual de Saúde⁸⁸ foi concebido como órgão consultivo, de planejamento e de cooperação, com a incumbência de planificar e orientar programas de ação dos órgãos dessa Secretaria; incentivar e participar de estudos e pesquisas sobre as causas, a prevenção e o controle das enfermidades; colaborar com órgãos internacionais, federais, estaduais e municipais no que se refere à prevenção e controle

⁸⁶ Plano SALTE - Projeto Federal nº 196, de 1948.

⁸⁷ A Secretaria da Saúde foi criada pela Lei Estadual nº 3.602, de 01.12.58, que dispunha sobre a reorganização do Poder Executivo, e foi estruturada pelo Decreto Estadual nº 10.390, de 10.03.59, que também criou o Conselho Estadual de Saúde.

⁸⁸ Regulamentado pelo Decreto Estadual nº 11.584, de 09.09.60.

das enfermidades; e reunir e divulgar dados sobre saúde pública. O Conselho era composto de funcionários da Secretaria (médicos sanitarista, puericultor e psiquiatra; engenheiro; assistente social; e odontólogo) e representantes das entidades profissionais afins.

A estrutura da Secretaria da Saúde complementou-se, em 1962, com a criação da Escola de Saúde Pública⁸⁹, que tinha a finalidade de formar e qualificar profissionais para o trabalho na área da saúde pública e promover estudos e pesquisas sobre assuntos de interesse da mesma. Para a obtenção desses objetivos, a Escola poderia atuar de forma independente ou através de convênios e acordos com órgãos públicos e entidades privadas nacionais ou estrangeiras. A Escola deveria oferecer cursos em dois níveis: formação, especialização e aperfeiçoamento em saúde pública para diplomados em curso superior; e formação e adestramento para pessoal técnico-auxiliar dos serviços de saúde pública.

3.3.2.1 – Política sanitária

As primeiras medidas do Governo na área da saúde, nesse período, referem-se ao cumprimento da legislação sanitária, com a promulgação das normas para aplicação dessas leis⁹⁰ em 1946. No mesmo ano, foi oficializado o Curso de Visitadoras Sanitárias, ministrado pelo Departamento Estadual de Saúde, que tinha por objetivo formar uma "consciência sanitária" na população. Às visitadoras competia: "... ensinar princípios de higiene (...); tomar parte ativa nos serviços de puericultura, visitando gestantes e infantes(...); ensinar ao povo a profilaxia das moléstias contagiosas(...); encaminhar nubentes ao exame pré-nupcial(...) e associar ao trabalho de educação sanitária, o de assistência social".⁹¹

⁸⁹ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 13.812, de 11.07.62. [s.n.t.]. Cria a Escola de Saúde Pública.

— Decreto nº 13.813, de 11.07.62. [s.n.t.]. Aprova o Regulamento da Escola de Saúde Pública.

— Decreto nº 14.197, de 04.10.62. [s.n.t.]. Aprova o Regimento da Escola de Saúde Pública.

⁹⁰ — Decreto-Lei nº 15.579, de 25.01.46. [s.n.t.].

⁹¹ — Decreto nº 1.944, de 31.05.46. [s.n.t.].

Para melhor desempenho desse tipo de atendimento à população, foi criado, em 1954, o Serviço Social do Departamento Estadual de Saúde⁹². Esse Serviço tinha sua atuação voltada principalmente para a promoção da educação sanitária, de pesquisas médico-sociais e dos serviços assistenciais que complementassem a obra de saúde pública, tais como reabilitação profissional, obras sociais e auxílios financeiros.

Essas medidas assistencialistas foram acompanhadas da implantação de serviços de saneamento básico, indispensáveis para a manutenção de um nível mínimo de saúde da população. Esses serviços desenvolveram-se, ao longo do período em análise, através de medidas tais como: convênios entre o Estado e os municípios para implantação dos serviços de água e esgoto⁹³; instalação de bicas públicas⁹⁴; convênios especiais entre o Estado e o Serviço Especial de Saúde Pública para serviço de saneamento e saúde e para programas de combate aos mosqui-

⁹² RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 5.618, de 19.10.54. [s.n.t.].

⁹³ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Lei nº 192, de 03.06.48. [s.n.t.]. Autoriza a realização de convênios entre o Estado e os municípios para execução e exploração dos serviços de água e esgoto.

BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 25.268, de 28.06.48. [s.n.t.]. Autoriza os Institutos de Aposentadoria e Pensões a efetuarem empréstimos à Prefeitura de Porto Alegre para custeio de obras de abastecimento de água, saneamento e pavimentação do referido município.

RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Lei nº 902, de 27.12.49. [s.n.t.]. Autoriza a abertura de um crédito especial de Cr\$ 20.000.000,00, destinado ao atendimento de despesas com o prosseguimento das obras do Plano de Saneamento do Estado.

— Lei nº 1.112, de 14.09.50. [s.n.t.]. Autoriza a abertura, na Secretaria de Obras Públicas, de um crédito especial para obras de saneamento no valor de Cr\$ 1.250.000,00.

⁹⁴ — Lei nº 1.656, de 13.12.51. [s.n.t.]. Autoriza o Estado a instalar — nas localidades em que explora os serviços de água e esgoto — bicas públicas nos pontos terminais das redes e nas zonas de população pobre para fornecimento gratuito de águas às mesmas.

— Decreto nº 2.883, de 15.03.52. [s.n.t.]. Regula a instalação de bicas públicas e dá outras providências.

tos⁹⁵; obrigatoriedade da fluoração das águas nas hidráulicas do Estado⁹⁶; criação do Conselho de Poluição das Águas; e, finalmente, criação do Instituto de Pesquisas e Saneamento⁹⁷.

Os convênios firmados entre o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) e o Estado, a partir de 1954⁹⁸, visavam a realização de um trabalho cooperativo de saúde pública. A participação do SESP consistia em assistência e aperfeiçoamento técnico nos setores de organização sanitária e hospitalar, engenharia e odontologia sanitárias, enfermagem de saúde pública e educação sanitária, além de estudos, projetos e execução de obras de abastecimento de água e de sistema de esgotos. O Estado, por sua vez, contribuiria fornecendo infra-estrutura, pessoal técnico e administrativo e apoio financeiro. Os recursos necessários para a realização desse trabalho seriam provenientes das verbas do Estado e do Serviço Especial de Saúde Pública. Os convênios celebrados em 1954 e 1955 dirigiam-se à fronteira oeste e ao litoral nordeste, enquanto que o de 1961 ampliava a atuação para todo o Estado.

Com as finalidades de planificar, dirigir e fiscalizar um programa de prevenção, controle e redução da poluição das águas e de orientar os órgãos públicos estaduais, estabelecendo os padrões de qualidade das águas do Estado, foi criado, em 1957, o Conselho de Contro-

⁹⁵ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto Legislativo nº 859, de 07.12.56. [s.n.t.]. Aprova acordo entre o Estado e o Ministério da Saúde para o combate de mosquitos na região de Porto Alegre e nas estações balneárias de Osório.

— Decreto Legislativo nº 1.150, de 30.06.58. [s.n.t.]. Aprova o termo aditivo ao acordo celebrado entre o Ministério da Saúde e o Estado.

⁹⁶ — Lei nº 3.125, de 18.06.57. [s.n.t.]. Dispõe sobre a fluoração das águas, nas hidráulicas do Estado, destinadas à população.

— Decreto nº 8.169, de 18.09.57. [s.n.t.]. Regulamenta a Lei Estadual 3.125, de 18.06.57, e dá outras providências. Cria a Comissão de Fluoração das Águas na Secretaria de Obras Públicas.

⁹⁷ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 15.297, de 16.07.63. [s.n.t.]. Cria o Instituto de Pesquisas e Saneamento na Secretaria de Estado dos Negócios das Obras Públicas.

⁹⁸ — Decreto Legislativo nº 413, de 18.06.54. [s.n.t.].

— Decreto Legislativo nº 601, de 22.09.55. [s.n.t.].

— Decreto Legislativo nº 1.499, de 17.05.61. [s.n.t.].

te de Poluição das Águas do Rio Grande do Sul, cujo regulamento foi aprovado em 1958⁹⁹. Competia ao Conselho, ainda, a concessão de licenças para a descarga de resíduos nas águas do Estado assim como para a instalação ou modificação dos sistemas de esgoto.

3.3.2.2 – Combate a doenças

As campanhas de prevenção e erradicação de moléstias assim como a criação de dispensários e o auxílio a hospitais¹⁰⁰ foram medidas tomadas para combater as doenças que representavam uma ameaça à saúde da população devido ao seu alto grau de incidência e de contaminação.

O combate à tuberculose realizou-se através da execução da Campanha Nacional Contra a Tuberculose¹⁰¹, da destinação de verbas para manutenção dos serviços de tuberculose dos hospitais da capital e do interior¹⁰² e da instituição de dispensários especializados no combate

⁹⁹ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 8.009, de 02.08.57. [s.n.t.].

— Decreto nº 9.348, de 05.09.58. [s.n.t.].

¹⁰⁰ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 1.299-1.302, de 31.08.50. [s.n.t.].

— Decreto nº 1.307-1.342, de 31.08.50. [s.n.t.]. Concedem auxílios para construção, manutenção e ampliação de hospitais e para seus serviços assistenciais.

— Lei nº 1.254, de 11.12.50. [s.n.t.]. Concede isenção de impostos a hospitais.

— Lei nº 1.532, de 10.09.51. [s.n.t.]. Autoriza a CEEE a fornecer gratuitamente luz e força a hospitais e instituições congêneres que prestem serviços a indigentes.

— Lei nº 2.203, de 08.12.53. [s.n.t.]. Autoriza a abertura de crédito especial no Departamento Estadual de Saúde para a construção de prédios para policlínicas gratuitas.

¹⁰¹ — Decreto Legislativo nº 12/48, de 27.10.48. [s.n.t.]. Homologa o convênio celebrado entre o Rio Grande do Sul e o Serviço Nacional de Tuberculose em 05.12.47.

¹⁰² — Decretos nºs 1.290-1.292, de 31.08.50. [s.n.t.]. Concedem auxílio a hospitais para manutenção de serviços gerais e de serviços de tuberculose.

— Decretos nºs 1.964-2.063, de 28.08.51. [s.n.t.]. Concedem auxílios a hospitais para manutenção de serviços de tuberculose.

ã doença¹⁰³ em todo o Estado. Além disso, em 1962, foi declarada de utilidade pública a "Cruzada Sul-Rio-Grandense de Assistência Social ao Tuberculoso".¹⁰⁴

O controle das endemias rurais no Estado, em especial da hidatidose, da doença de Chagas, do tracoma, da brucelose e do bôcio-endêmico, foi feito através de campanhas e convênios entre o Rio Grande do Sul e o Departamento Nacional de Endemias Rurais.¹⁰⁵

A política de combate à lepra, que foi alvo de modificações a nível nacional, desenvolveu-se, no Estado, através da instituição de dispensários especializados.¹⁰⁶

Tendo em vista os estudos do Departamento Estadual da Criança, que indicavam a toxicose como uma das causas de maior incidência de mortalidade infantil, nos meses de verão, foram realizadas duas campanhas de combate à toxicose em 1960¹⁰⁷. Ainda como uma medida de prote-

¹⁰³ RIO GRANDE DO SUL. Decretos, leis, etc. Decreto nº 7.009, de 25.04.56. [s.n.t.].

¹⁰⁴ —. Decreto nº 3.267, de 27.02.62. [s.n.t.]. Declara de utilidade pública a Cruzada Sul-Rio-Grandense de Assistência ao Tuberculoso.

¹⁰⁵ —. Decreto nº 719, de 16.07.49. [s.n.t.]. Cria a Comissão Coordenadora de Combate à Hidatidose.

—. Decreto Legislativo nº 303, de 30.10.52. [s.n.t.]. Ratifica o termo do acordo celebrado entre o Estado e o Ministério da Educação e Saúde para a execução de serviços de combate à doença de Chagas.

—. Decreto Legislativo nº 1.467, de 16.12.60. [s.n.t.]. Aprova convênio entre o Estado e o Ministério da Saúde para intensificação dos trabalhos de combate ao tracoma.

—. Decreto Legislativo nº 1.836, de 28.06.63. [s.n.t.]. Aprova convênio entre o Estado e o Ministério da Saúde para o combate à tuberculose, à hidatidose à doença de Chagas, ao bôcio endêmico e ao tracoma.

¹⁰⁶ —. Decreto nº 7.010, de 25.04.56. [s.n.t.]. Institui dispensários especializados de combate à lepra e dá outras providências.

—. Decreto nº 14.890, de 28.01.63. [s.n.t.]. Cria dispensário especializado de combate à lepra e revoga o Decreto nº 14.690, de 12.01.63.

¹⁰⁷ —. Decreto nº 11.144, de 15.02.60. [s.n.t.]. Abre crédito especial, na Secretaria da Saúde, destinado à atender despesas com a Campanha Contra a Toxicose.

—. Decreto nº 11.750, de 29.10.60. [s.n.t.]. Abre crédito especial para despesas com a Campanha de Combate à Toxicose.

ção à saúde da população infantil do Estado, foi realizada uma campanha de medicação anti-helmíntica junto à população escolar e pré-escolar, em 1963, através de um convênio entre o Estado e o DNERU.¹⁰⁸

O combate à varíola era uma preocupação já presente no Código Sanitário de 1938, que determinava a obrigatoriedade da vacinação para toda a população. Essa obrigatoriedade persiste no Código Sanitário de 1962. No entanto sôem 1963 foi decretada a Campanha Estadual Contra a Varíola¹⁰⁹, com o objetivo de erradicar a endemia em todo o território do Estado, sob a coordenação da Comissão Nacional Contra a Varíola.

A ampliação e a melhoria do atendimento aos doentes mentais intensificaram-se a partir de 1957, especialmente no Governo de Leonel Brizola, através de convênios entre o Estado e o Ministério da Saúde, representado pelo Serviço Nacional de Doenças Mentais (SNDM). Por esses convênios¹¹⁰, o SNDM fornecia, além de uma parte da verba, orientação

¹⁰⁸ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto Legislativo nº 1.863, de 18.11.63. [s.n.t.].

¹⁰⁹ —. Decreto nº 14.998, de 12.03.63. [s.n.t.]. Cria a Campanha Estadual Contra a Varíola. Esse decreto cita a Portaria Ministerial nº 23, de 18.01.62, que cria o Programa Nacional de Combate à Varíola. No entanto essa portaria não foi encontrada na legislação federal.

¹¹⁰ —. Decreto Legislativo nº 1.080, de 13.12.57. [s.n.t.]. Aprova convênio entre o Estado e a União. Refere-se à aplicação de recursos destinados à manutenção dos serviços psiquiátricos de unidades hospitalares.

—. Decreto Legislativo nº 1.152, de 04.07.58. [s.n.t.]. Aprova convênio entre o Ministério da Saúde e o Estado para cooperação na construção de estabelecimentos psiquiátricos, cujo texto passa a ser parte integrante desse decreto.

—. Decreto Legislativo nº 1.296, de 18.05.59. [s.n.t.]. Aprova convênio entre o Estado e o Ministério da Saúde para manutenção de serviços psiquiátricos.

—. Decreto Legislativo nº 1.297, de 18.05.59. [s.n.t.]. Aprova convênio entre o Estado e o Ministério da Saúde para o desenvolvimento dos serviços de profilaxia através da praxiterapia.

—. Decreto Legislativo nº 1.386, de 22.12.59. [s.n.t.]. Aprova convênio entre o Estado e o Ministério da Saúde para cooperação na construção, ampliação e reforma de estabelecimentos psiquiátricos no Estado.

—. Decreto nº 11.836, de 28.11.60. [s.n.t.].

—. Decreto nº 12.362, de 17.05.61. [s.n.t.]. Abre crédito especial para o Hospital São Pedro.

técnica tanto para o atendimento psiquiátrico quanto para a construção, ampliação e reforma dos estabelecimentos psiquiátricos. Ao Estado cabia fornecer a outra parte da verba e o terreno para as construções, bem como se responsabilizar pelo funcionamento e manutenção dos estabelecimentos e serviços criados.

3.3.2.3 – Proteção à infância e à maternidade

Dentro da necessidade de preservar níveis mínimos de saúde para garantir uma força de trabalho apta a ingressar num mercado de trabalho que se desenvolvia e complexificava a cada dia, tornava-se imperioso combater as altas taxas de mortalidade e desnutrição infantis. Nesse sentido, incrementaram-se medidas de proteção à infância e à maternidade através de convênios e campanhas entre a União, o Estado e os municípios.

O convênio celebrado entre o Estado, o Departamento Nacional da Criança e a Legião Brasileira de Assistência em 1949 foi a manifestação mais importante com relação à assistência materno-infantil pela amplitude da sua área de atuação. O decreto que homologa o convênio estabelecia que: "Dentre as obras a serem instaladas deverão ter prioridade as que mais diretamente influem na diminuição da mortalidade infantil, como a *Maternidade*, o *Posto de Puericultura*, o *Lactário*, o *Abrigo Maternal*, a *Creche* e a *Agência de Serviço Social*, vindo numa segunda ordem de preferência o *Hospital Infantil*."¹¹¹

Constavam, ainda, desse convênio, a instituição e intensificação da "Cruzada Alimentar", a fim de assegurar à gestante, à nutriz e à criança as quotas mínimas de leite indispensáveis às suas necessidades, e da "Cruzada Educativa" promovida pelas autoridades de ensino, paralela à campanha assistencial, com o sentido de fornecer aos escolares noções elementares de puericultura. Finalmente, o convênio estipulava que nenhuma instituição particular poderia receber auxílio financeiro de qualquer uma das três partes contratantes, sem que as suas

¹¹¹ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto Legislativo nº 63, de 30.08.49. [s.n.t.].

atividades obedecessem à orientação técnica aprovada pelo Departamento Nacional da Criança e pelo órgão específico estadual.

Para ampliar os recursos destinados à execução do programa de assistência à infância, foi criada, em 1952, a Taxa de Proteção à Criança¹¹² no valor de 3% sobre o total de apostas efetuadas nas corridas de cavalos, bem como sobre o total de prêmios ganhos pelos vencedores. O montante arrecadado destinava-se, exclusivamente, ao fornecimento gratuito de assistência médica, hospitalar e farmacêutica, de alimentação e de vestuário à gestante e à criança de até dois anos carentes. Os recursos também poderiam ser utilizados para a construção de postos de puericultura nas localidades com maior índice de mortalidade infantil. A execução do plano de aplicação dessa verba estava confiada à diretoria especializada do Departamento Estadual de Saúde.

Em 1961, foi criado o Posto Volante de Puericultura¹¹³ através de convênio entre o Estado e a Legião Brasileira de Assistência. O Posto deveria atender à população litorânea de Pinhal até Arroio do Sal. A Legião Brasileira de Assistência competia a instalação de seis consultórios ao longo do litoral, que serviriam de base para a equipe volante do Departamento da Criança. Essa equipe era constituída de um médico pediatra, de uma visitadora sanitária e de um auxiliar de serviço social.

3.3.2.4 – Normas gerais de defesa e proteção à saúde pública

O Código Estadual de Saúde de 1962¹¹⁴, elaborado com a finalidade de regulamentar normas gerais de defesa e proteção à saúde, reservava ao Estado a responsabilidade pela adoção de medidas preventivas de saúde pública, assim como a assistência médica gratuita aos necessitados. Diferentemente do Código Sanitário de 1938, que tinha um

¹¹² RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Lei nº 1.934, de 09.12.52. [s.n.t.].

¹¹³ Decreto Legislativo nº 1.514, de 20.06.61. [s.n.t.].

¹¹⁴ —. Decreto nº 14.196, de 04.10.62. [s.n.t.].

caráter coercitivo e vigilante de *polícia* sanitária, o novo assumiu um sentido de *política* sanitária, ou seja, orientador e fiscalizador.

As modificações no Código de Saúde, em relação ao Código Sanitário de 1938, refletem a evolução das condições sanitárias e de saúde da população. Nesse sentido alteraram-se certas disposições, como as medidas referentes à saúde mental, à profilaxia de doenças contagiosas e das endemias rurais, bem como as referentes ao saneamento e às condições de trabalho. Isso se deve, por um lado, à diminuição da incidência de algumas doenças — fruto de várias campanhas nacionais de combate e erradicação de moléstias — e, por outro, à existência de órgãos e departamentos específicos para tratar das questões pertinentes à saúde pública.

A higiene mental e a assistência psiquiátrica mereceram um capítulo especial em 1962, sendo que as psicoses coletivas eram consideradas de notificação obrigatória.

As disposições sobre saneamento, definidas em detalhe pelo Código de 1938, são mais genéricas no de 1962, uma vez que as normas e os padrões a serem observados nas construções, nas redes de abastecimento de água e na remoção de resíduos devem ser elaborados pelos órgãos competentes e aprovados pelo Conselho Estadual de Saúde.

As condições de trabalho, que, no Código de 1938, foram detalhadas para situações que incluíam desde a construção dos estabelecimentos destinados à indústria até a organização, a intensidade e o ritmo do trabalho, não mereceram destaque no de 1962. Essa omissão é explicável, pois os dispositivos referentes às condições de trabalho passaram a integrar a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), promulgada em 1943.

O Código Estadual de Saúde de 1962 não teve o significado do Código Sanitário de 1938, onde foram definidas normas detalhadas de tratamento e prevenção dos principais problemas de saúde pública. O Código de 1962 limitou-se a adequar, em caráter mais genérico, os procedimentos do Código anterior à realidade sócio-econômica da década de 60. A ampliação e a especialização dos órgãos governamentais tornaram desnecessário um código que enfeixasse todas as recomendações em relação à saúde pública, pois essas estariam a cargo dos departamentos especializados.

3.3.3 – Educação

A política educacional do período, apesar das diferentes correntes que governaram o Estado, caracterizou-se pelo aprofundamento das tendências do período anterior: incremento ao ensino de base, ao ensino profissionalizante, à gratuidade do ensino através da expansão da rede de escolas públicas e à interiorização do ensino com um programa especial de educação rural. Essa trajetória, observada desde o início do período com o Governo Walter Jobim, consolidou-se com o Governo Leonel Briozola, que concebia a educação como a via para o desenvolvimento: "Em matéria de educação, creio poder dizer que nenhuma outra região da América Latina está realizando um esforço como o que atualmente estamos desenvolvendo no Rio Grande do Sul, particularmente no tocante à alfabetização, ensino primário e ensino técnico. Demos preferência ao plano educacional porque pensamos não ser possível promover o desenvolvimento sem a educação; educação para ajudar o desenvolvimento em todos os seus escalões, desde a mão-de-obra não especializada até a substituição da importação de 'know how', educação para criar necessidades e estimular o desenvolvimento; educação para saber fruir as vantagens do desenvolvimento"¹¹⁵.

A organização institucional refletiu a tendência acima. Vários órgãos foram modificados ou criados para abranger as diferentes frentes de atuação da política educacional: A nova organização da Secretaria, em 1947¹¹⁶, extinguiu os Departamentos de Educação Primária e Normal e de Educação Física, que foram substituídos pelas respectivas superintendências. A Secretaria de Educação e Cultura ficou, assim, com os seguintes órgãos de administração especial: Superintendências do Ensino Primário, do Ensino Normal, do Ensino Secundário, do Ensino Ru-

¹¹⁵ OLIVEIRA, op. cit., nota 79, p. XIX.

¹¹⁶ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Lei nº 1.394, de 25.03.47.
[s.n.t.]

ral¹¹⁷, do Ensino Industrial, de Educação Artística, de Educação Física e de Assistência Educacional. O Centro de Pesquisas e Orientação Educacional¹¹⁸, a Diretoria de Estatística Educacional e as Delegacias Regionais de Ensino passaram a ser órgãos de pesquisa e controle.

Em 1959, foram organizadas três subsecretarias¹¹⁹ na Secretaria de Educação e Cultura com o objetivo de colaborar na execução da política educacional do Governo:

- Subsecretaria do Ensino Primário, abrangendo a Superintendência do Ensino Primário com todos os seus órgãos e o Serviço de Educação de Adolescentes e Adultos¹²⁰;

- Subsecretaria do Ensino Médio, compreendendo as Superintendências do Ensino Secundário e Normal; e

- Secretaria do Ensino Técnico, compreendendo os órgãos do ensino agrícola, comercial e industrial. Foram criadas, nessa Subsecretaria, as Superintendências do Ensino Agrícola e do Ensino Industrial¹²¹,

¹¹⁷ A Superintendência do Ensino Rural só foi criada efetivamente em 1951, pelo Decreto Estadual nº 1.782, de 29 de janeiro, com o objetivo de organizar e dirigir o ensino rural nos graus primário e normal. Em 1959, o Decreto Estadual nº 10.546, de 25 de junho, transferiu a Superintendência do Ensino Rural para a Subsecretaria do Ensino Primário com as atribuições relativas ao ensino rural primário. O ensino rural passou para a Superintendência do Ensino Normal da Subsecretaria do Ensino Médio.

¹¹⁸ Pelo Decreto Estadual nº 3.856, de 11.02.53, foi expedido o regulamento do Centro, que tinha a competência de elaborar estudos e pesquisas para melhorar o nível de ensino em geral. No mesmo ano, o Decreto Estadual nº 4.207, de 10.10.53, ampliou suas atribuições, passando o Centro a dar assistência técnico-pedagógica às escolas e a promover cursos de aperfeiçoamento para professores. Em 1957, pelo Decreto Estadual nº 10.533, de 20.06.59, criou-se o Serviço de Educação Artística e extinguiu-se a Superintendência de Educação Artística da SEC.

¹¹⁹ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto, nº 10.366, de 23.02.59. [s.n.t.].

¹²⁰ Criado pela Lei Estadual nº 2.322, de 05.01.54, para promover campanhas de alfabetização e educação de adolescentes e adultos por meio de ensino supletivo.

¹²¹ Em 1963, foi criado, na Subsecretaria do Ensino Técnico, o Serviço de Registro, Reconhecimento e Fiscalização do Ensino Técnico Particular. RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 14.763, de 21.01.63. [s.n.t.].

que, nesse momento, compreendia também o Comercial, e extinguiu-se a Superintendência do Ensino Profissional.

A estrutura complementou-se com os seguintes órgãos e divisões criados no decorrer do período:

- Conselho de Proteção ao Patrimônio Científico, Artístico e Histórico do Estado, criado pela Lei Estadual nº 971, de 16.01.50;

- Divisão de Cultura da SEC, criada e organizada pela Lei Estadual nº 2.345, de 29.04.54. Sua criação teve a finalidade de estimular e patrocinar as atividades culturais, orientar e fiscalizar o emprego de subvenções, prêmios e auxílios destinados às realizações culturais, e proteger o patrimônio histórico, artístico e cultural do Estado. A sua Diretoria de Ciências ficaram subordinados o Instituto de Estudos Científicos e Filosóficos, o Instituto de Tradições e Folclore, o Museu Júlio de Castilhos, o Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul e o Museu Histórico Farroupilha. A Diretoria de Letras subordinaram-se o Instituto Estadual do Livro e a Biblioteca Pública Infantil. O Museu de Artes do Rio Grande do Sul, o Teatro São Pedro e a Discoteca Pública ficaram subordinados à Diretoria de Artes;

- Serviço de Orientação e Educação Especial, criado na SEC pela Lei Estadual nº 2.346, de 29.01.54;

- Museu Rio-Grandense de Ciências Naturais, criado na Divisão de Cultura da SEC pela Lei Estadual nº 2.728, de 05.11.55, que também transformou o Instituto de Estudos Científicos e Filosóficos em Instituto de Estudos Sociais e Filosóficos;

- Revista Infantil "Cacique", criada na Secretaria de Educação e Cultura pelo Decreto Estadual nº 6.005, de 27.01.55;

- Serviço de Cinema Educativo, criado na SEC pelo Decreto Estadual nº 8.926, de 17.05.58;

- Conselho de Orientação Educacional, criado na SEC pelo Decreto Estadual nº 1.043, de 23.01.59, com a finalidade de coordenar e congregar os órgãos de orientação educacional. Os conselheiros eram o Diretor do Centro de Pesquisas e Orientação Educacional, o Chefe do Serviço de Orientação e Educação Especial, o Chefe da Divisão Técnica da Superintendência do Ensino Profissional, os Diretores dos Institutos de Psicologia da URGs e PUCRGs, os Diretores das Faculdades de Filosofia da URGs e PUCRGs e o Inspetor Seccional do Ensino Secundário;

- Comissão Estadual de Prédios Escolares, organizada pelo Decreto Estadual nº 10.416, de 25.03.59. Órgão de cooperação entre a SEC e a Secretaria de Obras Públicas para superintender, projetar e executar as tarefas de conservação e construção de prédios escolares;

- Serviço de Expansão e Descentralização do Ensino Primário, criado pelo Decreto Estadual nº 11.192, de 29.02.60, com o objetivo de administrar a execução do Plano de Expansão Descentralizada do Ensino Primário, segundo os acordos especiais entre o Estado, as prefeituras e as instituições de ensino particular; planejar a eliminação do déficit escolar; e distribuir e controlar os recursos financeiros para a construção e aparelhamento de prédios escolares.

O evento mais significativo, em nível da organização do ensino, foi a instituição do Conselho Estadual de Educação em 1946¹²². Esse Conselho fora criado em 1935, mas não havia entrado em funcionamento durante todo esse período. Sua instituição reveste-se de importância à medida que demonstra a intenção de um planejamento efetivo da educação na esfera estadual. Até 1953, foram promulgados dois regimentos internos do conselho¹²³ com praticamente a mesma estrutura. O Conselho era composto de 25 membros, sendo natos os diretores dos órgãos de administração especial e de pesquisa e do Instituto de Educação e nomeados pelo Governo outros dentre os cidadãos de reconhecido saber pedagógico. Competia ao Conselho colaborar no estudo e elaboração das leis, normas e regulamentos referentes à educação e cultura; sugerir providências à solução dos problemas educacionais do Estado e opinar nos casos em que diverjam os pareceres dos órgãos administrativos ou técnicos da Secretaria. Em 1956¹²⁴, a composição do Conselho foi modificada, ficando composta de apenas 12 membros nomeados pelo Executivo.

No Governo Leonel Brizola, o regimento do Conselho foi adaptado¹²⁵ à Lei Federal nº 4.024, de 1961 (Lei de Diretrizes e Bases da

¹²² RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto-Lei nº 1.163, de 31.08.46. [s.n.t.].

¹²³ —. Decreto nº 2.146, de 16.11.46. [s.n.t.].

—. Decreto nº 3.686, de 04.03.53. [s.n.t.].

¹²⁴ —. Lei nº 2.950, de 08.10.56. [s.n.t.].

¹²⁵ —. Decreto nº 13.205, de 21.02.62. [s.n.t.].

Educação). Essa adaptação implicou uma mudança profunda da natureza do Conselho, que, de órgão meramente consultivo, passou a ter caráter normativo e decisório. Pela Lei nº 4.724¹²⁶, de 1964, ao Conselho Estadual de Educação competia, além das atribuições já definidas anteriormente: elaborar os planos educacionais do Estado, inclusive os de aplicação dos recursos para a educação; autorizar e fiscalizar o funcionamento dos estabelecimentos públicos estaduais, municipais ou particulares; editar as normas para a inspeção dos estabelecimentos de ensino de qualquer grau vinculados ao sistema estadual; fixar anualmente o número, as modalidades e os valores das bolsas de estudo; e estabelecer normas para a concessão de subvenções e auxílios para fins educacionais e culturais. Além disso, competia ao Conselho emitir pareceres sobre: questões pedagógicas que lhe fossem submetidas; convênios, acordos ou contratos referentes à educação que o poder executivo pretendesse celebrar; e concessões de auxílios e subvenções a instituições de ensino e educação.

A estruturação do ensino no Estado, obedecendo à política de centralização, foi uma adequação às disposições constantes nas Leis Orgânicas dos distintos níveis de ensino.

3.3.3.1 – Ensino Normal

O Instituto de Educação foi o primeiro estabelecimento de ensino normal, da rede estadual a ser adaptado à Lei Orgânica do Ensino Normal¹²⁷ através da reestruturação de 1946¹²⁸. Compunham o Instituto: a Escola Experimental, a Escola Secundária e a Escola de Professores, que, por sua vez, compreendia os cursos de professores primários, de administração escolar e de especialização.

¹²⁶ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Lei nº 4.724, de 10.01.64. [s.n.t.]. Regula a composição e o funcionamento e amplia as atribuições do Conselho Estadual de Educação.

¹²⁷ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 8.530, de 02.01.46. [s.n.t.].

¹²⁸ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 1.244, de 07.11.46. [s.n.t.]. Dispõe sobre a organização dos cursos do Instituto de Educação, transforma a Escola Primária anexa em Escola Experimental e dá outras providências.

Em 1947, o ensino normal do Estado foi adaptado à Lei Orgânica do Ensino Normal, com as seguintes finalidades:

"I - formar a personalidade do professor primário, organizando-lhe a disciplina mental e moral, em função da cultura que lhe proporciona;

II - habilitar administradores escolares — delegados de ensino, orientadores de educação primária, diretores de escola, professores-fiscais, auxiliares estatísticos e encarregados de provas e medidas escolares;

III - prover a formação de professores primários especializados em educação pré-primária, educação pré-vocacional, educação de adultos, e em Música e Canto Orfeônico, Desenho e Artes Aplicadas;

IV - manter cursos de aperfeiçoamento e divulgação para os membros do magistério."¹²⁹

O ensino normal, a partir dessa adaptação, estruturou-se em dois ciclos: I Ciclo, de formação de regentes do ensino primário, com duração de quatro anos; e II Ciclo, de formação de professores, com duração de três anos. Os seus cursos seriam ministrados em três tipos de estabelecimentos: Instituto de Educação, que, além da escola normal, ministraria os cursos de especialização e de administração escolar; Escolas Normais, que ofereciam o II Ciclo do normal e o ciclo ginásial do ensino secundário; e Cursos Normais Regionais, com estrutura flexível segundo a zona que devessem servir, que ministrariam apenas o I Ciclo.

A última reorganização do ensino normal do Estado deu-se em 1955, sendo considerada a reforma mais importante desse grau de ensino. Por essa reforma, persistiam os três tipos de estabelecimentos de ensino normal já existentes, obedecendo, entre outras, as seguintes bases e diretrizes: "... adaptação às peculiaridades regionais, quer sociais, quer econômicas do Estado; regime escolar que permita modalidades diversas de plano, estrutura e processos a serem ensaiados experimentalmente e gradualmente consolidados (...); planos de estudo elaborados pelos órgãos especializados da SEC para as diversas modalidades de preparação do magistério primário e o preparo de administradores escola-

¹²⁹ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 2.329, de 15.03.47.
[s.n.t.].

res, supervisores de ensino primário, orientadores educacionais e professores especializados para o ensino primário (...); distribuição dos cursos, conforme a afinidade dos seus problemas, por divisões didáticas e destas por departamentos organicamente articulados num conselho departamental ..."¹³⁰. O coordenador de cada departamento seria escolhido, anualmente, por eleição entre seus colegas.

A relevância dessa nova organização reside no fato de que, com as inovações introduzidas, a estrutura do ensino tornou-se semelhante à atual estrutura universitária. A organização departamental e o sistema de créditos¹³¹ possibilitavam ao aluno escolher, entre disciplinas obrigatórias e opcionais, aquelas que pretendessem cursar em cada período letivo.

3.3.3.2 – Ensino Primário

O ensino primário estadual adaptou-se à Lei Orgânica do Ensino Primário¹³² pelo Decreto Estadual nº 2.351, de 23.03.47, que fixava as bases da organização do ensino primário do Estado. Por esse Decreto as suas finalidades eram as seguintes:

"I - propiciar a todos iniciação cultural e atividades educativas oportunas e adequadas ao conhecimento da vida nacional, ao exercício das virtudes morais e cívicas e à prática das idéias de democracia e humanidade;

II - oferecer, em especial, às crianças de 7 a 12 anos, condições favoráveis à formação integral e ao desenvolvimento harmônico da personalidade;

III - ampliar o nível dos conhecimentos elementares úteis à vida na família, à defesa da saúde, à iniciação no trabalho e à integração no seio social."

¹³⁰ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Lei nº 2.588, de 25.01.55.
[s.n.t.]

¹³¹ —. Decreto nº 6.004, de 26.01.55. [s.n.t.]. Aprova o Regulamento do Ensino Normal do Estado do Rio Grande do Sul.

¹³² BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 8.529, de 02.01.46.
[s.n.t.]

O ensino primário era obrigatório e gratuito (o que não impedia a formação de caixas escolares), estruturando-se em duas categorias de ensino: o fundamental, composto pelos graus elementar (quatro anos) e complementar (um ano), e o supletivo para adolescentes e adultos.

Nesse período, a criação de verbas especiais para o ensino primário se deu, por um lado, através da ratificação do Convênio Nacional do Ensino Primário¹³³ e, por outro, por intermédio do restabelecimento da taxa escolar¹³⁴. Esse Convênio formalizou, para o desenvolvimento do ensino primário em todo o País, a cooperação financeira e técnica da União com os estados e desses com os municípios, cooperação essa que seria limitada, anualmente, aos recursos do Funco Nacional do Ensino Primário. Ficava estipulado, ainda, para os estados e municípios, o percentual da renda proveniente de seus impostos que deveria ser aplicado na educação primária. Esse percentual não poderia ser inferior a 15% e 10%, respectivamente, e deveria aumentar, de forma gradativa, até atingir, em 1949, 20% e 15%.

A taxa escolar significava um adicional de 10%, que recairia sobre os impostos Territorial, de Transmissão "Causa mortis" e "Inter vivos" e de Indústrias e Profissões, com a finalidade de auxiliar a manutenção do sistema de ensino primário público.

A reforma fundamental do ensino primário público foi a de 1958¹³⁵, que suprimiu o sistema de reprovação com possibilidade de repetência da série cursada, substituindo-o pelo sistema de classificação, baseado na idade cronológica e no rendimento escolar do aluno. Assim, cada série do curso primário passava a ter várias classes, que eram organizadas de forma a atender à escolaridade, à idade cronológica do aluno e aos índices de classificação obtidos nas "medidas de rendimento da aprendizagem". Os alunos que tivessem cinco anos de escola-

¹³³ RIO GRANDE DO SUL. Decreto-lei nº 1.087, de 07.05.46. [s.n.t.].

¹³⁴ —. Decreto-lei nº 1.088, de 07.05.46. [s.n.t.]. Restabelece o imposto adicional em 10%, destinado a manutenção do sistema de ensino estadual.

¹³⁵ —. Decreto nº 9.950, de 31.12.58. [s.n.t.]. Dispõe sobre a classificação dos alunos dos cursos primários do Estado e dá outras providências.

ridade, mais de 14 anos de idade e aproveitamento insuficiente seriam desligados da escola primária convencional e encaminhados a cursos supletivos ou profissionais.

Essa reforma foi considerada um avanço em termos pedagógicos, pois implantou um sistema de avaliação e acompanhamento do aluno baseado no desempenho global do mesmo e não apenas no rendimento das provas finais. Segundo parecer do Conselho Estadual de Educação, como decorrência dessa reforma, "... adotou-se nova metodologia em todas as disciplinas e práticas educativas.¹³⁶"

O ensino primário particular, que já fora regulamentado durante o Estado Novo¹³⁷, sofreu nova regulamentação em 1959¹³⁸, quando foram regulados o seu caráter nacional e a proibição do funcionamento de escolas primárias mantidas por governos ou instituições estrangeiras. Ficou estabelecida, também, a possibilidade de o Estado ceder professores às escolas particulares mediante concessão de matrículas gratuitas para a SEC.

A cooperação do Estado com as escolas particulares foi formalizada em 1962 através de duas leis¹³⁹, que visavam: a fornecer auxílios pecuniários para a manutenção de professores e auxílios para melhoramentos das instalações; a ceder, por tempo determinado, funcionários administrativos, técnicos e professores; e a propiciar cursos de aperfeiçoamento a seu corpo docente. Em retribuição pelos professores cedidos, como previsto no regulamento de 1959, a escola deve fornecer

¹³⁶ PARECER nº 143/67. In: RIO GRANDE DO SUL. Conselho Estadual de Educação. Plano Estadual de Educação, I. Porto Alegre, 1967. p. 38.

¹³⁷ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 7.614, de 12.12.38. [s.n.t.]. Provê sobre o ensino primário e estabelece o regulamento do Registro e Fiscalização das Escolas Particulares.

¹³⁸ —. Decreto nº 10.031, de 20.01.59. [s.n.t.]. Aprova o regulamento do Ensino Primário Particular no Estado do Rio Grande do Sul.

¹³⁹ —. Lei nº 4.291, de 04.01.62. [s.n.t.]. Dispõe sobre auxílios a escolas primárias particulares e dá outras providências.

—. Decreto nº 4.302, de 01.02.62. [s.n.t.]. Autoriza o Estado a colocar professores à disposição de estabelecimentos de ensino particular.

ensino gratuito ou matrículas gratuitas em percentagem equivalente à economia representada pelo não pagamento dos professores.

A expansão do ensino primário foi uma meta perseguida por todos os governos do período analisado, em particular pelo Governo Leonel Brizola, que assumiu a educação de base como uma questão prioritária. O lançamento do Plano de Emergência de Expansão do Ensino Primário¹⁴⁰ (em 1959) foi justificado, na Mensagem do Governador Leonel Brizola à Assembléia Legislativa, em 1961, em face da grave situação que atravessava o ensino primário no Estado, traduzida por um significativo déficit escolar. Segundo essa Mensagem, o Plano visava a aumentar o número de professores e de escolas, com o objetivo de combater o analfabetismo no Rio Grande do Sul.

Esse Plano de Emergência foi uma medida preliminar para execução dos projetos e programas do Governo, tendentes a desenvolver o ensino primário estadual. Incluem-se nessa meta: o Plano de Descentralização do Ensino Primário, executado em convênio com os municípios; a intensificação da Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos; e o Programa de Conservação e Preparo de Prédios Escolares, a cargo da Comissão Estadual de Prédios Escolares¹⁴¹.

3.3.3.3 – Ensino Secundário

O ensino secundário público, seguindo a orientação federal, foi ampliado através de convênios com a Campanha Nacional de Educandários Gratuitos¹⁴², com o objetivo de expandir a rede de ginásios gra-

¹⁴⁰ Não foi encontrada na legislação referência a esse plano. Ele é citado somente na Mensagem do Governador Leonel Brizola enviada à Assembléia Legislativa.

¹⁴¹ RIO GRANDE DO SUL. Governador. (Leonel Brizola). Mensagem à Assembléia Legislativa: 1959-61. [s.n.t.].

¹⁴² RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto Legislativo nº 714, de 13.12.55. [s.n.t.]. Aprova convênio entre o Estado e a Campanha Nacional de Educandários Gratuitos.

— Decreto Legislativo nº 1.276, de 15.12.58. [s.n.t.]. Aprova aditivo a convênio entre o Estado e a Campanha Nacional de Educandários Gratuitos.

tuitos no interior do Estado. A gratuidade do ensino secundário, assegurada desde 1947¹⁴³, foi reforçada pelo Regimento Interno dos Estabelecimentos de Ensino Secundário Estaduais de 1961¹⁴⁴.

3.3.3.4 – Ensino rural

A política estadual de expansão do ensino reservou destaque especial a sua interiorização ao elaborar um conjunto de medidas voltadas para o ensino rural. O acordo assinado, em 1947, entre a SEC do Rio Grande do Sul e a Comissão Brasileiro-Americana de Educação das Populações Rurais, com o "... objetivo de estabelecer normas de cooperação cultural e medidas de levantamento da população rural do Estado"¹⁴⁵, foi a primeira manifestação desse empenho.

A preparação de professores para a zona rural, já definida em 1943 com o Plano de Estudos das Escolas Normais Rurais, foi aprimorada, por um lado, com a criação da Escola Normal Rural de Viamão como escola-modelo¹⁴⁶ e, por outro, com a Organização do Ensino Normal Rural¹⁴⁷ ocorrida em 1951. Essa organização tinha por finalidade a formação de pessoal docente e administradores escolares com capacidade de desenvolver e propagar os conhecimentos e técnicas relativas à educação das populações rurais.

¹⁴³ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto-Lei nº 1.404, de 25.03.47. [s.n.t.]. Amplia a gratuidade do ensino de que trata o Decreto-Lei Estadual nº 1.078, de 28.02.46, e estende a todos os colégios, ginásios e escolas normais mantidos pelo Estado a gratuidade do ensino secundário estabelecida em relação ao Colégio Júlio de Castilhos pelo Decreto-Lei Estadual nº 1.078, de 28.02.46.

¹⁴⁴ —. Decreto nº 12.750, de 31.10.61. [s.n.t.].

¹⁴⁵ —. Decreto nº 2.317, de 13.03.47. [s.n.t.]. Autoriza o Secretário de Educação e Cultura a firmar um acordo com a Comissão Brasileiro-Americana de Educação das Populações Rurais e concede um auxílio de Cr\$ 1.000.000,00 à mesma Comissão.

¹⁴⁶ —. Decreto nº 2.293, de 27.02.47. [s.n.t.]. Cria a Escola Normal Rural de Viamão e estabelece normas para o funcionamento das escolas particulares congêneres.

¹⁴⁷ —. Decreto nº 1.812, de 15.05.51. [s.n.t.].

Para sanar as dificuldades de atendimento das necessidades das escolas primárias rurais, a SEC estabeleceu a contratação especial de professores, na qual se facultava a admissão de elementos não portadores de diplomas¹⁴⁸. Além disso, em 1955, foi concedida uma gratificação mensal aos professores de escolas isoladas e de difícil provimento¹⁴⁹.

Em 1955, foi aprovado o Plano do Ensino Rural do Estado¹⁵⁰, pelo qual foram definidos os objetivos da educação rural: "... facultar a compreensão do significado humano e social do trabalho rural e contribuir para a melhoria das condições de vida no meio ambiente em que o mesmo se processa; proporcionar conhecimentos e técnicas necessárias à vida e ao progresso nas zonas rurais ...". O ensino rural público era gratuito e ministrado nos níveis primário e médio (normal). O nível primário foi dividido em grau elementar (quatro anos), que ministraria, além das disciplinas da escola primária comum, noções de agricultura e criação, horticultura, fruticultura, apicultura e pequenas indústrias rurais; e grau complementar (um ano), que compreenderia as mesmas matérias do ensino complementar comum, acrescidas de noções de higiene rural e elementos de agricultura, zootecnia e indústrias rurais regionais. O nível médio (normal) seria regido pelo Decreto nº 1.812, de 15.05.51¹⁵¹.

A Campanha Nacional de Educação Rural, instituída em 1952, foi posta em execução no Estado, em 1954, através de convênio¹⁵² entre a União e o Rio Grande do Sul. Por esse convênio, seriam elaborados projetos com o objetivo de fazer um "... levantamento dos níveis de padrões de vida das populações rurais do Estado, pelas técnicas moder-

¹⁴⁸ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Lei nº 913, de 27.12.49. [s.n.t.]. Cria, na SEC, quadros especiais de unidades escolares e de professores primários contratados e dá outras providências.

¹⁴⁹ —. Lei nº 4.850, de 29.01.54. [s.n.t.].

¹⁵⁰ Ibidem.

¹⁵¹ RIO GRANDE DO SUL, op. cit., nota 146.

¹⁵² RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto Legislativo nº 418, de 02.08.54. [s.n.t.]. Aprova convênio entre o Estado e a União para a execução de um programa cooperativo de educação de base.

nas de educação de base; estudo das condições de vida do homem do campo; e difusão de práticas agrícolas e técnicas de trabalho que venham a promover a recuperação dos rurícolas".

3.3.3.5 – Ensino profissionalizante

O ensino profissionalizante, derivado da necessidade de formação de trabalhadores qualificados e treinados, tanto para as atividades urbanas – desenvolvimento da indústria e comércio – quanto para as atividades do meio rural, experimentou um incremento na sua estruturação que culminou, no Governo Leonel Brizola, com o Plano de Emergência de Expansão do Ensino Técnico.

A implantação do ensino profissional de grau primário no sistema de ensino do Estado¹⁵³, em 1956, foi uma inovação significativa à medida que atingiu a educação de base. Esse tipo de ensino seria ministrado em escolas profissionais primárias subordinadas à Superintendência do Ensino Profissional, na qual as escolas profissionais primárias particulares deveriam registrar-se.

Os estabelecimentos particulares de ensino profissional receberam especial atenção do Governo Leonel Brizola tanto pela promulgação do Regulamento dos Cursos e Estabelecimentos Particulares do Ensino Profissional¹⁵⁴, em 1962, quanto pela criação do Serviço de Registro, Reconhecimento e Fiscalização do Ensino Técnico Particular, em 1963¹⁵⁵. Esse regulamento estabelecia o sentido do ensino profissional particular para a política oficial: "... sob o título ensino profissional particular, enquadram-se todas as iniciativas educacionais de nível elementar ou médio, que oportunizem ao educando a indispensável base de cultura geral e de orientação, iniciação, aprendizagem, especialização, qualificação, aperfeiçoamento ou continuação, nas técnicas aplicáveis às atividades produtivas da indústria, da agricultura, do co-

¹⁵³ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Lei nº 2.963, de 23.10.56. [s.n.t.].

¹⁵⁴ —. Decreto nº 13.503, de 05.05.62. [s.n.t.].

¹⁵⁵ —. Decreto nº 14.763, de 21.01.63. [s.n.t.].

mércio e das artes aplicadas ou prosseguimento dos seus estudos" ¹⁵⁶. Os cursos oferecidos pelos estabelecimentos particulares de ensino profissional deveriam ser inscritos no mencionado Serviço de Registro, criado na Subsecretaria do Ensino Técnico não só para fiscalizar o ensino técnico particular de grau médio e elementar, mas também para encaminhar às escolas e cursos sugestões que, direta ou indiretamente, se relacionassem com seu setor de atividade.

Ainda durante o Governo Leonel Brizola, foi criado o Instituto Pedagógico do Ensino Técnico ¹⁵⁷, subordinado à Subsecretaria do Ensino Técnico, com o objetivo de "... preparar e treinar professores, administradores, supervisores, orientadores e demais pessoal necessário ao ensino técnico, bem como encarregar-se de estudos e pesquisas técnico-pedagógicas relacionadas com este ramo de ensino". Enquadraram-se nesse Instituto os Cursos Pedagógicos do Ensino Industrial e o Curso de Didática do Ensino Agrícola (criado pelo Decreto Estadual nº 10.762, de 18.09.59).

O ensino técnico agrícola, tanto de nível elementar e médio como superior, estruturou-se conforme a Lei Orgânica do Ensino Agrícola ¹⁵⁸, respeitando as especificidades da situação rio-grandense. Durante todo o período analisado, foram tomadas medidas que visavam ao treinamento e à qualificação da mão-de-obra rural. Essas iniciativas buscavam a melhoria das condições sócio-econômicas das populações do interior numa tentativa de amenizar o êxodo rural e aumentar o rendimento da produção agrícola.

O Curso de Técnicas Rurais ¹⁵⁹, criado em 1953 para alunos maiores de 14 anos com instrução elementar, teria a duração de três anos mais um estágio de seis meses. A fiscalização e a elaboração dos programas competia à Subsecretaria do Ensino Técnico, como ocorria com os demais cursos técnicos. Posteriormente, em 1956, foi aprovado o Regula-

¹⁵⁶ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 13.503, de 05.05.62. [s.n.t.]. art. 19.

¹⁵⁷ —. Decreto nº 13.810, de 11.07.62. [s.n.t.].

¹⁵⁸ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 9.613, de 20.08.46. [s.n.t.].

¹⁵⁹ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Lei nº 2.086, de 07.08.53. [s.n.t.].

mento da Escola Técnica de Agricultura¹⁶⁰, existente com essa denominação desde 1942, com a finalidade de ministrar o ensino agrícola de I e II Ciclos; de estudar os problemas relacionados com esse ensino, sob os pontos de vista técnico e didático; e levar sua influência educativa ao meio rural.

O Governo Leonel Brizola, com o objetivo de incentivar a formação de profissionais qualificados, estabeleceu vantagens a estudantes de agronomia, veterinária e agrotécnica¹⁶¹, fixando para esses uma contribuição mensal igual ao salário-mínimo regional. Concluído o curso, o aluno beneficiado ficaria obrigado a realizar um estágio de três anos em estabelecimento rural, particular ou público, situado no interior do Estado.

O ensino profissionalizante recebeu maior impulso com o Plano de Emergência de Expansão do Ensino Técnico¹⁶², de 1959, que visava ao reaparelhamento e à ampliação da rede escolar existente, com o objetivo de aumentar a capacidade de matrícula nas escolas técnicas do Estado ou naquelas subvencionadas pelo Estado. Esse Plano de Emergência serviu de base para o desenvolvimento do Plano de Expansão do Ensino Técnico, que era assim justificado pelo Governador Leonel Brizola:

"A fim de proporcionar adequada valorização da mão-de-obra, são criados cursos rápidos de aprendizagem prática e de sentido e interesse comunitário e de acordo com a demanda do mercado de trabalho local. O ensino, em seus diversos graus e particularmente nos níveis elementares, tem finalidade sócio-econômica, visando, pela educação de base e formação profissional, à recuperação e erguimento social dos alunos, especialmente os mais desprovidos de recursos."¹⁶³

O Plano de Expansão abrangia as três áreas do ensino: técnico-industrial, comercial e agrícola. O ensino técnico industrial era es-

¹⁶⁰ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 6.957, de 23.03.56. [s.n.t.].

¹⁶¹ —. Lei nº 4.280, de 02.01.62. [s.n.t.].

—. Decreto nº 13.715, de 13.06.62. [s.n.t.].

¹⁶² Não foi encontrada, na legislação, referência a esse Plano. Ele é citado somente nas mensagens do Governador Leonel Brizola enviadas à Assembléia Legislativa, de onde foram extraídas as informações aqui reproduzidas.

¹⁶³ RIO GRANDE DO SUL, op. cit., nota 141.

triturado em escolas e cursos de nível elementar e médio, sendo que o Plano enfatizava a criação de escolas técnicas elementares, a fim de complementar a educação primária com cursos rápidos de aprendizagem industrial, de acordo com a demanda do mercado de trabalho. Para tanto, foi assinado um acordo de cooperação com o SENAI para a concessão de matrículas gratuitas, concluída a nova Escola Técnica Parobé e programadas a reorganização, a ampliação e o reaparelhamento de escolas técnicas no interior.

No que se refere ao ensino comercial — considerado satisfatório pelo Governo —, o Plano limitava-se a propor medidas para o melhor funcionamento das escolas oficiais do Estado e a cooperar, supletivamente, através da concessão de bolsas de estudo às escolas particulares.

Ainda conforme o Governador Leonel Brizola, o ensino técnico agrícola desenvolvia-se em escolas de dois tipos: escolas técnicas rurais, com cursos elementares para alfabetizados, mesmo sem o curso primário completo (tinham por objetivo a quantidade, funcionando com programas flexíveis e de fácil acesso à grande massa das zonas interiores); e cursos de técnicas rurais (com maior nível de exigência).

Para atingir a meta de criação de uma escola técnica rural em cada município ou centro da região geoeconômica, o Governo firmou acordo com o Ministério da Agricultura para instalação de escolas técnicas rurais nos postos agropecuários existentes no Estado, e com a Campanha Nacional de Educação Rural (ASCAR) para a difusão de atividades de educação da juventude.

3.3.3.6 — Recursos para educação

A análise do plano de aplicação dos recursos da taxa de educação¹⁶⁴, para os exercícios de 1959 e 1960, revela as prioridades do Governo Leonel Brizola no campo da educação. Do total dos recursos, 36,67% destinavam-se à eliminação do déficit escolar do ensino primário; 21,17%, para realizações e desenvolvimento do ensino técnico; 13,33%, para o

¹⁶⁴ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 10.400, de 18.03.59. [s.n.t.]. Aprova o plano de aplicação dos recursos da taxa de educação para os exercícios de 1959 e 1960, criada pela Lei nº 3.601, de 01.12.58, para vigorar a partir de 01.01.59 pelo prazo de 10 anos — 20% sobre todos os impostos.

programa de alfabetização de adultos; 13,33%, para realizações no setor do ensino secundário e normal; 8,0%, para o Programa de Emergência do Ensino Primário; 6,67% para o Programa de Bolsas de Estudo; e 0,83%, para o Programa de Emergência do Ensino Técnico.

Dentro dessa perspectiva de propagação da educação, a concessão de bolsas de estudo foi uma constante em todos os governos que compuseram o período, acentuando-se no Governo Leonel Brizola com a criação do Serviço de Bolsas de Estudo¹⁶⁵ na SEC. Essas bolsas dirigiam-se tanto a alunos pobres, interessados em cursar os níveis elementar e médio, quanto a alunos aptos a ingressar em curso superior — graduação e pós-graduação¹⁶⁶.

¹⁶⁵ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 10.711, de 21.08.59. [s.n.t.].

¹⁶⁶ —. Lei nº 531, de 29.12.48. [s.n.t.]. Provê sobre a criação de bolsas de estudo para alunos pobres.

—. Lei nº 2.744, de 29.11.55. [s.n.t.]. Institui 1.000 bolsas de estudo em internatos de estabelecimentos particulares e dá outras providências.

—. Decreto Legislativo nº 856, de 06.12.56. [s.n.t.]. Aprova convênio entre o Estado e a PUCRS.

A PUCRS coloca à disposição da SEC, anualmente, 60 matrículas gratuitas para Faculdade de Filosofia e 15 para cada uma das outras faculdades.

—. Decreto Legislativo nº 1.586, de 15.12.61. [s.n.t.]. Aprova convênio entre o Estado e a PUCRS — a PUCRS colocará à disposição da SEC 300 matrículas gratuitas.

—. Lei nº 3.223, de 12.12.56. [s.n.t.]. Institui bolsas de estudo para graduados dos cursos superiores em funcionamento no Estado.

—. Decreto nº 7.656, de 08.02.57. [s.n.t.]. Dispõe sobre a concessão de bolsas de estudo para professores do magistério oficial e funcionários, técnicos ou especializados da SEC em Faculdades de Filosofia e dá outras providências.

—. Decreto nº 10.062, de 24.01.59. [s.n.t.]. Aprova o regulamento sobre a concessão de bolsas de estudo, para os cursos do Departamento de Estudos Especializados do Instituto de Educação.

—. Decreto nº 10.598, de 14.07.59. [s.n.t.]. Dispõe sobre a concessão de bolsas de estudo a alunos pobres em estabelecimentos particulares de ensino de grau primário, médio e superior no Estado e fora dele.

—. Decreto nº 13.312, de 15.03.62. [s.n.t.]. Aprova o regulamento da concessão de bolsas a alunos das Faculdades de Serviço Social, pela Secretaria da Fazenda.

Outra medida adotada, visando à difusão da educação, foi a obrigatoriedade de as empresas facilitarem estudo a nível primário para seus servidores e filhos desses, fixada em 1962¹⁶⁷ de acordo com o previsto na Constituição Estadual de 1947 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação. As empresas industriais, comerciais e agrícolas com mais de 100 empregados eram obrigadas a manter ensino primário gratuito através de: manutenção de escola primária própria; custeio da manutenção do ensino ministrado pelo poder público mediante acordo firmado entre a empresa e o Estado; e custeio do ensino ministrado em escola primária particular.

Devido à dificuldade de cumprimento do Decreto Estadual nº 13.418, que dava margem inclusive a fraudes, foi decretado, em 1964, o salário educação¹⁶⁸ como uma forma de operacionalizar essa obrigatoriedade, expandindo-a a todas as empresas, independente do número de funcionários.

3.3.4 – Habitação

A questão da habitação popular só foi entendida como política governamental, tanto no âmbito federal quanto no estadual, com a criação da Fundação da Casa Popular (FCP) em 1946. A partir daí, as questões relativas à habitação passaram a ser reguladas por esse órgão.

Concomitantemente à prática desenvolvida pela FCP, existiam no Estado duas formas alternativas de construção de habitação popular. A primeira delas, de âmbito privado, referia-se à construção de núcleos habitacionais, pelas empresas, para seus operários¹⁶⁹, e a segunda era

¹⁶⁷ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 13.418, de 16.04.62. [s.n.t.].

¹⁶⁸ BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei nº 4.440, de 27.10.64. [s.n.t.].

¹⁶⁹ As iniciativas dos industriais Rheingantz (Rio Grande e Pelotas) e Abramo Eberle (Caxias do Sul) são um exemplo desse caso. Data de 1885 a construção de habitações das indústrias Rheingantz, sendo que "... em 1892 ampliam-se os 'benefícios sociais' (escola, caixa econômica onde os operários depositavam suas economias, casas, consultório médico, etc.)". A estratégia de fornecimento de habitações para os operários era realizada através da cobrança de aluguel pelas moradias. Já a indústria Eberle diferencia-se quanto a esse aspecto, pois "... o fornecimento de habitações se dava no sentido de propiciar a aquisição de terrenos e de casas por parte dos operários." PEREIRA, op. cit., nota 328, p. 41.

aquela que já vinha sendo posta em prática pelos IAPs¹⁷⁰ desde o início da década de 40.

A legislação estadual sobre habitação é restrita, tornando-se necessário, para seu estudo, recorrer a outras fontes. Este tópico basear-se-á nos planos de Governo para a habitação e no trabalho elaborado por Luiza Helena Pereira¹⁷¹ acerca da habitação popular no Rio Grande do Sul, por ser o levantamento mais completo já realizado sobre o tema.

A interferência governamental, a nível estadual, concretizou-se em 1948, quando a Companhia de Materiais Pró-Casa Popular tornou-se o agente representante da FCP na capital com o objetivo de construir habitações populares.

A organização da Secretaria do Trabalho e Habitação, em 1959¹⁷², com a incumbência de "... promover a solução do problema de habitação, facilitando e proporcionando a construção e aquisição da moradia própria nos meios urbanos e rurais"¹⁷³, acarretou a transferência do Serviço da Casa Popular¹⁷⁴, até então afeto à Secretaria de Obras Públicas, para o seu interior, sob a denominação de Departamento de Habitação.

No ano seguinte, foi criada a Comissão Estadual de Terras e Habitação¹⁷⁵ como órgão de cooperação entre as Secretarias de Obras Pú-

¹⁷⁰ O IAPI foi um dos pioneiros, dentre os IAPs, a fornecer habitação aos operários da indústria. Em 1946, foi lançada a pedra fundamental da primeira casa da Vila IAPI, seguida pelos conjuntos residenciais do IAPB (1949), do IAPETC (1953) e do IAPC (1951).

¹⁷¹ PEREIRA, op. cit.

¹⁷² RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 10.389, de 10.03.59. [s.n.t.]. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado dos Negócios do Trabalho e Habitação e dá outras providências.

¹⁷³ RIO GRANDE DO SUL, op. cit., nota 172.

¹⁷⁴ Não foi possível precisar a data de criação do Serviço da Casa Popular nem suas vinculações com a Fundação da Casa Popular. A primeira referência a esse Serviço foi encontrada no Relatório Anual da Secretaria de Obras Públicas de 1956.

¹⁷⁵ —. Decreto nº 11.201, de 29.02.60. [s.n.t.].

blicas, da Agricultura e do Trabalho e Habitação. Essa Comissão promoveria a aquisição de terras para agricultores e suas organizações e a de áreas destinadas à construção da casa própria, além de propor e realizar projetos relacionados com seus objetivos.

3.3.4.1 – Política habitacional

O déficit habitacional e as precárias condições de moradia da população já eram apontadas pelo Governador Walter Jobim, em sua Mensagem à Assembléia Legislativa, em 1947, ocasião em que advogava a urgência da adoção de medidas para resolver o problema habitacional no Estado, reservando à Companhia de Materiais Prô-Casa Popular para a execução dessas medidas.

"Agrava-se o problema, principalmente em Rio Grande e Porto Alegre. O espetáculo das malocas assume proporções cada vez mais sérias ...

"Previsto na Fundação da Casa Popular um órgão regional destinado a exercer, como seu delegado, as suas funções no Estado, o Governo procurou, na Companhia de Materiais Prô-Casa Popular, de que é participante, incumbir do cuidado do problema uma organização que merecesse a plena confiança pública, pelo esforço que já realizou e pela exeqüibilidade dos seus intentos."¹⁷⁶

A Companhia de Materiais Prô-Casa Popular foi registrada, em 1947, como sociedade anônima, com 50% de capital do Estado e dos municípios e 50% de capital privado. Segundo o histórico reproduzido por Luiza H. Pereira, a Companhia de Materiais Prô-Casa Popular originou-se da Comissão da Casa Popular, criada, em 1946, para estudar o "fenômeno da marginalização social". O coordenador dessa Comissão era o industrialista A. J. Renner, e foi nos seus arquivos que a autora encontrou as informações mais relevantes para estabelecer as vinculações dessa Comissão com os órgãos públicos e com a FCP. A Comissão teria surgido por iniciativa do então prefeito de Porto Alegre "... já antes da

¹⁷⁶ RIO GRANDE DO SUL. Governador. (Walter Jobim). Mensagem à Assembléia Legislativa em 1947. In: PEREIRA, op.cit., nota 328, p.86-7.

criação da FCP.¹⁷⁷ Sua finalidade foi ampliada para "... a constituição de uma empresa que fabricaria certos materiais e importasse (sic) outros, visando cumprir o maior barateamento possível".¹⁷⁸

Ainda de acordo com a mesma autora:

"Se a idéia inicial da formação de uma empresa para a fabricação e importação de materiais de construção já germinava no pensamento dos representantes da indústria, comércio, bancos, apoiados pelo Prefeito da Capital, esta idéia viu a sua grande chance de concretizar-se quando foi criada a Fundação da Casa Popular".¹⁷⁹

Na legislação da Fundação da Casa Popular, foi fixada a contribuição de 1% sobre as transações com imóveis. Os recursos provenientes dessa contribuição, tornada obrigatória no Estado em 1947¹⁸⁰, ficariam à disposição da FCP, devendo ser aplicado aqui 70% desse montante. Em 1951, pela Lei Federal nº 1.473, essa contribuição foi cancelada.

Na conjuntura de 1946-64, foram desenvolvidos três planos de habitação popular pelo Governo Estadual. Os dois primeiros datam do Governo Leonel Brizola, com recursos oriundos do II Plano de Obras do Estado¹⁸¹ de 1958. O último, o Plano Trienal de Habitação, é do Governo Ildo Meneghetti.

Não foi possível precisar a cronologia dos planos do Governo Leonel Brizola. Um deles, denominado "Plano de Emergência do Governo Federal - IV. Comodidades Urbanas Básicas: Habitação Popular", é um documento sem data. Contudo a alusão que esse Plano faz à Comissão de Terras e Habitação, criada em 1960, e a citação desse feita pelo Governador Leonel Brizola, em sua Mensagem de 1962, permitem supor que

¹⁷⁷ PEREIRA, op. cit. nota 328, cap. 2, p.108.

¹⁷⁸ Ibidem.

¹⁷⁹ Ibidem, p. 109.

¹⁸⁰ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei, nº 1.411, 28.04.47. [s.n.t.].

— Lei nº 322, de 06.11.48. [s.n.t.].

¹⁸¹ — Lei nº 3.601, de 01.12.58. [s.n.t.].

ele foi elaborado entre 1960 e 1962. Não foi possível, também, identificar a relação entre esse e o outro plano habitacional do mesmo governo, apresentado na Reunião de Florianópolis em 1961.¹⁸²

O Plano Habitacional baseado no Plano de Emergência do Governo Federal visava à construção de habitações para a população operária. O trecho a seguir sintetiza o sentido do Plano:

"Entre a população marginal que se encontra nas malocas (favelas) de Porto Alegre, em número de 100 mil, uma percentagem de 30% é constituída de operários industriais e servidores públicos. Essa fixação de uma população economicamente válida em área que apresenta condições anti-sociais de vida se explica pelo déficit habitacional que, em Porto Alegre, é de 20 mil unidades residenciais. Visando a evitar que essa população economicamente válida seja degradada, perdendo inclusive seu status social, o Governo do Estado estrutura dois projetos de casas populares: o Centro Social nº 1, em Porto Alegre, e o Centro Social nº 2, na cidade portuária de Rio Grande, onde o problema se assemelha ao de Porto Alegre."¹⁸³

A verdadeira intenção do Estado ao propor esses centros sociais foi criar núcleos industriais, como fica demonstrado na parte do Plano referente ao Centro Social nº 1 – Porto Alegre:

"A fim de incrementar, em forma planejada, a industrialização do Estado, a atual Administração estuda a possibilidade de criar núcleos industriais, localizados nas regiões mais adequadas. Um desses núcleos foi previsto e projetado junto à Capital do Estado. De acordo com a orientação adotada, cada núcleo deverá incluir, além das áreas reservadas para a indústria, centros habitacionais, devidamente estruturados, os quais foram denominados 'Centros Sociais'".¹⁸⁴

A execução dos projetos ficaria a cargo da Companhia de Ma-

¹⁸² RIO GRANDE DO SUL. Governador. (Leonel Brizola). Casa popular. Porto Alegre, Andradas, 1961.

¹⁸³ RIO GRANDE DO SUL. Conselho de Desenvolvimento do Estado. Gabinete de Administração e Planejamento. Plano de Emergência do Governo Federal; comodidades urbanas básicas: habitação popular. Porto Alegre. [s.d.].

¹⁸⁴ RIO GRANDE DO SUL, op. cit., nota 183. p.10.

teriais Prô-Casa Popular e, como se depreende do Plano, os custos do projeto seriam repassados para os compradores:

"O Estado arcarã com as despesas de aquisição de terras, urbanização, serviços públicos e administração deste projeto.

"O projeto prevê a construção de 4.376 unidades residenciais, no valor médio de 491 mil cruzeiros, *no qual se incluem custos de construção, serviços públicos, terreno, urbanização e administração*".¹⁸⁵ (grifo nosso).

O Plano Habitacional do Governo Leonel Brizola apresentado na Reunião de Florianópolis sugere dúvidas quanto à sua formulação. Sob o título mais geral de "Casa Popular"¹⁸⁶, encontram-se duas propostas, que foram tratadas separadamente, no presente trabalho, devido à dificuldade de traçar uma articulação entre ambas. Elas diferem tanto em relação à área a ser atingida quanto à verba a ser aplicada. A primeira, denominada "Casa Popular", trata das condições de moradia da população do Estado e do seu déficit habitacional — avaliado nas mesmas proporções do plano anterior (60.000 moradias) —, mostrando, através de estudos realizados pelo Comissão Estadual de Terras e Habitação, o déficit habitacional de cada região do Estado. Esse déficit justificava a adoção de medidas urgentes para resolver o problema habitacional, sendo proposto, para tanto, um sistema de cooperação entre a União, o Estado, o município e a própria iniciativa privada. A segunda proposta, que recebeu a denominação de "Plano para Aquisição de Terras e Construção de Casas Populares", é mais detalhada e determina que o Plano seria implantado por etapas, através de experiências-piloto, começando pela região circunvizinha à Porto Alegre.

* Na execução do Plano, deveria ser prioritário o atendimento às áreas em que era mais acentuado o fluxo emigratório, como uma forma de evitar o êxodo para os centros populacionais e o despovoamento do interior. O prazo previsto para solucionar o problema habitacional seria de 10 anos, o que demandaria a inversão de Cr\$ 10.800.000.000,00. A contribuição da União seria de 80% desse montante e a do Estado de 20%,

¹⁸⁵ Ibidem, p. 3.

¹⁸⁶ RIO GRANDE DO SUL, op. cit., nota 182.

ambas pagáveis em cotas anuais. Segundo o Plano: "Aos municípios seria deferida a colaboração em terrenos, terraplenagens, arruamentos e serviços ao seu alcance".¹⁸⁷

O auxílio à iniciativa privada ficava assim definido:

"Na aplicação das contribuições da União e do Estado, uma fração não menor que 30% deveria ser destinada à complementação da iniciativa privada, no setor habitacional, por meio de empréstimos com garantia real."¹⁸⁸

Já na segunda parte do Plano, os recursos destinados pelo Estado para a aquisição de terras e para construção de casas rurais e populares seriam de até Cr\$ 6.000.000.000,00, devendo ser constituído um órgão para encarregar-se da compra, da preparação dos planos de colonização e ocupação das áreas e para a seleção dos compradores. Os lotes rurais e as moradias seriam vendidos pelos preços de custo sem correção monetária.

Diferentemente do plano anterior, esse não faz uma clara alusão à formação de núcleos habitacionais junto a zonas industriais. A única menção que ele faz a medidas de fomento à industrialização é aquela que prevê a destinação de seus recursos à complementação da iniciativa privada.

A ênfase, nesse plano, recaiu na colonização das zonas rurais e na fixação da população no interior, principalmente nas regiões circunvizinhas a Porto Alegre, como uma forma de evitar o êxodo em direção à capital para não agravar os conflitos sociais. Entretanto a inexistência de informações com respeito à implementação dos planos e à relação entre ambos impede uma apreciação mais objetiva.¹⁸⁹

¹⁸⁷ RIO GRANDE DO SUL, op. cit., nota 182, p.8.

¹⁸⁸ Ibidem.

¹⁸⁹ Envidou-se todos os esforços possíveis no sentido de um maior esclarecimento, inclusive junto a pessoas que participaram do Governo Leonel Brizola, que resultaram insatisfatórios à medida que essas pessoas não lembravam, ou não tinham conhecimento dos planos. Isso leva a supor que esses planos não ultrapassaram os gabinetes em que foram formulados. Para reforçar essa impressão, as mensagens do Governador Leonel Brizola não fazem nenhuma avaliação acerca da execução dos planos habitacionais.

O Plano Trienal de Habitação¹⁹⁰, elaborado durante o Governo Ildo Meneghetti, retomou o tema da industrialização e tinha como meta a construção de 23.077 unidades habitacionais. Esse Plano, para o triênio 1964-66, fazia parte de um estudo mais amplo — o Plano de Habitação — que estimava o déficit habitacional em 170.000 unidades e propunha uma política habitacional para resolver o problema em 20 anos.

A execução do Plano Trienal de Habitação seria feita de forma descentralizada com a participação dos municípios:

"Tal programa será levado à realização com a participação direta dos municípios, estabelecendo-se através de acordos que a cobertura financeira para as despesas com terrenos, terraplenagem e equipamentos urbanos necessários aos conjuntos habitacionais ficará a cargo dos mesmos, reservando-se ao estado o financiamento das habitações."¹⁹¹

Segundo Luiza H. Pereira: "... o problema da habitação popular é abordado no sentido de se fazer necessário um retorno do capital investido"¹⁹². Dessa forma, não era previsto o atendimento aos chamados "marginais".

"Imperioso seria estabelecer um critério de atendimento que, fazendo justiça aos chamados 'marginais', que habitam choupanas ou embaixo de ponte, satisfizesse também àqueles que, mostrando capacidade de trabalho e poupança, vêem-se na impossibilidade de adquirir, por falta de financiamento, uma habitação condigna. Mais ainda: determinados grupos sociais vivem na mais completa miséria e com mínima capacidade de amortização de financiamentos concedidos. O atendimento prioritário e exclusivo a estes grupos transformaria qualquer plano de habitação, que deve ser de caráter previdenciário, em plano assistencial sem a menor possibilidade de ressarcimento e reinvestimento das amortizações resultantes das vendas das habitações".¹⁹³

¹⁹⁰ RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Trabalho e Habitação. Divisão de Habitação. Plano Trienal de Habitação - 1964-66. Porto Alegre, [s.d.].

¹⁹¹ RIO GRANDE DO SUL, op. cit., nota 190, p.5.

¹⁹² PEREIRA, op. cit., nota 328, cap. 2, p.95.

¹⁹³ RIO GRANDE DO SUL, op. cit., nota 190, p.6.

O reajuste no preço das habitações estava previsto, uma vez que seu valor total e o das prestações mensais eram calculados em salários-mínimos. O prazo para o pagamento do financiamento era de 10 anos.

O interesse de que o programa habitacional servisse para incrementar o desenvolvimento industrial, em especial o das indústrias de materiais de construção e de construção civil, fica claro no seguinte trecho:

"Os efeitos do programa de habitação devem ser considerados de forma mais ampla que não os de somente proporcionar, a determinado número de famílias, novas condições de habitar.

"Durante o período de desenvolvimento do plano, criar-se-ão, fatalmente, novas fontes de emprego que serão destinados não só aos desempregados, cuja mão-de-obra será absorvida em grande parte na construção das habitações, como também através da criação de novas indústrias, que proporcionarão condições novas de emprego à mão-de-obra capacitada, contribuindo desta forma o Plano Trienal de Habitação para a elevação do nível social e produtividade geral do Estado".¹⁹⁴

No que diz respeito à habitação, a ruptura político-institucional desencadeada com o movimento de 31 de março de 1964 levou, a nível nacional, à criação de um sistema financeiro habitacional (BNH); já a nível estadual, foram criadas companhias mistas — as COHABs —, que passaram a ser os órgãos responsáveis pela política habitacional nos estados. No caso do Rio Grande do Sul, a COHAB aqui implantada seguiu a linha proposta no Plano Habitacional elaborado no Governo Ildo Meneghetti.

3.3.5 — Trabalho e previdência

A criação de um órgão estadual para atender às questões trabalhistas só se efetivou em 1958, com o surgimento da Secretaria do Trabalho e Habitação.¹⁹⁵

¹⁹⁴ RIO GRANDE DO SUL, op. cit., nota 190, p.43.

¹⁹⁵ RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 3.602, de 19.12.58. [s.n.t.]. Dispõe sobre a organização do poder executivo e dá outras providências.

As atribuições dessa Secretaria, fixadas em 1959, eram as seguintes: "prestar assistência ao trabalho, ao trabalhador e às suas organizações; colaborar com a Justiça do Trabalho e com o Ministério do Trabalho, nos dissídios, para manter a paz social; tomar medidas para evitar o desemprego e promover a colocação de mão-de-obra disponível (...); promover a solução do problema da habitação, facilitando a construção e aquisição da casa própria; prestar amparo aos menores; promover a recuperação da juventude abandonada; colaborar com as entidades de classe, promovendo a criação de centros de recreação e de cultura social das classes operárias; e firmar convênios com as autoridades federais, estaduais e municipais, para perfeito cumprimento de suas finalidades, após competente autorização quando depender de tal".¹⁹⁶

A estrutura básica da Secretaria ficava assim constituída:

I - Secretário de Estado

- a) Assessoria Técnica e Administrativa;
- b) Gabinete;
- c) Serviço Social de Menores.

II - Diretoria-Geral

- a) Departamento de Trabalho;
- b) Departamento de Habitação;
- c) Departamento de Administração".¹⁹⁷

Como se pode perceber pela análise de suas atribuições, a Secretaria do Trabalho desempenhava um duplo papel: por um lado, desenvolvia uma prática assistencialista e, por outro, atuava como intermediadora dos conflitos trabalhistas ocorridos no Estado.

No que diz respeito às questões assistencialistas, o Estado teve ampla liberdade para legislar, como atestam as medidas referentes ao Serviço Social de Menores (SESME). A importância conferida a esse Serviço é comprovada pela posição que ele ocupava na Secretaria do Trabalho e Habitação — subordinando-se diretamente ao Secretário — e pela farta legislação promulgada a seu respeito nesse período.

¹⁹⁶ —. Decreto nº 10.389, de 10.03.59. [s.n.t.]. art. 19.

¹⁹⁷ Ibidem, art. 49.

O Serviço Social de Menores, criado em 1945 sob inspiração de Alberto Pasqualini¹⁹⁸, surgiu como uma proposta abrangente no tratamento do menor, pois tinha por finalidade "prestar aos menores abandonados, transviados e pobres assistência social sobre todos os aspectos"¹⁹⁹; desde abrigo, alimentação, vestuário, assistência médico-odontológica até cursos profissionalizantes. Os recursos para a execução desses objetivos viriam do Governo e de particulares, uma vez que o SESME deveria incentivar a iniciativa privada na criação de educandários especializados. O principal estabelecimento do SESME seria o Instituto Central de Menores, composto pelo Abrigo Provisório de Menores, pelo Departamento de Pesquisas e Seleção, e pela Policlínica. Além desses, era prevista a criação de outros estabelecimentos de amparo e ensino a menores.

Desde sua criação, o SESME integrou diferentes órgãos da administração estadual²⁰⁰, até ser lotado definitivamente na Secretaria de Trabalho e Habitação em 1959. Também durante esse período, o mesmo sofreu modificações em sua estrutura, sendo agregados, em 1950²⁰¹, o Abrigo Feminino, a Escola de Reforma, o Instituto Infantil Ipanema e vários educandários e escolas vocacionais. Essa composição foi alterada, em outras oportunidades, apenas em relação aos educandários e escolas vocacionais.²⁰² Em 1961, foi criada no SESME a Divisão de Servi-

¹⁹⁸ O Estado já havia demonstrado preocupação nessa área através da criação do Juizado de Menores, do Reformatório e do Abrigo de Menores (Decreto Estadual nº 5.367, de 01.07.33). Essas medidas tinham um cunho mais repressivo, uma vez que eram dirigidas, principalmente, aos menores delinquentes.

¹⁹⁹ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei, nº 890, de 19.09.45. [s.n.t.].

²⁰⁰ O SESME foi criado, em 1945, na Secretaria do Interior, passando, no ano seguinte, a integrar o Departamento Estadual de Saúde (DES). Em 1953, pela Lei nº 2.204, de 8 de dezembro, o SESME foi desligado do DES, ficando subordinado diretamente ao Governo do Estado. Pelo Decreto nº 10.389, de 10.03.59, o SESME foi integrado na Secretaria do Trabalho e Habitação.

²⁰¹ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Lei nº 974, de 16.01.50. [s.n.t.]. Cria o quadro de pessoal do SESME.

²⁰² —. Decreto nº 10.567, de 30.06.59. [s.n.t.].

—. Decreto nº 12.722, de 19.10.61. [s.n.t.].

ços Técnicos²⁰³, composta das seções de: Serviços Sociais; Colocação Familiar; Convênio; Auxílio e Subvenções; Serviços Médicos, Psicológicos e Dentários; e Serviços Educacionais.

É importante destacar que o Serviço de Colocação Familiar, criado em 1953²⁰⁴, foi idealizado para complementar as atividades do SESME, proporcionando aos menores "... que não tenham lar ou que, por força de fatores individuais ou ambientais, nele não possam permanecer"²⁰⁵ uma convivência familiar. Esse serviço dirigia-se a menores de zero a 14 anos, que eram colocados, a título gratuito ou remunerado, em casas de família onde receberiam sustento e educação. A escolha dos menores e das famílias era feita pelo pessoal especializado do SESME, que também acompanhava a educação e as condições em que eram mantidos esses menores.

A estrutura de 1961 manteve-se até setembro de 1964, quando, na reorganização da Secretaria do Trabalho e Habitação, o SESME passou a fazer parte do Departamento de Assistência Social, que foi extinto, em 1969, com a criação da FEBEM.

Sobre a função intermediadora da Secretaria do Trabalho nos conflitos trabalhistas, assinala Maria Assunta Zanfeliz:

"A estratégia do Governo Estadual de criar as Secretarias de Estado, entre elas especialmente a Secretaria do Trabalho, apresentava a nosso ver uma terceira função²⁰⁶: criava os mecanismos diretos de controle sem coerção do movimento sindical. Este último ponto é especialmente válido com relação ao movimento sindical. Considerando-se a atuação da Secretaria do Trabalho do Estado, que neste sentido cumpria muito bem sua função de intermediadora dos conflitos (sic), a Secretaria

²⁰³ RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 12.776 de 07.11.61. [s.n.t.].

²⁰⁴ —. Lei nº 2.125, de 30.09.53. [s.n.t.].

²⁰⁵ —. Decreto nº 4.907, de 07.04.54. [s.n.t.]. Regulamenta a execução da Lei Estadual nº 2.125, de 30.09.53.

²⁰⁶ Segundo a autora, as outras duas funções seriam o reforço ao clientelismo — distribuição de cargos públicos — e a "capacidade de intervenção especializada" das distintas secretarias.

do Trabalho foi um órgão sempre presente neste Governo (Governo Leonel Brizola) e muito solicitada pelo movimento sindical".²⁰⁷

Como já foi referido no período anterior, o processo de centralização das decisões tirou dos estados a capacidade de legislar sobre as questões fundamentais, não existindo, portanto, legislação estadual referente a trabalho e previdência. Assim sendo, a semelhança do procedimento adotado na conjuntura anterior, recorreu-se aos relatórios do CINFA e posteriormente CIERGS, para configurar as repercussões da política trabalhista no meio empresarial do Estado.

As manifestações do centro nesse período seguem a mesma tendência do período anterior. Os empresários encaravam a atuação do Governo Federal como prejudicial à indústria, a medida que protegia excessivamente o trabalhador. O centro continuava insatisfeito com a legislação trabalhista, em especial no que se referia aos seguros contra acidentes de trabalho, a remuneração do repouso semanal, aos dissídios coletivos e aos valores do salário-mínimo.

A garantia do repouso semanal remunerado a todos os trabalhadores (mensalistas, diaristas e horistas), assegurada pelo Decreto Federal nº 27.048, de 12.08.49, foi combatida de forma veemente pelos empresários, assim como a interferência da Justiça do Trabalho nas decisões dos dissídios coletivos. As resoluções da justiça trabalhista eram vistas pelo CINFA como uma forma de "interferir economicamente nas empresas ..."²⁰⁸

A discussão entre os empresários sobre os seguros de acidentes de trabalho, iniciada no período anterior, recrudesciu, em 1950, como decorrência da promulgação da Lei Federal nº 599-A, de 26.12.48, que modificou os prazos para a transferência desses seguros para os institutos de previdência. Pela nova Lei, esses prazos iriam de 1952 a ja-

²⁰⁷ ZANFELIZ, Maria Assunta C. As relações sócio-políticas no Rio Grande do Sul: governo, partidos e sindicatos na conjuntura de 1958 a 1964. Porto Alegre, UFRGS, 1980. p.58 (Dissertação de Mestrado em Antropologia, Sociologia e Ciência Política, mimeo).

²⁰⁸ CIERGS, op. cit.; nota 30, 1945-46, p. 48.

neiro de 1954 (a lei anterior, de 1944, dava prazo até 1953). O CIERGS insistia na permanência dos seguros com as empresas seguradoras privadas.

A polêmica em relação à revisão do salário-mínimo, ocorrida em 1939, repetiu-se em 1955 e 1958. Os empresários do CIERGS reconheciam a necessidade de revisões periódicas nos valores do salário-mínimo, mas não concordavam com os valores estipulados pelo Governo Federal à revelia das propostas da Comissão Estadual de Salário-Mínimo. Em 1955, o CIERGS assim se manifestou sobre essa questão:

"... (o Governo) preferiu dar ao caso uma solução eminentemente política, com grave prejuízo para a economia do país, porque, indubitavelmente, a excessiva elevação dos salários somente poderá ser atendida num regime de inflação continuada."²⁰⁹ Em 1959, o Centro reafirma essa posição: "... como de outras vezes, os trabalhos das Comissões não foram levados em consideração pelo governo federal (...) Isso nada mais é do que uma demonstração clara do governo em tornar o assunto um caso político, pois era necessário contentar a classe trabalhadora e eleitoreira num flagrante menosprezo ao próprio regime democrático, vigente no país."²¹⁰

Já em 1962, no Manifesto aos Empregadores, a classe empresarial gaúcha, consciente da crise econômica pela qual atravessava o Estado e o País, revisou suas posições com relação ao salário-mínimo, numa tentativa de formar aliança com os trabalhadores contra o Governo e revitalizar o mercado interno.

Nesse Manifesto, a Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul, juntamente com a Federação das Associações Comerciais, Federação das Associações Rurais e Sindicato de Bancos, posicionava-se contrária à política econômica do Governo, denunciando a grave crise econômica que atravessava o País, representada pelo processo inflacionário, e a situação dos assalariados que estavam com seus rendimentos corroídos. Em vista disso, as entidades envolvidas no manifesto faziam um apelo a todos os empregadores para que reajustassem espontaneamente os ín-

²⁰⁹ CIERGS, op. cit., nota 30, nov. 1955/nov. 1956.

²¹⁰ CIERGS, op. cit., nota 30, nov. 1958/nov. 1959.

dices salariais de seus empregados sem, contudo, alterarem os preços dos seus produtos.

Para compensar o ônus proveniente da revisão geral dos salários, foi sugerida a adoção de medidas que visassem ao aumento da produtividade, tais como a implantação de novas técnicas e a racionalização dos métodos de produção. Reivindicavam, ainda, a atualização do valor dos salários:

"Embora reconhecendo que a efetivação desse apelo possa conter apenas temporariamente os efeitos da inflação, julgam os dirigentes das entidades empresariais do Rio Grande do Sul ser de sua obrigação este apelo, por entenderem que somente através da atualização do valor dos salários poderão os trabalhadores gaúchos de todas as categorias resistir à pertinaz desmoralização da moeda, que vem sendo corrompida pelo processo inflacionário ..."²¹¹

Jogavam, assim, toda a responsabilidade pela alta do custo de vida no Governo e conclamavam todos os segmentos da sociedade, patrões e empregados, a unirem-se em torno do combate à inflação: "A hora é de redenção nacional. De muito pouco adiantarão os esforços positivos se não for iniciado imediatamente um programa efetivo de combate à inflação (...) cada brasileiro deve defender o seu salário, juntando sua voz à dos milhões de seus concidadãos que estão a reclamar dos poderes competentes a cessação das emissões e a racionalização dos gastos públicos. Os rendimentos de cada um e de todos, que são obtidos do trabalho honesto e construtivo, não podem ser diluídos no maremoto das emissões desbragadas e improdutivas. A quem trabalha, não basta mais a garantia de um salário nominal; é preciso que esse salário represente um índice de capacidade aquisitiva compatível com as necessidades de uma vida digna."²¹²

²¹¹ MANIFESTO aos Empregadores de 1962. In: CIERGS, op. cit., 1962.

²¹² MANIFESTO, op. cit., nota 211.

3.3.6 – Conclusão

A política social do Rio Grande do Sul, no período 1946-64, desenvolveu-se dentro dos estreitos limites da centralização imposta pelo Governo Federal. Apesar da diminuta autonomia deixada ao Estado para a definição de suas políticas, pode-se identificar o setor social que recebeu tratamento prioritário – a educação – no governo populista de Leonel Brizola. As demais áreas da política social limitaram-se a seguir as diretrizes traçadas nacionalmente.

Dada a centralização, a definição de políticas sociais, no Estado, não sofreu alterações substanciais, quer pela alternância de governos, quer pelas modificações do quadro político-econômico regional.

A mudança de ênfase verificada na condução da política nacional de saúde a partir dos anos 50, quando passou a centrar-se na assistência médica à força de trabalho através do sistema previdenciário, não se verificou no Estado, uma vez que essa é uma medida de definição e execução nacional. Ao Estado restou aprofundar as medidas de proteção à saúde pública em geral, que vinham sendo tomadas desde a década de 30.

A intensificação da política sanitária bem como as campanhas desenvolvidas no Estado para prevenção e erradicação de moléstias – principalmente no meio rural – foram mais uma decorrência das diretrizes traçadas nacionalmente do que de um projeto político regional.

O Código Estadual de Saúde de 1962 é a demonstração de que a política sanitária não sofreu solução de continuidade. Sem dúvida, o Código promulgado em 1938 é mais detalhado e rigoroso do que o de 1962, pois, naquela época, a rede de órgãos estaduais não havia se complexificado e especializado como na década de 60. Portanto o fato de o Código de 1962 ser mais genérico se explica tanto pela ampliação dos órgãos públicos e da existência da CLT quanto pela melhoria relativa das condições sanitárias da população.

A educação, por sua vez, constitui-se num canal de veiculação de ideologia e formação de mão-de-obra, sendo, portanto, mais sensível às alterações sofridas pela economia e pela política.

É nesse sentido que devem ser entendidas as medidas educacionais levadas a efeito pelo Governo Estadual.

A relativa autonomia conferida ao setor educação permitia que a política educacional desenvolvida pelo Estado apresentasse certas particularidades em relação à federal. Nos níveis de ensino primário e normal — onde a descentralização foi maior até a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases em 1962 —, a estrutura do ensino podia ser considerada bastante avançada, conforme atestam a reforma do ensino primário de 1958 e a do ensino normal em 1955. Segundo depoimento de uma autoridade educacional do período: "O Rio Grande do Sul, em termos de ensino primário e ensino normal, foi pioneiro no Brasil, até a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases. O Primário era avançadíssimo em termos de organização curricular e avaliação.

"A Reforma do ensino Normal, de 1955, foi um dos grandes avanços desse nível de ensino.

"Antes mesmo da Universidade, o Normal adotou a organização departamental e o sistema de créditos, estabelecendo disciplinas optativas e obrigatórias.

"A Lei de Diretrizes e Bases, ao traçar as grandes linhas da educação nacional, possibilitou que os estados organizassem a educação de acordo com as peculiaridades regionais. De alguma maneira, prejudicou o Rio Grande do Sul, que já estava adiantado e precisou adaptar-se à lei. Quanto aos ensinos secundário e técnico, a adaptação à lei foi um avanço, pois as leis orgânicas formuladas na década de 40 para esses níveis não possibilitavam nenhuma autonomia ao Estado. Já o ensino normal e o primário entraram em decadência. A LDB foi um avanço para o País, mas para o Rio Grande do Sul foi um retrocesso, pois atrelou o ensino normal e o primário às linhas da educação nacional."

A entrada em funcionamento do Conselho Estadual de Educação nesse período foi o fato mais marcante do ponto de vista institucional, ainda que tivesse sido concebido como um órgão meramente consultivo. Foi somente a partir da Lei de Diretrizes e Bases que o Conselho adquiriu poder normativo e decisório, constituindo-se em órgão importante no planejamento educacional do Estado.

A mudança na condução política do Estado, representada pelo Governo Leonel Brizola, teve repercussões importantes na área educacional. O ensino de base bem como o rural e o profissionalizante recebeu

ram especial atenção como parte da estratégia de desenvolvimento apregoada pelo projeto populista do período de Leonel Brizola. Os planos de emergência de expansão do ensino primário e do técnico são uma demonstração da prioridade conferida à área durante esse governo.

No âmbito da habitação popular, a iniciativa governamental do Estado foi tão restrita quanto a nível federal. Apesar de, contrariamente ao que ocorria no País, ter havido reconhecimento por parte dos dirigentes desse período das péssimas condições de moradia da população e, portanto, da necessidade de adoção de medidas "urgentes" para solucionar o problema habitacional, pouco parece ter sido feito.

A criação da Secretaria do Trabalho e Habitação, em 1958, marca o momento em que o Estado incorporou a questão habitacional a nível institucional. Antes disso, o Estado dividia a responsabilidade de solução do problema habitacional com o setor privado, através da Companhia de Materiais Prô-Casa Popular.

No entanto os efeitos da organização institucional não se refletiram na realidade, muito embora se possa perceber uma relativa autonomia do Estado no tocante às questões habitacionais. Essa autonomia pode ser percebida pela elaboração de três planos habitacionais pelo Governo do Estado.

A formulação desses planos num período tão reduzido, como o de 1959 a 1963, com a mesma justificativa — combater o déficit habitacional — já levanta dúvidas quanto aos seus resultados. Além disso, os dois planos elaborados pelo Governo Leonel Brizola estimavam o déficit habitacional nas mesmas proporções. O terceiro plano, formulado pelo Governo Ildo Meneghetti, no final do assim chamado "período de normalidade institucional", estimava um déficit habitacional quase três vezes maior do que aquele acusado pelos planos habitacionais do Governo Leonel Brizola. Isso permite supor que, na realidade, o problema habitacional, ao invés de ser solucionado, agravou-se.

A prática populista, desenvolvida pelo Governo Leonel Brizola, resultou numa forma nova de tratamento das questões trabalhistas no Estado. O papel de mediador, desempenhado pelo Governo nos confli-

tos entre capital e trabalho, inclusive no meio rural²¹³, significou uma antecipação à forma de relação entre governo e sindicato, que se estabeleceria posteriormente no Governo João Goulart.

Como assinala Maria Assunta Zanfeliz:

"No Rio Grande do Sul, o Governo eleito em 58 tentou desenvolver uma política conciliatória ..."²¹⁴

"A posição que vai assumindo o Governo sulino, como mediador entre classes dominantes e subalternas, vai fazer com que haja uma polarização crescente desde 59, pela impossibilidade que tem o governo estadual de resolver as questões pertinentes à crise econômica que se abatia sobre o Estado.

²¹³ Nessa conjuntura, os governos locais anteriores ao Governo Leonel Brizola já demonstravam preocupação com a "questão agrária", como indica a série de medidas tomadas com relação ao pequeno produtor rural, dentre as quais destacam-se: isenção aos pequenos produtores do pagamento do Imposto Sobre Vendas e Consignações (Lei Estadual nº 830, de 23.12.49); autorização ao Poder Executivo para celebrar convênio com os municípios para o serviço de assistência técnica direta a todos os agricultores e abertura de um crédito especial (Lei Estadual nº 1.387, de 02.01.51); isenção de impostos e taxas nas vendas a prestações de pequenas glebas rurais ao longo das rodovias e ferrovias, harmonizando interesse dos latifundiários e pequenos agricultores (Lei Estadual nº 1.542, de 12.02.51); entrega de terras do domínio patrimonial do Estado aos seus ocupantes (Lei Estadual nº 1.542, de 22.09.51); isenção do Imposto Territorial aos pequenos produtores rurais proprietários de áreas de até 25ha (Lei Estadual nº 1.816, de 05.09.52); criação da Comissão Coordenadora da Produção e do Consumo no Estado (Decreto estadual nº 3.901, de 18.06.53); disposição sobre as terras devolutas do Estado (Lei Estadual nº 3.107, de 08.01.57); isenção às associações rurais do Rio Grande do Sul do pagamento do Imposto Sobre Vendas Mercantis (Lei Estadual nº 3.112, de 10.01.57).

Contudo foi somente na gestão de Leonel Brizola que elas adquiriram maior vulto, com a criação da Comissão de Terras e Habitação (Decreto Estadual nº 10.389, de 10.03.59); do Instituto Gaúcho de Reforma Agrária-IGRA - (Lei Estadual nº 12.812, de 14.11.61); e com a instituição de um "programa especial e permanente de difusão e democratização da propriedade e organização de granjas cooperativas e comunidades de pequenos e médios agricultores e criadores, através de Projetos Especiais de Reforma Agrária e Desenvolvimento Econômico (PRADE)" (Decreto Estadual nº 13.068, de 29.01.62).

²¹⁴ ZANFELIZ, op. cit., nota 207, p. 68.

"Este fato reforçou o apoio recíproco entre o Governo e o movimento sindical, até o final de 62. (A partir de 61, essas condições passaram a se reproduzir nacionalmente com Jango)".²¹⁵ (sic)

O sistema de alianças utilizado pelo Governo Leonel Brizola encontrou, na Secretaria do Trabalho e Habitação, um importante canal de sustentação:

"... o movimento sindical passa a contar (...) com a intervenção direta da Secretaria do Trabalho, que atuou como intermediadora e 'pacificadora' dos conflitos surgidos entre trabalhadores e empresários".²¹⁶

Nessa conjuntura, as questões centrais que mobilizavam os trabalhadores gaúchos eram o custo de vida e o arrocho salarial. Essas reivindicações econômicas coincidiam com o sentido da luta travada pelos trabalhadores a nível nacional até o início do Governo João Goulart²¹⁷.

Se o Governo Leonel Brizola representou uma antecipação do que seria a relação estado-sindicato, a nível nacional, o Governo Ildo Meneghetti, da mesma forma, antecipou a nova correlação de forças que se instauraria após a ruptura de 1964. Em reforço a essa idéia, Maria Assunta Zanfeliz assinala:

"Esta tomada de posição levou a reconsiderar as formas de participação das classes subalternas no processo político rio-grandense e a conseqüente quebra da política de 'apoio recíproco' entre governo e movimento sindical, posta em prática no Governo Brizola"²¹⁸.

"O novo governo solidarizou-se com as forças empresariais 'progressistas e modernizantes'. O projeto do novo governo (Meneghetti) teria como princípio norteador de sua ação todo o incentivo à iniciativa privada, considerada como a forma mais eficiente de superar a crise financeira do estado".²¹⁹

²¹⁵ Ibidem, p. 72.

²¹⁶ ZANFELIZ, op. cit., nota 207, p. 78.

²¹⁷ Ibidem, p. 82.

²¹⁸ Ibidem, p. 119.

²¹⁹ Ibidem, p. 123.

A rearticulação promovida pelo Governo Ildo Meneghetti a favor do grande capital e contra o projeto nacionalista acarretou grande repressão aos movimentos populares, o que seria a tônica do panorama nacional pós-64.

"Uma vez que se clareiam quem são os 'aliados' do novo Governo, entende-se também porque o movimento sindical começou a sofrer um controle e uma repressão como há muito tempo não ocorria no Rio Grande do Sul. Se atentarmos para os objetivos para os quais foi criada a ADP no Rio Grande do Sul e também para seus idealizadores, ficam explicitados os princípios do novo Governo: sua oposição radical ao nacionalismo de Brizola, sua oposição ao projeto de capitalismo nacional democrático."²²⁰

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de acumulação, no seu desenrolar, acarreta o surgimento de uma série de necessidades em função da complexificação do processo produtivo e das relações sociais que se travam no seu interior.

Tais necessidades referem-se, de um lado, aos requisitos do próprio desenvolvimento econômico e, de outro, ao provimento das condições fundamentais de reprodução da força de trabalho, sendo respondidas, geralmente, pelo Estado através de uma série de mecanismos, entre os quais se inserem as políticas sociais. Portanto é no plano concreto dos rumos percorridos pela acumulação que afloram essas novas questões, mas é na esfera política, espaço em que se dá o embate entre as forças sociais, que são definidas tanto a forma de que vão se revestir as medidas adotadas como o momento em que efetivamente vão ser postas em prática.

Como já se viu, o Estado encerra, dentro de si, expressões dos interesses, freqüentemente divergentes, das classes em cena na sociedade, apresentando, a cada conjuntura, uma correlação de forças peculiar, que vai ser o elemento determinante para a definição das políticas a serem implementadas.

O acompanhamento da evolução das políticas sociais brasileiras efetuado no presente trabalho, tendo como pano de fundo a perspectiva de análise acima exposta, permitiu que se chegasse a algumas conclusões.

Sob um ângulo mais abrangente, o estudo realizado conduz à constatação de que o aprofundamento da centralização, ocorrido no pós-30, abarcou, também, as políticas sociais, implicando uma redução paulatina da autonomia regional, o que se deu primeiro, e com maior intensidade, naqueles setores mais intimamente ligados ao sistema produtivo. A análise regional demonstrou que, nos setores trabalho e previdência social, não houve margem de autonomia para a atuação do Governo Estadual desde o início do período analisado. Nos outros setores, havia inicialmente um relativo espaço para iniciativas regionais, que foi estreitando-se no decorrer do período.

A estrutura do trabalho conduziu a conclusões parciais relativas ao desenvolvimento das políticas dos diferentes setores sociais em cada conjuntura nele contida. Entretanto esse tipo de condução da análise se, de um lado, permitiu o acompanhamento das especificações das políticas sociais referidas a um dado período histórico, de outro, seccionou a análise da evolução das medidas de cada setor. Sendo assim, surge a necessidade de resgatar os elementos mais importantes presentes nessas conclusões, de modo a compor um outro quadro que aborde separadamente as diferentes áreas estudadas durante o período como um todo.

É importante lembrar que o quê dá substrato à análise ora proposta é o processo de industrialização que o País experimentou a partir de 1930 e que exigiu do Estado uma atuação específica em cada setor social, atuação essa que foi sendo redefinida à medida que se aprofundava esse processo.

O conjunto das medidas ligadas ao setor trabalho cumpriu o papel de impor uma nova regulamentação às relações entre trabalho e capital, estabelecendo as regras que viabilizariam o desenrolar de um processo de desenvolvimento da economia que teria na indústria seu centro dinâmico.

As leis de proteção ao trabalho, que vinham sendo promulgadas de forma esparsa antes de 1930, foram ampliadas a partir de então e passaram a abranger paulatinamente maiores parcelas da classe trabalhadora urbana, o que culminou com o surgimento da CLT em 1943. As normas criadas para reger as condições de formação e de funcionamento dos sindicatos, logo no início da década, promoveram o atrelamento desses organismos ao Estado, representado, nesse caso, pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Foram destruídas as possibilidades de manutenção e de organização de sindicatos autônomos no Brasil num processo que se iniciou em 1931 e se completou em 1939, quando foi decretado o fim do pluralismo sindical e proibida a formação de associações profissionais independentes. Paralelamente, foram-se montando os aparelhos de Estado encarregados de gerir as questões relativas ao setor e de fiscalizar o cumprimento dessas novas normas, dentre os quais salientam-se como mais importantes o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e a Justiça do Trabalho.

A estruturação de uma política trabalhista nesses moldes en-

quadra-se num contexto onde o Estado assumiu uma face autoritária e paternalista, que já se divisava em 1930, aprofundou-se, em 1935, com a promulgação da Lei de Segurança Nacional e tornou-se explícita, em 1937, com o advento do Estado Novo.

As medidas de controle, expressas na legislação sindical e nas instituições por ela engendradas, se, de um lado, foram permitidas por esse Estado forte, de outro, constituíram-se em importantes instrumentos para a sua continuidade.

As leis de proteção ao trabalho, por sua vez, ao mesmo tempo em que responderam aos requisitos apresentados pelos novos rumos da economia, eram coincidentes com antigas reivindicações da classe operária. A medida que o Estado, após liquidar com as organizações sindicais independentes, apresentou essas medidas de regulamentação das condições de trabalho como doação, retirou-lhes o caráter de conquista do movimento operário, transformando-as em mecanismos para ampliar a sua base de legitimação.

Com a redemocratização política que o País sofreu a partir de 1946, poucas foram as mudanças substanciais introduzidas na legislação relativa ao setor trabalho. Merecem destaque a Lei de Greve, a política salarial e a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural.

As restrições contidas na Lei de Greve são demonstrativas do caráter limitado da democracia instaurada. Porém deve ser ressaltado que essa nova fase do processo político foi o elemento que possibilitou a abertura, mesmo que restrita a algumas categorias de trabalhadores, desse importante canal de manifestação.

No desenrolar do processo de redemocratização, que se deu sob a égide do populismo, o crescente estreitamento das relações entre o Estado e a classe trabalhadora levou a que os limites impostos à Lei de Greve e à organização sindical fossem extrapolados, bem como alterados preceitos relevantes da política salarial. A decretação de frequentes reajustes dos salários foi a resposta do Estado à situação de empobrecimento dos trabalhadores urbanos, que passaram a ter nesse item o centro de suas lutas. Nos últimos anos do período analisado, o movimento operário amplia suas bandeiras, incorporando, então, as grandes questões nacionais, consubstanciadas nas reformas de base. Foi exatamente nesse momento que se verificou a extensão da legislação trabalhis-

ta ao campo, como forma de atender aos novos requisitos que o movimento de penetração do capitalismo nas áreas rurais fazia emergir, configurando-se, ao mesmo tempo, como uma tentativa de estancamento da movimentação política que estava ocorrendo no meio agrário.

O novo rumo tomado pela economia em meados da década de 50 passou a requerer uma política restritiva em relação à classe trabalhadora, que, inviabilizada pelo pacto populista, só seria adotada no pós-64 com a implantação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) — com a conseqüente perda do direito à estabilidade — e com a política de arrocho salarial. Da mesma forma, as pressões no sentido de unificar a Previdência Social somente puderam ser respondidas após a derrocada do populismo. A história do setor, a partir da Lei Eloy Chaves, mostrou uma tendência à centralização, que ocorreu inicialmente no plano de estabelecimento de normas orientadoras da organização das Caixas de Aposentadoria e Pensões, e, mais tarde, com a criação dos IAPs, estendeu-se aos organismos previdenciários. Esses Institutos, criados entre 1933 e 1938, congregando os trabalhadores urbanos por categoria profissional, foram-se mostrando ineficazes à medida que se aprofundou o processo de industrialização. A ampliação e a crescente mobilidade da força de trabalho faziam emergir como requisitos fundamentais a serem resolvidos pela Previdência Social um aumento substancial da prestação de assistência médica e uma agilização dos mecanismos burocráticos dos IAPs, o que era dificultado pela existência de uma certa margem de autonomia desses organismos no que se refere às decisões sobre o quadro de benefícios, taxas de arrecadação e distribuição dos recursos. A partir de 1945, várias foram as tentativas de reforma do sistema previdenciário com o intuito de obter a sua unificação administrativa, a uniformização dos benefícios e serviços e um aumento da sua abrangência. No entanto o poder que detinham os dirigentes dos IAPs, pelo uso clientelístico que dele faziam e pela importância que adquiriram como base de sustentação dos governos populistas, transformou em letra morta os ensaios de mudança ocorridos até o final do período.

A reforma da Previdência Social, que suscitou grande polêmica na conjuntura de 1946-64, sob o pretexto de alcançar uma maior racionalidade administrativa, encobria, na verdade, questões de outra ordem. A manutenção de um mínimo de saúde para um contingente cada vez

mais expressivo de trabalhadores exigia uma ampliação dos serviços de assistência médica, que, nesse momento, já eram incumbência dos órgãos previdenciários. De outro lado, a centralização das decisões no que diz respeito aos recursos, trazendo, como consequência a possibilidade de aumento das taxas de contribuição, o que ampliaria os recursos disponíveis pelo sistema, assume maior importância quando se constata o relevante papel que esses desempenhavam para a dinamização da economia.

Além disso, cabe lembrar que o período em que se desenrola essa polêmica é o mesmo que presencia o início de um processo de crescimento no consumo de medicamentos, o que pode sugerir uma relação estreita entre a ênfase conferida à assistência médica e os interesses da indústria farmacêutica.

A tendência ao privilegiamento da assistência médica no quadro das políticas de atenção à saúde, desencadeada em meados da década de 50, teve como consequência um progressivo esvaziamento da área de saúde pública.

Até então, a atuação do Estado havia sido centrada no combate às doenças de massa em atendimento às necessidades de preparação de uma força de trabalho apta a ser absorvida pelas novas atividades urbano-industriais.

A década de 30, a partir da criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, deu início ao estabelecimento das primeiras medidas relacionadas com a organização institucional do setor num movimento de articulação de organismos e de centralização de diretrizes, que iria se completar, em 1956, com a criação do DNERU.

No desencadear do processo de desenvolvimento da indústria, apresentava-se como requisito fundamental a obtenção de uma melhora dos níveis de saúde da população como um todo, inclusive das áreas rurais.

Num segundo momento, quando a indústria assume um novo patamar, e quando já haviam sido garantidas as condições sanitárias mínimas, ou seja, um relativo controle das doenças de massa, o eixo de atuação desloca-se para a implementação de iniciativas dirigidas à força de trabalho em atividade.

De fato, a atuação do Estado na área de saúde, durante todo o período analisado, deixou à margem as questões que são fundamentais para promover mudanças substanciais nos padrões sanitários do País.

Mesmo no Plano SALTE, onde esse setor foi privilegiado como elemento básico para o encaminhamento de um projeto de desenvolvimento, não foram enfatizados problemas como saneamento e nutrição, mas sim medidas de caráter curativo. Por trás desse tipo de postura está uma visão de saúde na qual ela é entendida como resultado do desenvolvimento, restando apenas, enquanto esse não se efetive, atuar de forma paliativa sobre os problemas.

Esse tratamento paliativo demonstra a dimensão que o setor saúde teve no contexto das políticas do Estado. Se o "motor" das iniciativas tivesse sido as necessidades reais da população, o encaminhamento da questão deveria ter, na elevação das condições gerais de vida, o seu ponto de partida. Contudo, como a orientação foi de atuar na periferia do problema, pode-se concluir que as políticas estatais visavam a obter um padrão de saúde que estivesse dentro dos estreitos limites das necessidades do capital.

O simples fato de estarem previstas, no Plano Trienal em 1963, medidas já presentes em 1948 no Plano SALTE vem em reforço dessa idéia, pois demonstra que, durante todo esse período, os pontos fundamentais da área da saúde não foram atacados. De qualquer maneira, a saúde foi concebida como uma questão tática para o desenvolvimento, o que mais adiante se verificaria com a educação, dessa vez no Plano de Metas.

O plano de desenvolvimento do Governo Juscelino Kubitschek, que, dentre os setores sociais, abordava exclusivamente a educação, enfatizava o ensino técnico, dando continuidade a uma política que já vinha sendo adotada em períodos anteriores, apresentando, como inovação, medidas de incentivo ao ensino tecnológico de nível superior. Esse plano ainda apontava como meta o incremento da instrução básica.

A opção feita, em 1956, por um determinado modelo de desenvolvimento econômico, baseado na indústria de bens de consumo duráveis, trouxe consigo a necessidade de ampliação do nível de escolarização, visando a oferecer uma capacitação mínima à força de trabalho urbana, de forma a permitir sua integração numa sociedade crescentemente complexa. Ao lado disso, essa nova fase do desenvolvimento industrial também passou a requerer a formação de profissionais de alta qualificação para gerar quadros técnicos compatíveis com o avanço tecnológico.

Um outro papel importante atribuído à educação nessa conjun-

tura, também referente ao novo modelo de desenvolvimento econômico então desencadeado, foi o de ser instrumento de difusão de uma ideologia geradora de uma mentalidade favorável à modernização da sociedade.

A educação tem, como característica fundamental, a capacidade de se constituir em importante veículo de propagação de ideologias, o que, a cada momento, lhe impõe uma feição peculiar. No caso do Brasil, no período 1930-64, destacam-se dois momentos em que esse papel pode ser percebido com maior clareza, quais sejam, a já referida conjuntura do Governo Juscelino Kubitschek e a do Estado Novo.

Durante a ditadura de Getúlio Vargas, o ensino de moral e cívica bem como a proibição de ministrar aulas em idioma estrangeiro são elementos que compõem uma tentativa de utilização do sistema educacional para difundir um sentimento nacionalista necessário para dar suporte a um projeto de desenvolvimento nacional.

A relevância que a educação assume como aparelho de difusão ideológica, ao lado da existência da necessidade de estender a educação fundamental a camadas mais amplas da população, levou o Estado a centralizar as diretrizes do setor em suas mãos e, também, a tomar para si a tarefa de suprir o nível básico de ensino. Esse impulso de centralização consubstanciou-se numa série de reformas do ensino, que tiveram por resultado a montagem de uma estrutura que permanece praticamente inalterada até hoje, a despeito das tentativas, ocorridas no período imediatamente anterior a 1964, de generalização de movimentos de educação de base, cuja proposta impunha profundas mudanças no setor educacional. É preciso salientar que só foi possível o surgimento dessas tentativas de transformação substancial da educação num momento em que a mobilização popular havia extrapolado os limites impostos pelos mecanismos de controle do populismo.

O processo de centralização iniciado em 1930, que atingiu, já naquele momento, em níveis diferenciados, todos os setores sociais, no que se refere à habitação, seria desencadeado somente a partir de 1946 com a criação da Fundação da Casa Popular (FCP).

A instituição desse órgão no ano em que se reinstaura o processo democrático, ou seja, quando se torna mais importante a busca de apoio popular, parece ter tido como objetivo fundamental captar a simpatia das classes subalternas. A existência, então, de um já expressi-

vo déficit habitacional, aliada ao fato de ser a habitação uma questão altamente sensível por constituir-se em anseio da população, tornava essa temática potencialmente utilizável como instrumento de legitimação. A inoperância da atuação da Fundação da Casa Popular é um fato que vem reforçar o argumento exposto acima. As poucas iniciativas desenvolvidas tiveram um cunho marcadamente clientelístico.

Antes de 1946, o financiamento habitacional fazia parte da política previdenciária como uma das formas de aplicação dos recursos dos IAPs, sem que, no entanto, a atuação nessa área tenha sido significativa.

De fato, somente se pode perceber tentativas mais articuladas de formulação de uma política nacional de habitação, no Brasil, no início da década de 60.

Durante o período 1930-64, a única forma de interferência mais efetiva do Estado no problema habitacional foi o estabelecimento de uma legislação reguladora dos aluguéis residenciais, o que se iniciou, de maneira mais sistemática, em 1942, quando passou a existir um corpo legislativo específico para essa questão.

Como o aluguel representava uma solução do problema de moradia para grandes parcelas da população urbana, a vigência de uma política favorável ao inquilino, antes de ter como objetivo fazer frente ao déficit habitacional, na realidade, foi mais um recurso utilizado para a captação de apoio popular por parte dos governantes populistas.

A mudança de tônica da legislação do inquilinato, ocorrida após 1964, que começa, a partir de então, a favorecer os proprietários, faz parte de um movimento mais amplo que acompanhou o estabelecimento de uma política articulada para o setor, centralizada no BNH. Nesse momento, a habitação passa a se constituir em elemento dinamizador da economia, sem contudo deixar de ser percebida como instrumento de legitimação.

Como já se viu, o processo de centralização que o País experimentou no pós-30 se deu com maior presteza e maior intensidade naqueles setores sociais cujos vínculos com o processo de acumulação eram mais estreitos.

A existência de diferenças regionais ao nível da produção não se constituiu em obstáculo à centralização dos setores trabalho e

previdência social, apesar da oposição manifestada pelas lideranças políticas dos estados. A opção feita em 1930 de promover a industrialização do País pressupunha que o estabelecimento das normas reguladoras das relações entre trabalho e capital tivesse necessariamente abrangência nacional como parte do processo mais amplo de superação de uma ordem sócio-econômica, que se fundamentava nas atividades agroexportadoras.

Já com relação à saúde e à educação, a intervenção do Governo Federal não se deu a ponto de impedir a manutenção de uma certa margem de autonomia para a esfera estadual, o que permitia, em tese, garantir um espaço para a definição de diretrizes coerentes com as peculiaridades regionais. É exemplo disso a política educacional levada a efeito pelo Governo de Leonel Brizola no Rio Grande do Sul, política essa que se inseria em um projeto mais amplo de desenvolvimento do Estado.

É importante lembrar, ainda com relação à questão regional, que foi somente mais tarde que a centralização dos setores sociais, cujos laços com a economia não são tão fortes, aconteceu de forma mais acabada. Na educação isso se deu, em 1961, com a promulgação da LDB; na saúde (considerando o binômio saúde pública e assistência médica), a criação do INPS em 1967 e a formação do Sistema Nacional de Saúde em 1975 são as manifestações máximas desse fenômeno; e, na Habitação, o limite extremo desse processo situa-se na instituição do BNH em 1964.

OBRAS CONSULTADAS

Bibliografia Geral

- ACCURSO, Cláudio. Análise do insuficiente desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Comissão de Desenvolvimento da Assembleia Legislativa 1965. 114p.
- AFONSO, Carlos A. & SOUZA, Herbert de. O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil: a crise fiscal. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. 133p.
- ALMEIDA, José. Industrialização e emprego no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA/INPES 1974. 139p. (Relatório de Pesquisa, 24).
- ALMEIDA, Maria H. Tavares de. O sindicato no Brasil: novos problemas, velhas estruturas. Debate e Crítica, São Paulo, Hucitec, (6):49-74, 1974.
- ALTVATER, E. Remarques sur quelques problèmes posés par l'interventionnisme étatique. In: VINCENT, J. M. et alii. L'Etat contemporain et le marxisme. Paris, François Maspero, 1975. p.135-70.
- ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. Política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política. Estudos Cebrap, São Paulo, Brasileira de Ciências, (18):117-48, out./dez. 1976.
- ANDRADE, Regis de Castro. Perspectivas no estudo do populismo brasileiro. Encontros com a Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, (7):41-86, jan. 1979.
- ARANHA FILHO, Martin. Segurança e higiene do trabalho. Jornal do Comércio, Porto Alegre, 19 ago. 1981. 2º cad.
- AZEVEDO, Sergio de & ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro, Zahar, 1982. 135p.
- BACHA, Edmar Lisboa et alii. Encargos trabalhistas e absorção da mão-de-obra: uma interpretação do problema e seu debate. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1972. 257p. (Relatório de Pesquisa, 12).

- BÉNEVIDES, M. Victória de M. O governo Kubitscheck: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976. 302p.
- BEISIEGEL, Celso de Rui. Estado e educação popular: um estudo sobre a educação de adultos. São Paulo, Pioneira, 1974. 189p.
- BERGER, Manfredo. Educação e dependência. Porto Alegre, DIFEL/UFRGS, 1976. 354p.
- BILAC, Elisabete Doria. Famílias de trabalhadores: estratégias de sobrevivência. São Paulo, Símbolo, 1978. 157p.
- BLAY, Eva Alterman, org. A luta pelo espaço: textos de sociologia urbana. Petrópolis, Vozes, 1978. 180p.
- BOLLAFFI, Gabriel. A casa das ilusões perdidas: aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação. São Paulo, Brasiliense, 1977. 64p. (Cadernos Cebrap, 27).
- . Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. Ensaio de Opinião, Rio de Janeiro, Inúbia, (3):73-83, 1975.
- BRAGA, José Carlos de Souza & PAULA, Sergio Goes de. Saúde e previdência: estudos de política social. São Paulo, Cebes/Hucitec, 1981. 226p.
- BRANCO, Elcir Castelo. Previdência social rural. São Paulo, LTr, 1971. 295p.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Estado capitalista e marxismo. Estudos Cebrap, São Paulo, Brasileira de Ciências, (21):5-31, jul./set.1977.
- . Populismo: uma crise no Estado. Cadernos de Debate: História do Brasil, São Paulo, Brasiliense (1):35-39, 1976.
- . Capitalismo e escravidão no Brasil Meridional: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul. 2.ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. 303p.
- . O modelo político brasileiro. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1972. 211p.
- . Autoritarismo e democratização. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975. 240p.

- CARONE, Edgar. A quarta república. Rio de Janeiro, Difel. 1980. 587p.
- A segunda república (1930-37). São Paulo, Difel, 1974. 452p.
- Movimento operário do Brasil: 1877-1944. Rio de Janeiro, Difel, 1979. 578p.
- A república nova (1930-37). São Paulo, Difel, 1974. 414p.
- CASTELLS, Manuel. Movimentos sociais urbanos. México, Siglo Veintiuno, 1979. 131p.
- CASTRO, Antonio Barros de. Sete ensaios sobre economia brasileira. Rio de Janeiro, Forense, 1971. 283p. v.2.
- COHN, Amélia. Previdência social e processo político no Brasil. São Paulo, Moderna, 1980. 245p.
- COSTA, Cruz. Pequena história da república. 2. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1972. 150p.
- CUNHA, Cêlio da. Educação e autoritarismo no Estado Novo. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1981. 176p.
- CUNHA, Luiz Antonio. Educação e desenvolvimento social no Brasil. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1975. 203p.
- A expansão do ensino superior: causas e conseqüências. Debate e Crítica, São Paulo, Hucitec, (5):27-58, mar.1975.
- Política educacional no Brasil: profissionalização do ensino médio. Rio de Janeiro, Eldorado, 1972. 157p.
- DEAN, Warren. A industrialização de São Paulo (1880-1945). 3.ed. São Paulo, Difel, /s.d./ 272p.
- DIAS, Everardo. História das lutas sociais no Brasil. São Paulo, Alfa-Ômega, 1977. 330p.
- DIAS, F. de Aguiar. Constituições do Brasil. Guanabara, Liber Juris, 1975.
- DONNANGELO, Maria Cecília F. & PEREIRA, Luiz. Saúde e sociedade. São Paulo, Duas Cidades, 1976. 124p.
- DREIFUSS, René Armand. 1964: a conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe. Petrópolis, Vozes, 1981. 814p.

- ENGELS, Friedrich. A questão do alojamento. Lisboa, Distribuidora Nacional de Livros, 1975. 206p. (Coleção Textos Políticos, 14).
- ERICKSON, Kenneth Paul. Sindicalismo no processo político no Brasil. São Paulo, Brasiliense, 1979. 240p.
- FALEIROS, Vicente de Paula. A política social do Estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais. São Paulo, Cortez, 1980. 175p.
- FARIA, Vilmar. O sistema urbano brasileiro: um resumo das características e tendências recentes. Estudos Cebrap, São Paulo, Brasileira de Ciências, (18):91-115, out./dez. 1976.
- . Pobreza urbana, sistema urbano e marginalidade. Estudos Cebrap, São Paulo, Brasileira de Ciências, (9):129-51, jul./set.1974.
- FAUSTO, Bôris. Populismo: capítulo encerrado. Cadernos de Debate: História do Brasil, São Paulo, Brasiliense, (1):33-4, 1976.
- . Trabalho urbano e conflito social (1890-1920). São Paulo, Difel, 1976. 283p.
- FREDERICO, Celso. Consciência operária no Brasil. São Paulo, Ática, 1978. 140p.
- FERNANDES, Florestan. Educação e sociedade no Brasil. São Paulo, Dominus, 1966. 614p.
- FERRANTE, Vera L. Botta. FGTS: ideologia e repressão. São Paulo, Ática, 1978. 419p. (Ensaio 44).
- FREIRE, Paulo. Educação como prática da liberdade. 12. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981. 150p.
- FREITAG, Bárbara. Escola, Estado e sociedade. São Paulo, Moraes, 1980. 142p. (Coleção Educação Universitária).
- FUCHTNER, Hans. Os sindicatos brasileiros de trabalhadores: organização e função política. Rio de Janeiro, Graal, 1980. 259p.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. Uma visão global da economia do Estado. Porto Alegre, 1976. 81p. (25 Anos de Economia Gaúcha, 1).
- . A agricultura do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1978. 104p. (25 Anos de Economia Gaúcha, 3).

- Análise da indústria de transformação do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1976. 152p. (25 Anos de Economia Gaúcha, 4).
- Análise do setor terciário no Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1979. 97p. (25 Anos de Economia Gaúcha, 5, t.1).
- FURTADO, Celso, coord. Brasil: tempos modernos. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1968. 194p.
- GARCIA, Walter E., coord. Inovação educacional no Brasil: problemas e perspectivas. São Paulo, Cortez, 1980. 263p. (Coleção Educação Contemporânea).
- GIANOTTI, José Arthur. Notas sobre a categoria "modo de produção" para uso e abuso dos sociólogos. Estudos Cebrap, São Paulo, Brasileira de Ciências, (17):161-8, jul./set.1976.
- GOMES, Angela Maria de Castro. Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil (1917-1937) Rio de Janeiro, Campus, 1979. 318p.
- GRAMSCI, Antonio. Maquiavel, a política e o estado moderno. 3.ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978. 444p.
- Política e sociedade. Barcelona, Península, 1977. 223p.
- GUIMARÃES, Reinaldo, org. Saúde e medicina no Brasil: contribuição para um debate. Rio de Janeiro, Graal, 1978. 280p. (Coleção Saúde e Sociedade).
- HILTON, Stanley E. O Brasil e a crise internacional 1930-1945. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977. 203p.
- HOFFMANN, Helga. Desemprego e subemprego no Brasil. São Paulo, Ática, 1977. 183p.
- IANNI, Octavio. Estado e planejamento econômico no Brasil 1930-1970. 2.ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977. 316p.
- A formação do estado populista na América Latina. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1975. 162p.
- O colapso do populismo no Brasil. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968. 236p.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE MERCADO DE CAPITAIS. Sistema Financeiro de Habitação. Rio de Janeiro, 1974. 207p.
- JAGUARIBE, Hêlio. O modelo político e a estrutura econômico-social brasileira. Encontros com a Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira (4):129-66, out.1978.
- KOWARICK, Lúcio. Capitalismo e marginalidade na América Latina. 2.ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. 188p.
- . Estratêgias do planejamento social no Brasil. São Paulo, Cebrap, 1971. 48p. (Cadernos Cebrap, 2).
- . A espoliação urbana. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979. 202p.
- LAFER, Celso. O sistema político brasileiro: estrutura e processo. São Paulo, Perspectiva, 1975. 134p.
- LEEDS, Anthony & LEEDS, Elisabeth. A sociologia do Brasil urbano. Rio de Janeiro, Zahar, 1978. 327p.
- LENIN, V. I. El Estado y la revoluciôn. Moscou, Ediciones en Lenguas Etranjeras [s.d.] 147p.
- LESSA, Carlos. 15 anos de política econômica. São Paulo, Brasiliense, 1981. 173p.
- LOVE, Joseph. O regionalismo gaúcho. São Paulo, Perspectiva, 1971. 282p.
- LUXEMBURGO, Rosa. A acumulação do capital. Rio de Janeiro, Zahar, 1976. 516p.
- LUZ, Madel T. As instituições médicas no Brasil: instituição e estratégia de hegemonia. Rio de Janeiro, Graal, 1979. 295p.
- . Saúde e instituições médicas no Brasil. In: GUIMARÃES, Reinaldo, org. Saúde e medicina no Brasil: contribuição para um debate. Rio de Janeiro, Graal, 1978. p.157-174. (Coleção Saúde e Sociedade).
- MALLOY, James M. Previdência social e classe operária no Brasil (uma nota de pesquisa). Estudos Cebrap, São Paulo, Brasileira de Ciências (15):115-31, jan./mar. 1976.
- . A política de previdência social no Brasil: participação e pater-

- nalismo. Dados, Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, (13):93-115, 1976.
- MARANHÃO, Ricardo. Sindicatos e democratização. São Paulo, Brasiliense, 1979. 123p.
- MARIGHELA, Carlos et alii. A questão agrária no Brasil: textos dos anos sessenta. São Paulo, Brasil Debates, 1980. 127p.
- MARTINS, Carlos Estevam, org. Estado e capitalismo no Brasil. São Paulo, Hucitec, 1977. 299p.
- . Capitalismo de estado e modelo político no Brasil. Rio de Janeiro, Graal, 1977. 425p.
- MARTINS, Heloisa H. de Souza. O estado e a burocratização do sindicato no Brasil. São Paulo, Hucitec, 1979. 190p.
- MARX, Karl. Elementos fundamentais para la crítica de la economía política. Mexico, Siglo Vientiuno, 1978. 493p.
- . La ley general de la acumulación capitalista. In: — . El capital. Mexico, Fondo de Cultura Economica, 1946. p.517-606, v.1, cap. 23.
- . Reproducción simple. In: — . El capital. México, Fondo de Cultura Economica, 1946. p.350-434, v.2, cap.20.
- . La acumulación y la reproducción en escala ampliada. In: — . El capital. México, Fondo de Cultura Economica, 1946. p.435-65, v.2, cap. 21.
- MARX, Karl & ENGELS, Friederich. Cartas filosóficas e outros escritos. São Paulo, Grijalbo, 1977. 129p.
- MEIRELES, José. Notes sur le rôle de l'État dans le développement du capitalisme industriel au Brésil. Critiques de l'Économie Politique, Paris, Maspero, (16-17):91-140, abr./set. 1974.
- MELLO, Carlos Gentile de. Saúde e assistência médica no Brasil. São Paulo, Cebes/Hucitec, 1977. 269p.
- MILIBAND, Ralph. O estado na sociedade capitalista. In: CARDOSO, Fernando H. & MARTINS, Carlos Estevam, org. Política e sociedade. São Paulo, Nacional, 1979. v.1, p.62-70.

- MOISES, José Álvaro et alii. Contradições urbanas e movimentos sociais. Rio de Janeiro, CEDEC/Paz e Terra, 1977. 86p.
- MOORE JR., Barrington. As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno. Lisboa, Cosmos, 1975. 632p.
- MÜLLER, Geraldo. A economia política gaúcha dos anos 30 aos 60. In: DACANAL, José Hildebrando & GONZAGA, Sergius, org. RS: economia e política. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1979. 424p.
- NEVES, Lucília de Almeida. CGT no Brasil 1961-1964. Belo Horizonte, Vegas, 1981. 151p.
- NUN, José. Superpopulação relativa, exército industrial de reserva e massa marginal. In: PEREIRA, Luiz, org. Populações "marginais". São Paulo, Duas Cidades, 1978. p.73-141.
- NUSDEO, Fábio. Comentários a Lei do Inquilinato (Lei nº 4.494, de 1964). São Paulo, Revista dos Tribunais, 1965. 122p.
- O'CONNOR, James. USA: a crise do estado capitalista. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. 264p.
- O'DONNELL, Guilherme. Sobre o "cooperativismo" e a questão do Estado. Cadernos do Departamento de Ciência Política, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, (3):1-55, mar. 1976.
- OLIVEIRA, Francisco de. A economia brasileira: crítica à razão dualista. Estudos Cebrap, São Paulo, Cebrap/Brasileira de Ciências, (2): 3-82, out. 1972.
- . A economia da saúde. In: O BANQUETE e o sonho. São Paulo, Brasiliense, 1976. p.42-5.
- . A produção dos homens: notas sobre a reprodução da população sob o capital. Estudos Cebrap, São Paulo, Brasileira de Ciências, (16): 5-25 abr./jun. 1976.
- . A economia da dependência imperfeita. Rio de Janeiro, Graal, 1977. 159p.
- OLIVEIRA, Francisco de & REISCHSTUHL, Henri Philippe. Mudanças na divisão inter-regional do trabalho no Brasil. Estudos Cebrap, São Paulo, Brasiliense, (4):131-68, abr./jun.1973.

- OLIVEIRA, Franklin. Rio Grande do Sul: novo nordeste. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1960. 200p.
- PEREIRA, Luiz. O magistério primário numa sociedade de classes. São Paulo, Pioneira, 1969. 190p.
- PEREIRA, Luiz & FORACCHI, Marialice. Educação e sociedade. São Paulo, Nacional, 1976. 449p.
- PERLMANN, Janice E. O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. 377p.
- PESAVENTO, Sandra Jatthy. História do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1980. 95p.
- . RS: a economia e o poder nos anos 30. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1980. 190p.
- PESSOA, Samuel B., org. Ensaio médico-sociais. São Paulo, CEBES/Hucitec, 1978. 380p.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio, coord. O estado na América Latina. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. 99p.
- PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL. Instituto de Estudos Sociais e Econômicos. Déficit habitacional: quantificação da necessidade habitacional no RS; 1970-1983. Porto Alegre, 1975. 253p.
- POULANTZAS, Nicos, dir. O estado em crise. Rio de Janeiro, Graal, 1977. 338p.
- POSSAS, Cristina de Albuquerque. Saúde e trabalho: a crise da previdência social. Rio de Janeiro, Graal, 1981. 324p.
- RODRIGUES, José Albertino. Movimento sindical e situação da classe operária. Debate e Crítica, São Paulo, Hucitec, (2):98-111, jan./jun. 1974.
- . Sindicato e desenvolvimento no Brasil. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1968. 215p.
- ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. História da educação no Brasil: 1930/1973. Petrópolis, Vozes, 1978. 267p.
- ROWLAND, Robert. Classe operária e estado de compromisso. Estudos Ce-

- brap, São Paulo, Cebrap/Brasileira de Ciências, (8):5-40, abr./jun. 1974.
- SÃ, Nicanor Palhares. Política educacional e populismo no Brasil. São Paulo, Cortez e Moraes, 1979. 107p. (Coleção Educação Universitária).
- SALAMA, Pierre & VALIER, Jacques. Uma introdução à economia política. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1975. 203p.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro, Campus, 1979. 138p.
- SCHILING, Paulo. Crise econômica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Difusão Cultural Técnica, 1961. 175p.
- SERRA, José. A reconcentração da renda: crítica a algumas interpretações. Estudos Cebrap, São Paulo, Brasileira de Ciências, (5):131-155, jul./set. 1973.
- SIMÃO, Azis. Sindicato e estado. São Paulo, Universidade de São Paulo, 1966. 245p.
- SINGER, Paul. A evolução da economia brasileira, 1955-1975. Estudos Cebrap, São Paulo, Brasileira de Ciências, (17):61-83, 1976.
- . Emprego e urbanização no Brasil. Estudos Cebrap, São Paulo, Brasileira de Ciências, (19):93-137, jan./mar. 1977.
- . Força de trabalho e emprego no Brasil (1920-1969). São Paulo, Cebrap, 1971. 106p. (Cadernos Cebrap, 3).
- . Economia política da urbanização. 2. ed. São Paulo, Brasiliense, 1975. 152p.
- . Desenvolvimento econômico e evolução urbana. São Paulo, Nacional, 1968. 376p.
- . Dinâmica populacional e desenvolvimento. 2. ed. São Paulo, Hucitec, 1976. 250p.
- . Economia política do trabalho: elementos para uma análise histórica estrutural do emprego e da força de trabalho no desenvolvimento capitalista. São Paulo, Hucitec, 1977. 198p.
- SINGER, Paul et alii. Prevenir e curar: o controle social através dos

- serviços de saúde. Rio de Janeiro, Forense/Universitária, 1978. 166p.
- SINGER, Paul & MADEIRA, Felícia R. Estrutura do emprego e trabalho feminino no Brasil: 1920/1970. São Paulo, Cebrap, 1975. (Cadernos Cebrap, 13).
- SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Getúlio a Castelo. 4.ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975. 512p.
- SOARES, Luiz Eduardo. Vendendo saúde. Saúde em Debate, São Paulo, CEBES, (1):59-66, out./dez.1976.
- . O INPS e a seguridade social no Brasil. Saúde em Debate, São Paulo, CEBES, (2):37-47, jan./mar.1977.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964). São Paulo, Alfa-Ômega, 1976. 178p.
- SWEEZY, Paul M. Teoria do desenvolvimento capitalista. 3.ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1973. 413p.
- SZMRECSÁNYI, Tamás & QUEDA, Oriowaldo, org. Vida rural e mudança social. São Paulo, Nacional, 1972. 293p.
- TAVARES, Maria da Conceição. Da substituição de importação ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro, Zahar, 1978. 263p.
- VALERIUS, Victor. Legislação brasileira de previdência social. Rio de Janeiro, Aurora, 1958.
- VALLADARES, Lícia do Prado. Passa-se uma casa. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.. 142p.
- VIANNA, Luiz Werneck. Liberalismo e sindicato no Brasil. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976. 288p.
- . Leis sociais e demografia. Estudos Cebrap, São Paulo, Brasileira de Ciências, (21):93-147, jul./set.1977.
- VILLELA, Aníbal & SUZGAN, Wilson. Política de governo e crescimento da economia brasileira (1889-1945). Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973. 468p.
- WEFFORT, Francisco C. Origens do sindicalismo populista no Brasil: a

conjuntura do pós-guerra. Estudos Cebrap, São Paulo, Brasiliense, (4):65-105, abr./jun. 1973.

- 0 populismo na política brasileira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978. 181p.
- Educação e política (reflexões sociológicas sobre uma pedagogia da liberdade). In: FREIRE, Paulo. Educação como prática da liberdade. 12.ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981. p.1-26.

Documentos Oficiais

- ANTEPROJETO de Código do Trabalho, apresentado ao Exmo. Sr. João Mangabeira, Ministro da Justiça e Negócios Interiores, em 31 de março de 1963, pelo Prof. Evaristo de Moraes Filho. Rio de Janeiro, s.ed., 1963.
- BRASIL. Leis, decretos, etc. Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1932. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1933.
- Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1933. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1934.
 - Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1936.
 - Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1935. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1936.
 - Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1936. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1937.
 - Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1938.
 - Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1923.
 - Legislação do governo provisório de 1930 a 1933: coligidos e anotados por Affonso Duarte Ribeiro. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1934.
 - Legislação federal: coleção das leis de 1931. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1942.

- Legislação federal 1937. São Paulo, Lex, s.d. v.1.
- Legislação federal e marginália 1938. São Paulo, Lex, s.d. v.2.
- Legislação federal com separatas: desapropriações, estatutos dos funcionários 1939. São Paulo, Lex, s.d. v.3.
- Legislação federal e marginália 1940 (ano IV) a 1964 (ano XXVIII). São Paulo, Lex, s.d.

BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. Plano Nacional de Educação. Rio de Janeiro, 1962.

BRASIL. Presidência. Conselho de Desenvolvimento. Programa de Metas. Rio de Janeiro, 1958. t.3.

BRASIL. Presidência. Mensagens presidenciais 1947-1964: Eurico Gaspar Dutra, Getúlio Vargas, Café Filho, Juscelino Kubitschek de Oliveira, Jânio da Silva Quadros, João Goulart. Brasília, Centro de Documentação e Informação, 1978.

BRASIL. Presidência. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965 (síntese). Brasília, 1962.

BRASIL. Presidência. Programa de Metas: relatório das atividades do Conselho de Desenvolvimento em 1958. Rio de Janeiro, 1959.

BRASIL. Presidência. Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek: estado do Plano de Desenvolvimento Econômico em 30 de setembro de 1959. Rio de Janeiro, 1959. t.3.

BRASIL. Presidente. (Getúlio Vargas). Mensagens presidenciais 1933-1937. Brasília, Centro de Documentação e Informação, 1978. (Documentos Parlamentares, 126).

BRASIL. Presidente. (Humberto de Alencar Castello Branco). Mensagem ao Congresso Nacional: remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1965. Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 1965.

BRASIL. Presidente. (João Goulart). Mensagem ao Congresso Nacional: remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1963. Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 1963.

BRASIL. Presidente. (Juscelino Kubitschek de Oliveira). Mensagem ao

Congresso Nacional: remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1960. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1960.

CASTRO, Fernando de Freitas E. Consideração em torno do problema da reorganização sanitária do Estado do Rio Grande do Sul. Arquivos do Departamento Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, (6), 1946.

MENSAGEM enviada à Assembléia Legislativa pelo Dr. Darcy Azambuja (Secretário dos Negócios do Interior no exercício do cargo de governador do Estado em 19 de julho de 1936). Porto Alegre, Imprensa Oficial, 1936.

MENSAGEM enviada à Assembléia Legislativa pelo Dr. Darcy Azambuja (Secretário do Interior no exercício do cargo de governador do Estado em 12 de abril de 1937). Porto Alegre, Imprensa Oficial, 1937.

MENSAGEM enviada à Assembléia Legislativa pelo governador Walter Jobim. Porto Alegre, Imprensa Oficial, 1947.

MENSAGEM apresentada à Assembléia Legislativa em 21 de abril de 1950, pelo Dr. Walter Jobim, governador do Estado. Porto Alegre, 1950.

MENSAGEM à Assembléia Legislativa apresentada pelo governador do Estado, General Ernesto Dornelles, por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1954. Porto Alegre, 1954.

MENSAGEM à Assembléia Legislativa apresentada pelo governador de Estado, Engenheiro Ildo Meneghetti, por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1958. Porto Alegre, Imprensa Oficial, 1958.

MENSAGEM à Assembléia Legislativa apresentada pelo governador Leonel Brizola, por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1960. Porto Alegre, Imprensa Oficial, 1961.

MENSAGEM à Assembléia Legislativa apresentada pelo governador Leonel Brizola, em 21 de abril de 1962, referente ao triênio 1959-61. Porto Alegre, Imprensa Oficial, 1962.

MENSAGEM à Assembléia Legislativa apresentada pelo governador Leonel Brizola, em 1962. Porto Alegre, Imprensa Oficial, 1962.

RELATÓRIO apresentado ao Dr. Getúlio Dornelles Vargas e lido perante a Assembléia Constituinte do Rio Grande do Sul pelo Interventor Federal José Antônio Flores da Cunha, em 15 de abril de 1935. Porto Alegre, Globo, 1935.

RELATÓRIO apresentado ao Exmo. Sr. Dr. Getúlio Dornelles Vargas, DD. Presidente da República, pelo General Oswaldo Cordeiro de Farias, Interventor Federal no Estado do Rio Grande do Sul, durante o período 1938-1943. Porto Alegre, Imprensa Oficial, 1943.

RELATÓRIO DA DIRETORIA 1945-6. Porto Alegre, CIERGS, 1947.

RELATÓRIO DA DIRETORIA 1955-6. Porto Alegre, CIERGS, 1957.

RELATÓRIO DA DIRETORIA 1958-9. Porto Alegre, CIERGS, 1960.

RELATÓRIO DA DIRETORIA 1962. Porto Alegre, CIERGS, 1963.

RIO DE JANEIRO. Departamento Administrativo do Serviço Público. Plano Salte 1948: mensagem n.196 de 10 de maio de 1948. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1950.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Estado dos Negócios do Trabalho e Habitação. Plano Trienal de Habitação 1964/66. Porto Alegre, 1967.

RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. Conselho de Desenvolvimento. Plano de Emergência do Governo Federal: comodidades urbanas básicas; habitação popular. Porto Alegre, 1961.

RIO GRANDE DO SUL. Governador. (Leonel Brizola). Casa popular. Porto Alegre, 1962. (matéria apresentada na reunião de Florianópolis em março de 1961).

RIO GRANDE DO SUL. Departamento Estadual de Saúde. Plano Nacional de Saúde, apresentado pelo Dr. Bonifácio Costa, Diretor Geral do Departamento Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul, na reunião dos Interventores dos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Arquivos do Departamento Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, (1), 1940.

Monografias

BAKOS, Margareth Marchioni et alii. Getúlio Vargas e as primeiras vi-las operárias em Porto Alegre (1930-1954). Porto Alegre, PUCRS, 1980. 11p. (Comunicação apresentada ao I Simpósio de História Ibero-Americana, mimeo).

VOLKMER, Maria Lina. Aspectos do movimento operário em Porto Alegre no período entre 1930 e 1937. Porto Alegre, PUCRS, 1974, 59p. (Trabalho apresentado no curso de Ciências Sociais).

Teses

BRAGA, José Carlos de Souza. A questão da saúde no Brasil. São Paulo, FUNDAÇÃO, 1978. 209p. (Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Economia e Planejamento Econômico da Universidade Estadual de Campinas).

BRESSAN, Suimar João. Sindicalismo e sociedade: relações e história. Porto Alegre, IEPE, 1978. (Tese de conclusão dos cursos de pós-graduação em Economia Rural e Sociologia Rural da UFRGS).

GALSING, Elizeu Francisco. A política salarial no Brasil: um estudo do salário-mínimo. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1978. 243p. (Tese de mestrado).

LUCAS, Maria Elisabeth dos S. A federação operária do Rio Grande do Sul e o movimento operário gaúcho no período 1931-35. Porto Alegre, 1978. (Dissertação de bacharelado).

MINELLA, Ary Cezar. Estado e acumulação capitalista no Rio Grande do Sul: o orçamento estadual na primeira república. Porto Alegre, UFRGS, 1979. 97p. (Dissertação de mestrado em Sociologia, mestrado em Antropologia, Ciência Política e Sociologia).

MÜLLER, Geraldo. Periferia e dependência nacional: estudo do desenvolvimento do capitalismo no Rio Grande do Sul. São Paulo, Universidade de São Paulo, 1972. 334p. (Tese de mestrado apresentada ao Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia Ciências e Letras).

- PEREIRA, Luiza Helena. Habitação popular no Rio Grande do Sul, 1890/1980. Porto Alegre, UFRGS, 1980. 256p. (Dissertação de mestrado, área de concentração em sociologia do curso de mestrado em Antropologia, Ciência Política e Sociologia).
- SOUZA, Paulo Renato Costa. Un modelo primário exportador regional: el caso de Rio Grande do Sul; Brasil. Santiago, Facultad de Economía Política, 1973. 124p. (Trabalho de seminário para optar ao grau de mestre em Ciências Econômicas).
- XAVIER, Edgar de Andrade. As diretrizes da política salarial de Vargas a Geisel. Porto Alegre, PUCRS, 1979. (Tese de mestrado em Sociologia Industrial).
- ZANFELIZ, Maria Assunta C. As relações sócio-políticas no Rio Grande do Sul: governo, partidos e sindicatos na conjuntura de 1958 a 1964. Porto Alegre, UFRGS, 1980. 256p. (Dissertação de mestrado apresentada ao Curso de Mestrado em Sociologia, Política e Antropologia).

