


unesp  **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Faculdade de Ciências e Letras
Câmpus de Araraquara - SP

FABIANO FERNANDES SEGURA

**A QUESTÃO PREVIDENCIÁRIA NA PRIMEIRA
REPÚBLICA**
A excepcionalidade da Lei Eloy Chaves



ARARAQUARA – S.P.
2017

FABIANO FERNANDES SEGURA

A QUESTÃO PREVIDENCIÁRIA DA PRIMEIRA REPÚBLICA

A excepcionalidade da Lei Eloy Chaves

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Trabalho e Movimentos Sociais

Orientador: Prof. Dr. Angelo Del Vecchio

ARARAQUARA – S.P.
2017

Segura, Fabiano Fernandes
A Questão Previdenciária na Primeira República A
excepcionalidade da Lei Eloy Chaves / Fabiano
Fernandes Segura – 2017
111 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) –
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita
Filho", Faculdade de Ciências e Letras (Campus
Araraquara)
Orientador: Angelo Del Vecchio

1. Previdência Social. 2. Lei Eloy Chaves. 3.
Primeira República. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pelo sistema automatizado
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE FABIANO FERNANDES SEGURA , DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS, DA FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS - CÂMPUS DE ARARAQUARA.**

Aos 24 dias do mês de março do ano de 2017, às 09:00 horas, no(a) Anfiteatro C, reuniu-se a Comissão Examinadora da Defesa Pública, composta pelos seguintes membros: Prof. Dr. ANGELO DEL VECCHIO - Orientador(a) do(a) Departamento de Administração Pública / Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Letras - Campus de Araraquara, Profa. Dra. MARIA APARECIDA CHAVES JARDIM do(a) Departamento de Sociologia / Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Letras - Campus de Araraquara, Profa. Dra. LIVIA MARIA TERRA do(a) FESPSP / Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, sob a presidência do primeiro, a fim de proceder a arguição pública da DISSERTAÇÃO DE MESTRADO de FABIANO FERNANDES SEGURA , intitulada **A Questão Previdenciária na Primeira República - A excepcionalidade da Lei Eloy Chaves** . Após a exposição, o discente foi arguido oralmente pelos membros da Comissão Examinadora, tendo recebido o conceito final: APROVADO . Nada mais havendo, foi lavrada a presente ata, que após lida e aprovada, foi assinada pelos membros da Comissão Examinadora.


Prof. Dr. ANGELO DEL VECCHIO


Profa. Dra. MARIA APARECIDA CHAVES JARDIM


Profa. Dra. LIVIA MARIA TERRA

Aos meus avós, José e Idalina (*in memoriam*),
saudades de menino.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor Angelo Del Vecchio, meu orientador, que me abriu as portas de sua casa para o conhecimento e, principalmente, para a amizade.

Aos meus pais, pelo apoio incondicional e irrestrito em todas as etapas da minha vida.

Aos meus irmãos, meus melhores amigos.

À minha esposa, pelo amor e companheirismo de longa data, que me deu uma família linda.

Aos meus filhos, Eduardo, Fernanda e Marina, razão da minha felicidade.

RESUMO

A Lei Eloy Chaves de 1923, que instituiu a caixa de aposentadorias e pensões dos ferroviários, foi editada em período conturbado da história nacional. Em meio a crises políticas, sociais e econômicas, essa lei, que é considerada o marco inicial da previdência social brasileira, pode ser vista como excepcional para o período, porque se apresenta, pelos seus contornos jurídicos e motivações políticas, muito mais como uma norma dirigida a servir a uma categoria profissional específica e vital para a economia brasileira, do que uma legislação seminal de um sistema previdenciário a ser implantado no país. Analisar as razões da edição da lei e compreender as nuances que presidiram sua elaboração, compreendido todo o contexto histórico da época, são tarefas necessárias a fim de desmistificar seu caráter precursor na história dos direitos sociais do país.

Palavras – chave: Previdência Social. Aposentadoria. Primeira República. Lei Eloy Chaves.

ABSTRACT

The Eloy Chaves Law of 1923, which created the pension and survivor's benefit fund for railway workers, was enacted in a troubled period in Brazil's history. In the midst of political, social and financial crisis, this law, which is considered the initial landmark of Brazilian social security, may be seen as particular for that period, since through its legal outlines and political motivations, it reveals itself much more as a rule intended to benefit a specific professional category essential for Brazilian economy, than an original rule of a retirement system to be implemented in the country. To examine the grounds of enacting this law and understand the differences that guided its drafting process, after being aware on the entire historical context of that time, are necessary tasks to demystify its pioneer character in the history of social rights of Brazil.

Keywords: Social Security. Retirement. First Republic. Eloy Chaves Law.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 CONTEXTO POLÍTICO, SOCIAL E ECONÔMICO DOS ANOS 20	13
2.1 A economia brasileira	14
2.1.1 O protagonismo do café	14
2.1.2 A Primeira Guerra Mundial e a economia brasileira	16
2.1.3 Aspectos da industrialização brasileira	18
2.1.4 As condições de vida da classe operária	19
2.2 Os movimentos sociais	22
2.2.1 As greves do final dos anos 10	22
2.2.2 A fundação do Partido Comunista Brasileiro	25
2.2.3 O movimento tenentista	26
2.3 A política dos anos 20	28
2.3.1 A política dos governadores e o controle do sistema eleitoral	28
2.3.2 Os governos Artur Bernardes e Washington Luís	30
2.3.3 A Comissão de Legislação	32
3 A PRIMEIRA REPÚBLICA E O PENSAMENTO SOBRE A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	35
3.1 Os intelectuais e seu objeto de preocupação	37
3.1.1 A herança escravocrata	37
3.1.2 Um Estado forte e benevolente	39
3.1.3 A construção de uma nação	42
3.2 A esquerda brasileira e os direitos sociais	44
3.2.1 As diferentes faces da esquerda	44
3.2.2 A denúncia dos anarquistas via imprensa operária	48
3.2.3 O ideário comunista/socialista diluído	51
3.3 A grande imprensa	56
3.3.1 A imprensa-empresa em um país de analfabetos	56
3.3.2 A recepção da Lei Eloy Chaves nos grandes jornais	58
4 A LEI ELOY CHAVES E A SUA EXCEPCIONALIDADE	62
4.1 Os antecedentes normativos	64

4.1.1 O privilégio dos funcionários públicos	64
4.1.2 A “previdência” dos ferroviários públicos	66
4.2 Os frutos da Comissão de Legislação Social	69
4.2.1 A Lei de Acidentes do Trabalho de 1919	69
4.2.2 A Lei de Férias de 1925	71
4.2.3 O código de Menores de 1927	74
4.3 A Lei Eloy Chaves	76
4.3.1 A origem da previdência social no estrangeiro	76
4.3.2 Eloy Chaves e as ferrovias	78
4.3.3 O trâmite do projeto de lei no Parlamento	81
4.3.4 A lei de caixas de aposentadorias e pensões	86
CONSIDERAÇÕES FINAIS	93
REFERÊNCIAS	97
ANEXOS	104
ANEXO A	105

1 INTRODUÇÃO

A Seguridade Social, sistema constitucional que engloba a saúde, a assistência social e a previdência social, tem previsão recente no ordenamento jurídico brasileiro como aponta o artigo 194 da Constituição Federal: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (BRASIL, 1988).

Da análise detalhada dos artigos 196 e 203 (BRASIL, 1988) do texto constitucional, constata-se a existência de um sistema universal de saúde a todos os habitantes do país, além da assistência social aos mais necessitados, independentes, ambas, de contribuição. No mesmo sentido, a previdência social, segundo o artigo 201 (BRASIL, 1988), aparece como o sistema que prevê, de modo geral, o pagamento de benefícios de aposentadoria e pensões, mediante contribuições compulsórias daqueles que desempenham atividade laborativa.

Tal sistema, no que toca especificamente à previdência social, nem sempre foi assim. Pelo contrário, a previdência social brasileira percorreu um longo e sinuoso caminho até que se mostrasse acessível a todos aqueles que, independentemente do local de trabalho – campo ou cidade – e de categoria profissional, desempenhassem um trabalho.

É em relação ao período inicial da previdência social no Brasil que se debruça a presente pesquisa, com o enfoque na Lei Eloy Chaves de 1923 (BRASIL, 1923), que instituiu a caixa de aposentadoria e pensões aos ferroviários, uma vez que, editada nos anos finais da Primeira República, é considerada, segundo Gomes (1979), Cohn (1980), Leite e Velloso (1963), o marco inicial da previdência social no Brasil. Interessante notar que, mesmo dentre aqueles que defendem ter sido o governo de Getúlio Vargas o autêntico instituidor dos direitos sociais e trabalhistas no Brasil – Oliveira Vianna, por exemplo –, não há discordância em se considerar a Lei Eloy Chaves (BRASIL, 1923) como o princípio da previdência social brasileira.

Em oposição, destaca-se a posição isolada de James M. Malloy (1986), que, ao enfatizar a Lei de Acidentes de Trabalho de 1919 (BRASIL, 1919) como uma norma puramente social, considera que a Lei Eloy Chaves (BRASIL, 1923) não assinalou o início da previdência brasileira, mas estabeleceu os parâmetros para a sua posterior instalação no país.

Apesar do quase consenso acerca do caráter seminal da lei de caixa de aposentadorias e pensões dos ferroviários, faz-se necessária uma análise mais detalhada acerca dos motivos e circunstâncias que presidiram a sua edição, já que foi estabelecida durante o momento histórico caracterizado por um Parlamento e um Executivo chefiados por

representantes da elite agrária e da industrial do país, claramente refratárias a legislações de cunho social.

Nesse sentido, entende-se que não há como qualificá-la como uma lei de implantação da previdência social no país, que a mesma não marcou o início da previdência social brasileira, pois foi excepcional, dirigida a uma categoria profissional específica – os ferroviários – e não teve o objetivo de universalizar a cobertura previdenciária. Além disso, essa lei, além de contrariar todo o histórico de tramitação das leis sociais na Primeira Pública – seja pela sua aprovação em tempo recorde, seja pela iniciativa do próprio governo em sua edição – não instituiu um regime previdenciário autêntico, porque não havia a previsão de participação do Estado no custeio do sistema, sendo de direito privado a natureza jurídica das respectivas CAPs.

Portanto, considerando verdadeira nossa hipótese, a instituição da previdência social no Brasil se deslocaria dez anos no tempo, coincidindo com o governo provisório de Getúlio Vargas e a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões em 1933 e 1934.

Referido deslocamento, se mal compreendido, contribuiria para a tese esposada pelos defensores do regime varguista, que atribuem a Vargas a inauguração dos direitos sociais no país; seria o reforço à teoria da outorga, segundo a qual tais direitos não teriam surgido graças à luta dos trabalhadores, mas seriam uma benesse estatal.

Um olhar mais agudo revela que os direitos sociais no Brasil —consagrados de forma mais evidente no período posterior a 1930 – não se devem tão somente a uma concessão estatal, mas surgiram de um conjunto de circunstâncias interdependentes, dentre as quais um extenso período de lutas da classe trabalhadora ao longo de toda a Primeira República. O governo getulista, fiel aos pontos do programa da Aliança Liberal, que prescrevia a implantação de direitos sociais no país, contempla os trabalhadores com vários desses direitos, apaziguando, de modo reflexo, a sociedade convulsionada pelos movimentos sociais muito atuantes principalmente nos anos finais da década de 1910 e durante toda a década de 1920.

Este trabalho não tem, entretanto, o objetivo de discutir os méritos e deméritos do governo Vargas; ao contrário, busca passar ao largo de correntes ideológicas e dissensões acadêmicas, para analisar o objeto de pesquisa – a Lei Eloy Chaves – de forma distante e isenta, como predicava Durkheim (1987), restringindo-se aos fatos que circundam sua edição e extraíndo daí uma conclusão científica. Coube, portanto, uma abordagem histórica e analítica da lei em questão que é apresentada em três partes.

Na primeira delas, traça-se um esboço dos contextos social, político e econômico da década de 1920, época em que se deu a edição da Lei de Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários, focalizando os principais aspectos relativos à produção cafeeira, as condições da incipiente indústria nacional além da descrição da qualidade de vida da classe operária do período.

No segundo segmento, analisam-se os principais acontecimentos sociais da Primeira República, destacando o movimento tenentista, as greves gerais do final da década de 1910 e a fundação do Partido Comunista do Brasil em 1922. Esses eventos são de crucial importância para a compreensão do delicado momento pelo qual passava a sociedade brasileira à época da elaboração da Lei Eloy Chaves; as convulsões sociais do período espelham as insatisfações não só da classe trabalhadora, mas também de diversos militares e líderes da esquerda, quanto às condições de vida e de trabalho a que era submetida a população nacional.

Em relação ao contexto político fez-se necessária uma exposição do sistema eleitoral brasileiro e de uma abordagem sucinta dos governos Artur Bernardes e Washington Luís, além de uma referência à instalação da Comissão de Legislação Social na Câmara dos Deputados, órgão que seria responsável pela elaboração e aprovação das leis sociais surgidas na Primeira República. A título de comparação, apresenta-se a situação dos sistemas de previdência social nos países mais industrializados à época da edição da Lei Eloy Chaves.

Dando seguimento à análise da conjuntura reinante no país quando do surgimento da lei dos ferroviários, buscamos embasamento no pensamento social do período, destacando as ideias dos intelectuais a esse respeito. Se não havia entre eles um pensamento específico acerca de previdência social, existia, certamente, uma preocupação com as questões sociais da república recentemente criada. Nisso se revela sua preocupação com a construção da nação e o desenho de um Estado forte, atento às demandas sociais, tudo isso permeado por uma herança escravocrata recente e indissociável do destino nacional. De fato, os intelectuais, em vez de se firmarem como elaboradores de políticas sociais, assumem muito mais uma posição de denunciamento da carestia e da necessidade de integração das raças e das regiões do país.

A fim de descobrir as motivações que presidiram a edição da lei, volta-se a atenção ao papel desempenhado pelas esquerdas brasileiras no tocante à questão previdenciária. Para tanto, analisaram-se as diferentes faces do movimento esquerdista no país – que teve seu protagonismo alternado entre anarquistas, socialistas e comunistas –, a participação da imprensa operária, bem como o ideário diluído e pouco efetivo dos esquerdistas no que tange à questão social. Apesar da pouca ou nenhuma participação da esquerda na formulação das leis sociais, particularmente na Lei Eloy Chaves, uma vez que o ambiente institucional – o

Parlamento e o Executivo – era-lhe hostil e dominado pelas elites industriais, comerciais e agrárias do país, fica evidente que foi importantíssima a sua cooperação para a criação de um clima social conturbado nas grandes cidades, chamando à atenção das autoridades para a carestia de vida durante a Primeira República.

Por fim, com o intento de fechar a análise do pensamento social, confere-se destaque ao papel da grande imprensa, ressaltando sua pouca capilaridade junto à massa da população e o seu raro destaque quando da edição da lei. Ressalta-se que os veículos de imprensa que noticiaram a edição da Lei Eloy Chaves emprestaram-lhe um caráter predominantemente privado, restringindo-a, de modo explícito, a uma conquista específica dos ferroviários; em nenhum momento, pode-se dizer, houve referência a um suposto sistema previdenciário, mas tão somente a uma benesse estatal dada a uma categoria profissional.

Após essa apreciação do pensamento social na Primeira República, na terceira parte deste trabalho, observam-se as especificidades que cercaram a edição da Lei Eloy Chaves de 1923. Ao lado de um panorama dos sistemas de seguridade social no estrangeiro à época da promulgação da referida lei no Brasil, enumeram-se os antecedentes normativos à sua edição, destacando os planos de seguro destinados à cobertura dos funcionários públicos e, em especial, dos ferroviários que prestavam serviço ao Estado.

A fim de explicar a excepcionalidade da tramitação e da aprovação da Lei Eloy Chaves, examinaram-se as demais legislações sociais promulgadas à época, as quais enfrentaram resistência junto ao governo e tiveram longo período de incubação no Parlamento até serem finalmente aprovadas.

Finalmente, emerge a apreciação específica da Lei de Caixa de Aposentadorias e Pensões de 1923. Para tanto, expuseram-se, inicialmente, as ligações tanto políticas como econômicas de seu autor com o meio ferroviário que podem explicar não só a motivação de sua apresentação ao Congresso, mas também o empenho em sua aprovação. O modo peculiar como tramitou essa lei no Parlamento também é detalhado. De fato, a receptividade das CAPs (Caixas de Aposentadoria e Pensões) dos ferroviários e a objeção de extensão das mesmas a outras categorias profissionais fornecem valoroso substrato à hipótese da pesquisa. Por fim, os principais artigos da Lei Eloy Chaves foram avaliados sempre de modo a embasar os argumentos que permearam este estudo.

É óbvio que a presente pesquisa não esgota o tema, também não tem a pretensão de fazê-lo; é mais uma contribuição a estudos feitos anteriormente e a outros que certamente virão. O que se objetiva aqui é extrair, da melhor forma possível, as orientações dos atos e

fatos que circundaram a excepcionalidade da Lei Eloy Chaves, sem, contudo, apreender seu sentido único, tarefa impossível ao sociólogo ou a qualquer exegeta (ARON, 2016).

2 CONTEXTO POLÍTICO, SOCIAL E ECONÔMICO DOS ANOS 20

A fim de se obter um quadro razoável dos anos 20, década em que floresceu a política de previdência social no Brasil, faz-se necessária uma incursão nos diversos matizes econômicos, políticos e sociais do período.

A análise econômica fornece o substrato lógico pelo qual perpassam os acontecimentos políticos e sociais, haja vista ser a economia elemento indispensável para a compreensão abalizada de apontado período histórico. É óbvio, entretanto, que ela não responde sozinha por todas as vicissitudes de determinado período; não se está a advogar um determinismo econômico exclusivo que norteie os acontecimentos históricos. Ao contrário: o contexto econômico deve ser analisado no bojo dos acontecimentos culturais, sociais e políticos de uma época delimitada; embora determinante em certo sentido, não o é isoladamente, mas sim colaborador no surgimento e na feição de vários fatos que caracterizam um período de tempo relevante da história. Desse modo, a situação econômica brasileira nos anos 20 – tomando-se como base os eventos consequentes da primeira guerra mundial, passando pela predominância do café e sua dependência do transporte ferroviário, bem como o desenvolvimento das atividades industriais e a relevância da classe operária – constitui uma fonte de estudo inestimável para o entendimento do debate da questão previdenciária quando de sua iniciação no Brasil.

A questão política também é de suma relevância para a compreensão histórica; a política dos governadores e o constante enfraquecimento do poder central, o governo Artur Bernardes e o governo Washington Luís, bem como a instalação e o funcionamento da Comissão da Legislação Social na Câmara dos Deputados são todos ingredientes indispensáveis para se entender um momento decisivo da história nacional. A par disso, o protagonismo dos anarquistas, socialistas e comunistas junto ao operariado organizado e a hostilidade de que eram vítimas suas ideias e ações parecem refletir um desenho de país no qual não se encaixaria a previdência social; o desenvolvimento do debate da mesma, circundado por árido campo político, surpreende e inova de maneira relevante a história da política social brasileira.

A ascensão do debate das questões sociais, encampado pela esquerda e usado como meio de pressão junto aos grupos que dominavam a arena política dos anos 20, desmistifica a ideologia patrocinada pelo governo Vargas, que sustentava a ideia de que a aquisição de direitos sociais por parte do proletariado teria surgido de uma simples benesse do Estado e

sem luta política. Se isso se deu no caso específico da Lei Eloy Chaves – o que constitui o objeto da pesquisa –, não pode ser estendido às demais legislações protetivas do período, que contaram com intensa participação popular, seja por meio de grupos organizados como os sindicatos, seja por outros meios de pressão, como as constantes greves realizadas pelo operariado.

Continuando a análise da conjuntura brasileira, surgiram os movimentos sociais que, não se circunscrevendo tão somente aos anos 20, mas abarcando também as décadas anteriores que compreenderam a Primeira República, fecharam o quadro brasileiro no qual nasceu, ainda que de forma tímida e vacilante, a previdência social. Assim, ganham relevo as greves operárias, sobretudo as do final da década de 10, além do surgimento do movimento tenentista e a fundação do Partido Comunista em 1922.

Relatados todos esses acontecimentos, cabe aqui esclarecer que, embora discriminados separadamente com matizes preponderantemente econômicas, políticas e sociais, constituem-se os mesmos, sobretudo, em fatos sociais – no sentido sociológico do termo – que serão considerados partindo-se de um determinado aspecto desses mesmos eventos, para deles extrair consequências diversas, sempre com o fim de emoldurá-los na discussão da questão previdenciária.

Por fim, registre-se que a apreciação efetuada na presente parte tem como objetivo único retratar, da melhor maneira possível e de forma pertinente à temática da pesquisa, o ambiente em que se deu o fenômeno, sem a pretensão de discutir de forma aprofundada os acontecimentos. Seu objetivo é introduzir o leitor nas nuances do Brasil do início do século XX, época em que a previdência social começou a adquirir seus contornos principais, através do fervilhar de ideias e movimentos sociais.

2.1 A economia brasileira nos anos 20

2.1.1 O protagonismo do café

A mudança no eixo da agricultura brasileira, iniciada no século XIX com a queda vertiginosa da participação brasileira no mercado mundial de produção do açúcar, consolidou-se de modo definitivo no século XX. A lavoura cafeeira, que se tornara a principal atividade econômica brasileira já nos meados do século XIX, localizada principalmente no sudeste do país, consolidou-se, na interpretação que lhe empresta Marcel Mauss (2003), o fato social total durante a Primeira República. Nesse sentido, é considerado um conjunto de fenômenos

ancorados no modelo de produção do café, que ditam os rumos das concepções políticas, sociais e econômicas do período em questão, “exprimem ao mesmo tempo e de uma só vez todas as espécies de instituições: religiosas, jurídicas e morais” (MAUSS, 2003, p.55) e ocasionam ramificações e influência sobre todos os setores da vida brasileira na Primeira República. Em verdade, todos os maiores fatos econômicos, sociais e políticos do Brasil, desde meados do século XIX até as primeiras décadas do século XX, desenvolvem-se em função da lavoura cafeeira, dos interesses de sua aristocracia (PRADO JÚNIOR, 1976); é o rei café quem dita as regras na infância da república brasileira.

O protagonismo dos cafeicultores, por conseguinte, expande-se por todos os quadrantes da economia brasileira: o plantio, a colheita, o transporte e a comercialização do café englobam uma cadeia de produção que emprega e dirige parcela considerável do incipiente operariado nacional. Mais do que isso, o excedente cafeeiro, ocasionado por uma rentabilidade extraordinária do produto, bem como por uma conjuntura de crédito farto, acaba forjando as condições necessárias à industrialização nacional, como confirmam as observações de João Manuel Cardoso de Mello (1991, p.99):

A economia cafeeira capitalista cria, portanto, as condições básicas ao nascimento do capital industrial e da grande indústria ao: 1) gerar, previamente, uma massa de capital monetário, concentrada nas mãos de determinada classe social, passível de se transformar em capital produtivo industrial; 2) transformar a própria força de trabalho em mercadoria; e, finalmente, 3) promover a criação de um mercado interno de proporções consideráveis.

A classe social dos cafeicultores, portanto, ao adquirir um capital demasiado por força de sua predominância no quadro econômico brasileiro, cria a base de desenvolvimento da industrialização nacional ao transferir seus recursos para esse seguimento, além da ajuda na formação de um mercado interno para o consumo dos bens produzidos:

Em suma, o complexo exportador cafeeiro, ao acumular, gerou o capital-dinheiro que se transformou em capital industrial e criou as condições necessárias a essa transformação: uma oferta abundante no mercado de trabalho e uma capacidade para importar alimentos, meios de produção e bens de consumo e capitais, o que só foi possível porque se estava atravessando um auge exportador. (CARDOSO DE MELLO, 1991, p.101).

É importante registrar que, entre outras categorias profissionais que preponderaram na cadeia de produção do café, sobressaíam-se os ferroviários, responsáveis pelo escoamento do produto, portanto vitais ao bom funcionamento da economia cafeeira. Disso advinha o

posicionamento dos fazendeiros do café na década de 1920 que, alertados pelas greves gerais de fins da década de 1910, passaram a assumir, ainda que de forma tímida e por meio de seus representantes políticos, a defesa dos pleitos trabalhistas dos ferroviários como forma de se evitar possível embaraço às atividades sob o seu monopólio. Um desses representantes é o deputado paulista Eloy Chaves, que formula a lei de criação das CAPs (Caixas de Aposentadorias e Pensões) aos ferroviários, para o amparo dos mesmos nas questões de doença e morte.

Note-se que, mesmo com as flutuações do café nos anos 20 decorrentes da recessão mundial, a aristocracia cafeeira continua a dar as cartas na política nacional, o que obriga o governo a sustentar o preço do produto (BACHA; GREENHILL, 1992) na linha do que vinha sendo desenvolvido, desde 1906, com o Convênio de Taubaté. Há, portanto, uma inegável ascendência do café sobre os demais produtos da agricultura brasileira, o que legitima o poder de seus produtores e empresta caráter de relevância às suas demandas no ambiente político doméstico. Nesse contexto, não é surpresa que, em meio a um momento conturbado da política nacional, quando o Presidente da República governava sob estado de sítio, tenha surgido uma lei social que amparasse os ferroviários em termos até então inéditos em solo nacional, como foi a Lei Eloy Chaves. O café deveria continuar a reinar, e seu caminho não poderia ser obstado por agitações sociais no coração de sua cadeia de produção: as ferrovias.

2.1.2 A Primeira Guerra Mundial e a economia brasileira

O Brasil sempre teve uma dependência histórica do mercado externo, a qual se originou no período colonial e consolidou-se ao longo dos anos, não só em função do produto principal que ofertava – primeiramente o pau-brasil, em seguida a cana-de-açúcar e finalmente o café –, mas também da aquisição de mercadorias para o consumo e para aparelhar a sua incipiente indústria. Isso refletiu no próprio surgimento da burguesia nacional, umbilicalmente ligada à aristocracia agrária. De fato, ambas se confundem, pois são originárias de um mesmo berço de poder e influência:

[...] Depois da Abolição, a oligarquia não dispunha de base material e política para manter o padrão de hegemonia elaborado no decorrer do Império. Para fortalecer-se, ela tinha de renovar-se, recompondo aquele padrão de dominação segundo as injunções de ordem social emergente e em expansão. Os conflitos que surgiram, a partir de certos setores radicais das “classes médias” (dos quais o tenentismo é uma forte expressão, embora a pressão civil – relacionada com o sufrágio, os procedimentos eleitorais e a

renovação da política econômica – possuísse significado análogo), e a partir de setores insatisfeitos da grande burguesia (os industriais de São Paulo e do Rio são comumente lembrados, mas não se deveria esquecer a pressão que provinha das oligarquias “tradicionais” dos Estados em relativa ou franca estagnação econômica), se acabaram com a monopolização do poder pela “velha” oligarquia, também deram a esta (e a seus novos rebentos) a oportunidade de que precisavam para a restauração de sua influência econômica, social e política. Essa “crise” – como um processo normal de diferenciação e de reintegração do poder – tornou os interesses especificamente oligárquicos menos visíveis e mais flexíveis, favorecendo um rápido deslocamento do poder decisivo da oligarquia “tradicional” para a “moderna” (algo que se iniciara no último quartel do século XIX, quando o envolvimento da aristocracia agrária pelo “mundo urbano dos negócios” se tornou mais intenso e apresentou seus principais frutos políticos). (FERNANDES, 1987, p.208-209).

A deflagração da primeira guerra mundial veio interromper um ciclo de paz e prosperidade no continente europeu, envolvendo com “a névoa da nostalgia” o período anterior a 1914 (HOBSBAWN, 2011, p.500) e implicou mudanças significativas na economia brasileira das primeiras décadas do século XX. Ancorado principalmente no café, o Brasil se constituía, à época, fundamentalmente, um agroexportador, portanto a sua economia continuava voltada para o mercado externo e sujeita à sua oscilação. Assim, impactado o mercado mundial com a hecatombe da guerra, o cenário econômico brasileiro já não era o mesmo, apresentando transformações na sua base produtiva.

A importação de bens tanto de consumo como de capital pelo país ficou difícil: no que toca especificamente à substituição das importações, ressalta-se que os países participantes da guerra, à exceção dos Estados Unidos, tiveram seu parque industrial arrasado, já não podendo, pois, responder, de modo satisfatório, às demandas brasileiras nos anos 20, fator que, aliado ao excedente cafeeiro, impulsionou a substituição de importações. Com efeito, embora o regime de substituição tenha se constituído definitivamente como política econômica brasileira somente nos anos 30, já na década de 1920, em virtude da guerra, esse expediente começou a ser utilizado pelo país.

Ao dificultar a importação, paradoxalmente, a guerra contribuiu para o desenvolvimento da indústria nacional. Acerca da correlação entre os preços de importação, crescimento do mercado interno e a formação da indústria de base no Brasil da década de 1930, assinala Celso Furtado (1959, p.231):

O crescimento da procura de bens de capital, reflexo da expansão da produção para o mercado interno, e a forte elevação dos preços de importação desses bens acarretada pela depressão cambial, criaram condições propícias à instalação no país de uma indústria de bens de capital.

A conclusão de que a guerra impulsionou a atividade industrial brasileira, embora não unânime, é de opinião geral dos economistas que estudam o período, notando-se o primeiro grande surto industrial brasileiro nos anos 1914-1918 (VILLELA; SUZIGAN, 2001). Entre as razões do fenômeno, destacam-se a diminuição da concorrência estrangeira em virtude não só da queda do câmbio, mas também da diminuição e, em certos casos, da interrupção de importação de manufaturas dos países beligerantes (PRADO JÚNIOR, 1976).

Esse fato, entretanto, não significa que o país, após a guerra, deixaria de ser eminentemente exportador; pelo contrário, a década de 20 pode ser considerada como o auge da economia de exportação (VILLELA; SUZIGAN, 2001). O que ocorre é que, juntamente com o caráter agrícola da economia, o Brasil do pós-guerra mostrou-se sensivelmente mais industrializado, surgindo daí uma classe operária mais coesa e mais decisiva para o futuro econômico da nação.

Ora, a partir do momento em que a industrialização ganhou relevo no quadro da economia nacional, os operários das fábricas começaram a protagonizar os movimentos sociais brasileiros, sendo-lhes emprestada então uma voz mais forte e, ao mesmo tempo, mais desafiadora. Isso não significa que antes não fossem combativos o suficiente tanto em suas aspirações como em seus meios de expressá-las, mas o que anteriormente apenas margeava o cenário político e social brasileiro, alçou o palco com ares de protagonista de forma definitiva e contundente.

2.1.3 Aspectos da industrialização brasileira

O surto de industrialização brasileira no pós-guerra se realizou sobretudo na região sudeste do Brasil, tendo o Estado de São Paulo atingido a liderança da produção industrial na década de 1920. A força de São Paulo advinha, principalmente, do café e de sua cadeia de produção; o produto acabou por demandar estradas de ferro para o seu transporte, possibilitou a criação de um mercado para os produtos manufaturados e estimulou o processo imigratório dos trabalhadores europeus (FAUSTO, 2012). Responsável por 69,6% da exportação nacional nos anos 1921-1930 (FAORO, 2000), o café tornou realidade a instalação de indústrias no Sudeste, cujos principais ramos eram o têxtil e o de alimentação.

Aliado a isso, surgiu, a partir da década de 1920, a necessidade de se incrementar a economia nacional com a instalação da indústria de base, a qual foi favorecida pelo regime de substituição de importações advindo da crise internacional propiciada pela guerra. Assim, se o

período de 1880 a 1914 pode ser considerado como de desenvolvimento industrial circunstancial (LORENZO-FERNANDES, 1976), o período pós-guerra apresenta-se como de uma industrialização mais dirigida, se não por indução do Estado, por necessidade pura e simples de demandas do próprio mercado consumidor.

Todos esses acontecimentos somados conduziram a industrialização brasileira da década de 20 a assumir contorno próprio e relevância destacada na economia nacional. Então beneficiada pelo regime forçado de substituição de importações, a indústria tem caminho livre para a fabricação de produtos nacionais, ampliando de modo considerável sua participação no mercado interno. Deriva daí, se não o nascimento, o florescimento de uma classe social que teria, ao longo do século XX, uma participação decisiva nos rumos da política brasileira. Os proprietários industriais assumiram, desde o seu fortalecimento como classe, uma agenda própria que, no tocante à questão social, pregava o boicote à elaboração de legislação protetiva e à frustração de sua implementação.

Ao movimento de expansão industrial corresponde o aumento do número de operários urbanos, necessários tanto como força de trabalho como mercado consumidor dos produtos fabricados. Entretanto, na visão do operariado, referidos produtos se apresentavam mais caros e de menor qualidade, o que lhes causava a percepção de um desenvolvimento industrial **artificial**, o qual só seria lucrativo para os próprios empresários (GOMES, 1979).

Originou-se, assim, a par da constante carestia que assolava o país, um repúdio mais intenso do operariado, que exigia sua parcela de lucro em meio ao florescimento industrial brasileiro. Referida demanda por melhores condições de vida potencializou a luta de classes, que começou tímida no início do século, ganhou relevância e intensidade no final da década de 1910 e assim permaneceu durante todo o período dos anos 20. Esse embate permeou toda a discussão acerca da política social brasileira; dentro desse contexto, a questão previdenciária foi tomando cada vez mais forma, tornando visível e digno de reflexão o que antes era impensável.

2.1.4 As condições de vida da classe operária

Ao ascender definitivamente à categoria de classe social relevante no cenário político e econômico nacional durante a primeira guerra mundial, o operariado passou a povoar a paisagem das cidades brasileiras. Torna-se importante, então, demonstrar o padrão de vida a que estava submetido à época, para que se possa entender suas ações coletivas e demandas sociais.

Note-se que o operariado, enquanto classe, não nasceu na esteira da Primeira Guerra e do surto industrial que lhe foi consequente, mas ganhou maior visibilidade e fez ecoar o seu discurso que se concretizou e efetivou-se por meio da criação de sindicatos de trabalhadores e de partidos políticos que empunhavam a bandeira de proteção àqueles que, sob o jugo do liberalismo reinante à época, encontravam-se em situação constante de carestia.

Para fins de dimensionamento da importância crescente dos operários na época apontada, consigne-se que em 1907 havia 151.841 operários no país, enquanto que, em 1920, o número já chegava a 297.000 (KOVAL, 1982), um incremento, portanto, da ordem de mais de 50% na mão-de-obra operária nacional em pouco mais de uma década. Portanto cabem aqui delineamentos sobre a qualidade de vida desses trabalhadores durante os fins da década de 10 e início dos anos 20.

No que tange especificamente à sua alimentação, registre-se que, somente no período de 1914 a 1919, houve um aumento médio de 70% no preço dos alimentos, não correspondido no aumento dos salários (RODRIGUES, 1975). Analisando a situação dos trabalhadores de São Paulo nos anos 30, Del Vecchio e Diéguez (2008, p.166) encontram uma carestia semelhante:

Apesar dos baixos preços dos alimentos, dispendem eles com gêneros uma proporção da sua renda algo maior que a considerada normal entre os operários dos países de civilização mais antiga. Metade deles parece que vive num regime alimentar abaixo do padrão comum, sem as energias necessárias e quase todos usam, devido a vários fatores (ignorância na escolha dos alimentos, salários reduzidos, etc.) um regime alimentar mal proporcionado e com carência dos elementos essenciais.

Quanto aos salários especificamente, o censo de 1920 mostra que, em empresas com mais de oito empregados, enquanto o salário mínimo com o qual uma família de quatro pessoas poderia se sustentar era de 7 a 8 mil réis por dia, a maioria esmagadora dos operários (71,6%) recebia salário abaixo desse valor (KOVAL, 1982). Referida situação dificultava a qualidade de vida das famílias operárias, além de que a tornava incerta, porque, de um lado, a renda não era suficiente para as demais despesas correntes como vestuário ou lazer e, de outro, não havia respaldo em caso de doença ou morte de seu provedor.

As precárias condições de vida dos operários do período revelam-se também nas estruturas habitacionais de que faziam uso, bem como na sua constante exposição a doenças. Nesse sentido, Evaristo de Moraes Filho explicita, em artigo de 1921 na Revista Clarté (apud HALL; PINHEIRO, 1981, p.121, grifo do autor), essas acomodações onde se instalavam a

família operária – locais onde havia ausência de ar, de luz, mas onde abundavam moradores – e relata doenças e demais condições de vida, asseverando: “(...) a tuberculose *mora com o pobre*, fazendo boa companhia, aliás, ao alcoolismo, à prostituição, ao abandono da infância – idênticos produtos da penúria econômica”.

Essa descrição das miseráveis condições de vida da classe operária no Brasil no início da década de 1920 se assemelha muito à narrativa efetuada por Friedrich Engels (1985, p.77), quando de sua análise acerca do padrão de vida dos operários nas áreas industriais da Inglaterra em meados do século XIX:

Nas habitações operárias de Manchester não há limpeza nem conforto, e, portanto, não há vida familiar possível; só uma raça desumanizada, degradada, rebaixada a um nível bestial, tanto do ponto de vista intelectual como moral, fisicamente mórbida, poderia sentir-se à vontade e sentir-se em casa.

Não deixa de ser interessante e, portanto, digno de registro, o paralelo entre essas situações precárias a que os operários foram submetidos tanto na Inglaterra quanto no Brasil e os movimentos e reclamos daí originados, guardadas as proporções de época e de lugar.

Ainda como exemplo dessas inóspitas habitações, tem-se a denúncia de Rui Barbosa feita no ano de 1919, em discurso realizado durante a campanha a Presidência da República:

Até agora o abrigo das classes proletárias é, habitualmente, a “casa de cômodos”, ou a triste arapuca de retalhos de zinco, latas de querosene e caixas de sabão. Na “casa de cômodos” se atestam criaturas humanas como sacos em tulhas, numa promiscuidade inconcebível, que lembra os quadros do tráfico negreiro: os porões coalhados de homens, mulheres e crianças, como de fardos mortos, numa tortura de mil torturas, que gela a imaginação transida e horripilada. (HALL; PINHEIRO, 1981, p.273).

No ambiente de trabalho, mais conhecido como **chão de fábrica**, não era diferente a situação a que eram submetidos esses trabalhadores. Expostos a condições degradantes de higiene e a turnos de trabalho que ultrapassavam facilmente dez a doze horas diárias, os trabalhadores viviam em verdadeiros regimes de semiescravidão. Anote-se, por fim, que referido regime se estendia também às crianças e às mulheres que representavam uma percentagem considerável da mão de obra operária.

Somando-se todas essas informações, conclui-se que o operariado brasileiro das primeiras décadas do século XX encontrava-se em constante situação de carestia; o liberalismo dos empresários imperava e era estribado no poder político. Dessa forma, nada

mais natural do que o surto de greves que assolava a Primeira República; referidas greves, entretanto, somente se acentuavam de modo definitivo no final da década de 10, gerando consequências políticas e sociais.

2.2 Os movimentos sociais

2.2.1 As greves do final dos anos 10

Diferentemente do ocorrido em sociedades industriais democráticas, tais como Inglaterra e França, nas quais o direito de greve é aceito como meio legítimo de pressão por melhores benefícios no âmbito da relação trabalhista (RODRIGUES, 1966), no Brasil do início do século a greve era vista como caso de polícia e por essa instituição deveria ser combatida. Essa política de repressão estatal foi constante, datando desde os meados do século XIX, quando se iniciaram os primeiros movimentos paredistas no país.

O primeiro movimento grevista brasileiro – aqui entendido como a união de trabalhadores visando a melhores condições de trabalho e salários – deu-se no Rio de Janeiro, nos anos de 1857 e 1858, e teve como protagonistas os operários da companhia inglesa de gás, que contaram com a adesão quase que imediata dos trabalhadores de gráficas. O Estado, embora vacilante no início, acabou por intervir por intermédio da polícia porque, nas palavras do então Ministro das Finanças, “era preciso assustar uns e outros” (KOVAL, 1982, p.71-72). Já em 1863, a greve dos ferroviários em Barra do Piraí, no Rio de Janeiro, resultou na mobilização de quatrocentos soldados (KOVAL, 1982).

Desnecessário mencionar outras inúmeras greves que irromperam a partir desse período; entretanto, é de se estabelecer a dinâmica que permeou o movimento paredista brasileiro desde seu início: trabalhadores *versus* Estado.

Reforçando o caráter coercitivo do Estado, especificamente em âmbito paulista, explica Azis Simão (1981, p.117):

A repressão sistemática às greves coube, entretanto, aos dispositivos policiais do governo estadual. Desde o fim do século passado, pelo menos nos maiores centros urbanos, foi constante a presença do agente de polícia e do soldado nas áreas em que se declaravam greves. Conforme o noticiário, agiam não só protegendo a propriedade das empresas, mas também dispersando manifestações públicas de operários e “piquetes de greve”, detendo e alvejando paredistas, invadindo e depredando sedes sindicais.

Essas greves, embora contassem com uma repercussão que justificasse a própria intervenção estatal aludida, não podem ser comparadas, em grau de relevo, às manifestações ocorridas no final da década de 10, porque o proletariado do século XIX não possuía a mesma representatividade – seja em número total de trabalhadores ou em sua importância na cadeia produtiva – dos operários das grandes cidades brasileiras do pós-guerra. É óbvio, assim, que a relevância de determinada categoria profissional no seio da coletividade impacta diretamente o efeito político e social de suas manifestações.

Mais uma vez, explicitando a correlação entre desenvolvimento industrial, aumento do número de operários e greve no Estado de São Paulo, Azis Simão (1981, p.99) esclarece:

O crescimento da indústria e dos serviços de transportes, o aumento da população assalariada e sua relativa concentração em alguns pontos do Estado, as condições de trabalho e de vida social do proletariado concorriam para encaminhar crescentes parcelas de trabalhadores a novas experiências coletivas de ação econômico-social.

Por isso mesmo, as greves gerais do período de 1917-1919 é que devem ser destacadas, pois, além de influir diretamente na economia, levaram ao debate político da época a questão social. De acordo com Ângela Maria de Castro Gomes (1979, p.56):

Em nosso país, seria a partir da segunda década do século XX, mais especificamente nos anos 1917-1919, que um conjunto articulado de ideias sobre as causas da questão social e a necessidade de providências para sanar e/ou evitar seu desenvolvimento começa a esboçar-se de forma clara. A partir daí o assunto não mais deixaria de ser lembrado e discutido, apesar de seu debate poder ser “esquecido” ou afastado em certos momentos, ressurgindo em outros com nova força e características.

É de conhecimento geral que a onda de grandes greves iniciou-se em algumas indústrias – Matarazzo, Crespi e Jafet – da capital de São Paulo em 1917, espalhou-se rapidamente por toda a cidade, conseguindo a solidariedade de outras fábricas (KHOURY, 1981) e, nos dois anos posteriores, difundiu-se pelas outras metrópoles brasileiras. A cidade se tornou campo de batalha: os patrões, sentindo-se acuados pelo movimento paredista, resolveram fazer concessões, aumentando os salários dos operários; ao mesmo tempo, porém, denunciavam a influência anarquista no movimento e o **perigo vermelho**. A situação calamitosa, tanto na indústria como no comércio, levou, por força da influência da elite burguesa, à intervenção estatal.

De fato, o componente anarquista esteve sempre presente na organização do movimento operário: de 1906 a 1916, protagonizaram ações que não se reverteram necessariamente em greves, mas na conscientização de mobilização dos trabalhadores; a situação mudou a partir de 1917, crescendo a órbita de atuação dos anarcossindicalistas, e elevando-se o número de greves para 63 no período de 1917 a 1920 (GOMES, 2005).

Não se deve esquecer, tampouco, do elemento estrangeiro que esteve presente tanto no movimento anarquista como no socialista e que era composto, principalmente, por espanhóis e italianos – imigrantes que eram alvos de xenofobia no país, acusados pela elite industrial e comercial de tentarem **importar a revolução** para o Brasil.

Portanto as greves do período final da década de 10 – seja pelo impacto causado na burguesia, seja pelo sentimento de solidariedade despertado entre operários de diferentes ramos de trabalho e de diferentes cidades – transformaram esses trabalhadores em uma classe social com um sentimento de unidade e vontade de uma ação comum (MARX, 1997).

Nesse passo, se as greves tiveram como efeito imediato a promulgação da Lei de Acidentes do Trabalho de 1919, também impulsionaram o debate da questão social na seara política, influenciando, por consequência, o tema da previdência social.

Necessária, portanto, a seguinte explicação política:

As primeiras medidas tomadas pela Câmara dos Deputados no que se refere à questão da legislação social tiveram lugar a partir do ano de 1.918. Muito sintomaticamente, estas iniciativas refletem o clima de intensa agitação operária que vigorava em fins dos anos dez e não deixam de ser um indício da maior participação política da população nas cidades, num momento em que não só ocorreriam novas eleições presidenciais, como iria ser assinado, pelo Brasil, um tratado internacional que reconhecia a necessidade e a urgência de providências no campo das condições de vida e de trabalho dos assalariados urbanos. (GOMES, 1979, p.85).

Semelhante é a opinião de Luiz Werneck Vianna (1978, p.51):

O ciclo de greves operárias que se inicia em 1901 no estado de São Paulo, e que terá seus pontos culminantes nas greves gerais de 1917 e 1919, originariamente motivadas por meras questões salariais, logo combinará a reivindicação econômica com a exigência de um direito fundamental do trabalho (jornada de trabalho, seguro contra acidentes, aposentadoria, regulamentação do trabalho do menor, da mulher, férias, horas extras, etc.).

2.2.2 A fundação do Partido Comunista do Brasil

Em um ambiente político onde grassavam os interesses da aristocracia cafeeira e da burguesia industrial e comercial, as camadas médias da sociedade – entendidas aqui como os trabalhadores não detentores do capital – não conseguiam se fazer ouvir em seus reclamos por justiça social, permanecendo essa questão, portanto, alheia aos interesses dos donos do poder. Como já mencionado, quando parte dessa população difusa que habitava as cidades e enfrentava a carestia resolveu se organizar em uma classe social (operariado) e propagar suas demandas por meio de movimentos paredistas, acabou sendo violentamente repelida pelo Estado. Não havia ainda, pois, no espaço político nacional de fins dos anos 10, representantes que atuassem de forma efetiva e organizada na defesa das questões sociais, tão caras à população urbana carente. É óbvio que não se pode desprezar o trabalho de alguns parlamentares que empunhavam com todas as forças a bandeira do pobre e desfavorecido; o que se assinala, porém, é a ausência de um partido organizado voltado às massas populares como revela Carone (1971, p.29-30):

No Brasil, as condições objetivas da sociedade, e também subjetivas, relativas ao estágio de desenvolvimento da classe trabalhadora, não permitem que o proletariado atinja formas mais maduras e superiores de organização. O que se dá são contínuas tentativas de se formarem partidos, mas os desejos não passam de intenções, o que os leva a aparecer e, logo depois, morrer. Apesar dos percalços, as tentativas não deixam de se repetir, e entre o primeiro Partido Socialista de 1890, de França e Silva, e o ano de 1920, temos mais de vinte tentativas, todas elas natimortas. A exceção é de um Partido Operário (1890-93), ou de um Partido Socialista Brasileiro (1902-03). Todos os outros não deixaram traço durável de sua passagem nos Estados e menos ainda no plano federal.

Quanto à massa rural, que representava dois terços da população nacional, essa permanecia inerte e desinformada submetida a um sistema de vassalagem no qual imperava o voto de cabresto sob o jugo dos coronéis.

Essa situação de desamparo representativo em que se encontravam os operários urbanos, aliada às repercussões das greves gerais de 1916-1919, ocasionou o nascimento do Partido Comunista do Brasil em 1922. Ao recrutar muitos dos antigos anarcossindicalistas que organizavam as demandas trabalhistas urbanas já antes da guerra, o PCB se tornaria, até o final da década de 20, a maior força organizada da esquerda brasileira (SKIDMORE, 1998). A fim de reforçar a vertente anarquista nos primórdios do PCB, cabe assinalar:

[...] Tratava-se, na realidade, de uma organização tipicamente anarquista, e a sua denominação “Partido Comunista” era um puro reflexo, nos meios operários brasileiros, da poderosa influência exercida pela revolução proletária triunfante na Rússia, que se sabia dirigida pelos comunistas daquele país. (PEREIRA, 1979, p.70).

Cumprir mencionar que, embora tenha sido posto na ilegalidade no ano de seu nascimento, voltou à legalidade em 1927, elegendo seu primeiro deputado federal, o médico socialista fluminense Azevedo Lima.

Diferentemente dos anarquistas que pregavam a extinção do Estado como forma de aquisição de direitos pelo proletariado, os comunistas, ao longo dos anos 20, focaram na atuação parlamentar, buscando utilizar-se das **regras do jogo** para o fim de alcançar seus objetivos. E não poderia ser diferente naquele momento, uma vez que o anarquismo, na esteira da discussão acerba sobre a expulsão de estrangeiros, fora considerado crime a partir de 1921, havendo também a determinação de fechamento de quaisquer associações que praticassem atos considerados como prejudiciais à ordem pública (GOMES, 1979). Combatido o elemento anarquista dessa forma drástica, não restava ao operariado outra saída senão utilizar-se da via comunista, menos identificável com o elemento estrangeiro e terrorista.

Na verdade, a despeito de ter sido posto na ilegalidade logo após a sua fundação, o Partido Comunista emprestava maior formalismo às demandas operárias, na medida em que se colocava disposto ao diálogo democrático e institucional. Se o seu intento de participar de forma oficial da vida política do país foi logo frustrado no ano de sua fundação, isso não diminuiu a sua importância como um marco realmente decisivo na organização das forças de esquerda brasileiras. Consequentemente, mesmo na ilegalidade, o Partido Comunista transformou-se num propagador das demandas trabalhistas cujo foco recaía na questão social.

2.2.3 O movimento tenentista

Embora portadores de convicções próprias, que em muitos aspectos se chocavam com o ideário comunista, o movimento tenentista encampou muitas das demandas das massas urbanas menos favorecidas nos anos 20. Entre os motivos que levaram o tenentismo a apoiar as aspirações das classes subalternas e desafiar o poder oligárquico, destaca-se o fato de que os oficiais de baixa patente ou tenentes eram oriundos das mesmas classes; tinham, pois, conhecimento das mesmas agruras por elas vivenciadas.

Em sua obra clássica sobre o tenentismo, Virgínio Santa Rosa (1976, p.53) aponta esse liame entre a classe média e o movimento:

Com o advento deles, as classes médias teriam, possivelmente, a sua primeira expressão política. Oriundos dessas camadas novas das populações brasileiras, os tenentes forçosamente tinham de encarnar os seus anseios mais íntimos. Ademais, guindados ao poder, por circunstâncias imperiosas e fatais de nossa formação econômica e social, elas só podiam se apoiar nas multidões urbanas, como meio exclusivo de resistir à pressão inexorável dos latifúndios.

Acerca da ausência de representação das classes médias urbanas e a sua pronta identificação com o movimento tenentista, esclarece Edgar Carone (1975, p.11):

A classe operária, marginalizada do sistema dominante, toma consciência de seu impasse e de sua falta de organização durante as greves de 1917-1920; a formação do PCB, em março de 1922 é a resposta a esta situação anárquica e caótica estrutural. A pequena burguesia, também marginalizada do sistema dominante, e que sempre se manifestara em circunstâncias variadas – em favor de outras classes, e poucas vezes de maneira independente – vai encontrar no tenentismo uma forma contínua e tenaz de revolta; o apoio das camadas civis aos militares mostra que existe identidade entre os diversos segmentos da pequena burguesia.

Essa identificação, portanto, surgiu ora porque o movimento enfrentava o poder estabelecido, que vivia àquela época o auge da rejeição popular, ora porque defendia questões sociais abandonadas e marginalizadas por esse mesmo poder. Os tenentes encarnaram, assim, um movimento organizado respeitado pela população, que os via como pretensos reformadores de uma nação corrupta, excludente, dominada pela elite cafeeira e pela burguesia urbana. Nota-se, assim, que os levantes de 1922, 1924 e de 1926, além de abalarem os respectivos governos de plantão, pouco questionados à época e infensos a questionamentos contundentes, trouxeram à política a plataforma de demandas das classes médias urbanas. De fato, no ideário tenentista constava, além de um governo forte e escoimado dos vícios de rapinagem dos políticos profissionais, uma legislação social progressista, com a adoção de um salário mínimo para os trabalhadores e a proteção do trabalho infantil (SKIDMORE, 1998).

Não se deve esquecer, tampouco, que o movimento tenentista apoiou explicitamente Getúlio Vargas e a Aliança Liberal quando da tomada do poder em 1930, e que a questão social, que viria amparar sobremaneira os trabalhadores urbanos nos anos vindouros, constava expressamente como um dos pontos basilares dos planos de governo desses atores políticos.

No tocante à Aliança Liberal, nota-se que em sua plataforma há o inequívoco aceno à questão social do operariado urbano e, mais especificamente, à previdência social:

Não se pode negar a existência da questão social no Brasil, como um dos problemas que terão de ser encarados com seriedade pelos poderes públicos. O pouco que possuímos, em matéria de legislação social, não é aplicado ou só o é em parte mínima, esporadicamente, apesar dos compromissos que assumimos a respeito, como signatários do Tratado de Versailles, e das responsabilidades que nos advêm da nossa posição de membros do “Bureau Internacional do Trabalho”, cujas convenções e conclusões não observamos. Se o nosso protagonismo favorece os industriais, em proveito da fortuna privada, corre-nos, também, o dever de acudir ao proletário com medidas que lhe assegurem relativo conforto e estabilidade e o amparem nas doenças, como na velhice. (VARGAS, 1938, p.26-27).

Há, portanto, uma simbiose evidente entre os reclamos da classe média urbana e os objetivos defendidos pelo movimento tenentista numa década em que não existia, além do recentemente fundado PCB, outra instituição política organizada que defendesse as bandeiras dos trabalhadores médios urbanos. Partilha-se neste trabalho desta tese – a ligação entre o movimento tenentista e as classes médias urbanas – defendida por Virgínio Santa Rosa (1976) e outros historiadores.

Em oposição a essa visão, Forjaz (1977) afirma que Boris Fausto, Maria do Carmo Campello de Souza e Décio de Azevedo Marques não veem o tenentismo como um movimento de representação das classes médias urbanas.

Embora o tenentismo tenha sido marcado por ambiguidades que se manifestaram na conjugação da sua posição elitista com a visão autoritária de Estado, o ideal liberal-democrático e o anseio de ampliar a sua representatividade, o movimento ajudou, ao seu modo, a intensificar o debate da questão social no país (FORJAZ, 1977).

2.3. A política dos anos 20

2.3.1 A política dos governadores e o controle do sistema eleitoral

Iniciada por Campos Sales quando do seu exercício na presidência da República, a política dos governadores engendrou um sistema político de estabilidade das eleições que perdurou por toda a Primeira República (TAPAJÓS, 1969). Na prática, ao conferir proeminência aos estados de Minas Gerais e de São Paulo, bem como garantir segurança aos interesses da aristocracia cafeeira e da burguesia urbana, esse sistema traduzia-se num acordo

político entre o presidente da República e os presidentes estaduais, que rechaçava a eleição de representantes que não fossem seus apadrinhados.

O aparelho político do período era, portanto, viciado: a eleição de deputados e senadores se submetia a uma Comissão Verificadora de Poderes que, em suma, considerava ilegal a votação que apontasse a vitória de candidatos oposicionistas. Havia, dessa forma, uma confluência de interesses entre o governo central e os governos estaduais que, conjuntamente, mantinham-se no poder por meio de fraudes eleitorais e da prática do voto de cabresto. Evidencia-se o coronelismo como base desse sistema eleitoral, o qual privilegiava os candidatos da situação por meio de eleições fraudadas, reservando, conseqüentemente, a permanência do poder político nas mãos da oligarquia agrária local. A respeito desse sistema, Victor Nunes Leal (1975, p.253) conclui:

[...] Despejando seus votos nos candidatos governistas nas eleições estaduais e federais, os dirigentes políticos do interior fazem-se credores de especial recompensa, que consiste em ficarem com as mãos livres para consolidarem sua dominação no município. Essa função eleitoral do “coronelismo” é tão importante que sem ela dificilmente se poderia compreender o *do ut des* (sic) que anima todo o sistema. O regime federativo também contribui, relevantemente, para a produção do fenômeno: ao tornar inteiramente eletivo o governo dos Estados, permitiu a montagem, nas antigas províncias, de sólidas máquinas eleitorais; essas máquinas eleitorais estáveis, que determinaram a instituição da “política dos governadores”, repousavam justamente no compromisso “coronelistas”.

Nesse cenário de equilíbrio federativo, os estados legitimam o governo nacional, instaurando uma continuidade política que só será desfeita com a Revolução de 1930. Assim, as oposições se calam submissas; há o triunfo da federação, identificadas as dissensões com o ódio e a violência, nocivas à tranquilidade da atividade governamental (FAORO, 2000). Acerca do conchavo existente e os efeitos perversos que isso traria ao país, Rui Barbosa (1919 apud SODRÉ, 1962, p.315) esclarece:

No dia em que a União deixe de ser o guarda-costas das oligarquias locais, e entre a velar seriamente, com as atribuições que a Constituição já lhe dá, e as que a reforma constitucional lhe der, contra os desregramentos, pelos quais, nos Estados, se anula ou subverte o sistema republicano federativo, a autonomia dos membros da federação começará, desde logo, a ter foros de verdade, e a política brasileira deixará de ser, como é, o sindicato dos governadores presidido pelo chefe do Poder Executivo.

Por conseguinte, o ambiente político do período, como não poderia deixar de ser, mostrava-se refratário a demandas que não se enquadrassem nos desígnios da burguesia e do

latifúndio. Ao barrarem a eleição de seus adversários políticos, obstavam os anseios da população que emprestava a esses candidatos o seu apoio por meio do voto. Ao conspurcar o sufrágio e o sistema eleitoral como um todo, a política dos governadores ia além do simples domínio de uma casta no poder: protagonizava uma verdadeira ditadura de ideias que passavam ao largo dos interesses dos menos favorecidos, ou, pelo menos, privilegiava os anseios dos detentores do capital.

É óbvio que a situação não era incontroversa; havia defecções no meio político. Do contrário, seria impossível explicar a eleição de nomes como o de Maurício de Lacerda à Câmara Federal, político dirigente do PCB e notório defensor das bandeiras operárias. É importante notar que, embora houvesse uma manifestação oposicionista, a fundação e a imediata colocação na ilegalidade do PCB em 1922 foram exemplos claros do cerceamento desses ideais.

Soma-se o fato que a defesa das demandas do operariado e da classe média não se mostrava como ideário de um grupo político definido atuante no Congresso Nacional, mas constituía-se de posturas individuais, além de que a própria atuação política de parlamentares desse viés, bem como suas origens intelectuais e filiações partidárias – conforme se verá adiante –, demonstraram que o discurso que incorporavam não era uníssono, oscilando entre tendências anarquistas, comunistas ou socialistas.

Conclui-se, e é isto que deve ser ressaltado, que os anseios das classes menos favorecidas e, por consequência, a questão social, tinham muito pouca receptividade nesse período da Primeira República, sendo excepcional a construção de um sistema previdenciário nos anos 20. Num jogo de cartas marcadas, só ganhava quem era amigo dos tutores do sistema eleitoral; os trabalhadores, com certeza, não se encaixavam nesse perfil.

2.3.2 Os governos Artur Bernardes e Washington Luís

Em meio à efervescência política promovida sobretudo pela Revolta do Forte de Copacabana em 1922, Artur Bernardes assumiu a presidência da república para governar o país por quatro anos em estado de sítio.

O governo Bernardes, do início ao fim de seu período, conviveu com crises e levantes regionais, destacando-se as revoltas de São Paulo e do Rio Grande do Sul, rapidamente combatidas e vencidas pelo governo federal. Aliada a essas rebeliões, surgiu a Coluna Prestes em 1925, com o apoio do movimento tenentista, o que contribuiu para uma instabilidade

política que predominaria por todo o decênio e que culminaria com o rompimento institucional da Revolução de 1930.

Portanto, se no plano nacional o governo contava com o apoio da ampla maioria do Congresso para amparar os interesses da aristocracia cafeeira e da burguesia urbana que o sustentavam, no plano regional as disputas se tornavam constantes, envolvendo forças que se digladiavam pelo comando estadual, bem como por uma maior ascendência no governo federal. Era a reação dos estados marginalizados à **política do café com leite**, que acabaria por fulminar os arranjos efetuados no começo do século pela política dos governadores. Nesse sentido, Antonio Mendes Júnior, Luiz Roncari e Ricardo Maranhão (1983, p.334) esclarecem:

Todos os grupos de oposição dos anos vinte, de qualquer cor política, incluíam entre seus lemas a moralização política e a queda das oligarquias. Por outro lado, a política do café-com-leite, a sucessão monótona de presidentes paulistas e mineiros, seria contestada nos anos vinte também por cisões nas oligarquias, com outros Estados reivindicando maior participação no poder federal. Isto refletia também, até certo ponto, o interesse de grupos agrários, desvinculados do café, em receber do governo um tratamento tão privilegiado quanto o que os cafeicultores recebiam. As cisões entre os grupos dominantes revelavam também o esclerosamento de um sistema político que se baseava formalmente numa contradição entre regionalismo e presidencialismo, entre autonomia estaduais e poder federal, contradição essa quase sempre manifesta sob a forma de violentas políticas e intervenções armadas do poder federal nos Estados.

Nesse cenário pontuado por instabilidade institucional, seria quase impossível firmar-se qualquer plano de governo ou sequer uma continuidade administrativa (BELLO, 1959). Assim, no que toca especificamente à questão social, parece pouco provável que um governo sacudido por rebeliões regionais, em que imperou o estado de sítio continuamente, tenha traçado um plano específico para a criação da previdência social brasileira. Fato é, porém, que a Lei Eloy Chaves, que criou a caixa de aposentadorias e pensões para os ferroviários, foi promulgada em 1923, em meio a esse ambiente conturbado.

Se o governo Artur Bernardes tratava a questão social como caso de polícia, com forte repressão ao movimento sindical, diferente não foi o período de Washington Luís na presidência, que tratava as questões sociais “com as patas de cavalo” (OLIVEIRA, 1986, p.45).

Note-se, ainda que, antes de assumir a presidência da República em 1926, Washington Luís fora prefeito da cidade de São Paulo durante o período das greves gerais de fins da década de 1910 e governador do Estado quando do surgimento do movimento tenentista de 1922, ambos movimentos os quais combateu duramente como agente político. Embora sua

eleição à presidência tenha sido recebida como um momento auspicioso na política nacional, sua condução política à frente do Executivo federal – pôs fim ao estado de sítio que durava quatro anos e atenuou a censura até então em curso – mostrou-se mais apaziguadora dos dissensos existentes do que rompedora com o governo que lhe fora antecedente (CARONE, 1971).

Apesar dessas ações, não foi capaz de evitar o descontentamento dos movimentos sociais que floresciam e ganhavam corpo nos anos 20. De fato, um descontentamento nacional ocasionado por diferentes razões tanto quanto por distintos atores sociais acaba por patrocinar a Revolução de 1930 e romper a estabilidade institucional vigente desde o começo do século.

Disso resulta concluir que, se o governo Washington Luís não fora capaz de oferecer resposta às diversas demandas do período, muito menos inovou no tema pertinente à questão social, especialmente em relação à previdência social. Portanto, a despeito de ter ocorrido uma proliferação de segurados das Caixas de Aposentadorias e Pensões no período de sua presidência, não parece factível dizer, assim como já mencionado quanto ao governo Bernardes, que houvesse um plano de previdência social em curso patrocinado por seu governo.

2.3.3 A Comissão de Legislação Social

Em fins de 1918, durante o período das greves gerais que assolavam o país, foi instalada na Câmara dos Deputados a Comissão de Legislação Social que teria a função de elaborar leis que tratassem da questão social no país. Os debates sobre a primeira lei trabalhista do Brasil, ou seja, a Lei de Acidentes do Trabalho, que viria a ser promulgada em 1919, nasceram e se firmaram nesse grupo.

Importante notar que a instalação da referida comissão se deu num momento de instabilidade política e de convulsão social e deve ser vista como uma resposta, ainda que tímida, aos movimentos de contestação promovidos pelo operariado brasileiro. De fato, conforme já apontado, o período da guerra trouxe consigo um aumento da carestia no país, o que resultou numa fase de eclosão de movimentos sociais que propunham um contrabalanceamento às condições de trabalho degradantes vivenciadas pelos trabalhadores urbanos.

Entretanto, se por um lado foi instalada para conceber a legislação social até então ausente no país, por outro, foi também o ambiente em que se discutiu e aprovou medidas de cunho restritivo à influência estrangeira no movimento sindical brasileiro, com o combate ao

anarquismo. Esse dualismo era característico da época; o problema social era fato notório no país, cabendo ao governo equilibrar-se entre o atendimento das demandas sociais e a preservação da ordem pública (GOMES, 1979).

Para fins de previdência social, pode-se dizer que a referida comissão foi o local de discussão e gestação de leis sobre o tema. Além da promulgação da Lei Eloy Chaves de 1923, foram proclamados a Lei de Férias em 1925 (BRASIL, 1925) e o Código de Menores em 1927 (BRASIL, 1927).

Foi, portanto, nesse ambiente do Congresso Nacional que ocorreram os embates entre os parlamentares ditos trabalhistas, que propugnavam o recrudescimento da proteção social às classes oprimidas, e os representantes da burguesia dominante, que buscavam frear a qualquer custo o avanço de legislação trabalhista ou previdenciária que aumentasse os custos da produção.

Os empresários, portanto, pressionados pelas greves gerais de 1917-1919, acabaram por **aceitar** a legislação social que começou a ser gestada pelo governo, não se opondo formalmente às demandas trabalhistas, mas agindo dentro do parlamento, especialmente na Comissão de Legislação Social, com o fim de dificultar a tramitação dos projetos e sua votação.

No tocante à regulamentação de referida legislação, a ação obstativa se dava junto ao Conselho Nacional do Trabalho criado em 1923, como assinala Ângela Maria de Castro Gomes (1979, p.159):

A década de vinte, entretanto, embora assinale a votação de pelo menos três importantes leis sociais – a de Acidentes do Trabalho, Férias e o Código de Menores – caracteriza-se, principalmente, pelos enormes atrasos em sua regulamentação, pelas constantes reformas e pelo efetivo e explícito não cumprimento de uma série de dispositivos nelas consagrados.

Assim, se no caso de leis essencialmente trabalhistas a burguesia atuava de forma coordenada para frustrar sua votação e regulamentação, diferente não era o seu comportamento quanto à legislação especificamente previdenciária. Por conseguinte, a análise da discussão do projeto que viria a ser a Lei Eloy Chaves, na Comissão de Legislação Social, tornou-se importante para o fim de compreender o posicionamento da burguesia quanto à questão previdenciária. Entender o porquê de sua aprovação num ambiente político conturbado e inicialmente refratário às questões sociais de um modo geral torna-se crucial para a descoberta do real nascimento da previdência social brasileira.

Em síntese, a década de 20 apresenta-se como um período delicado da história do país. Em meio a um surto industrial até então inexistente em sua história econômica, o Brasil tomou conhecimento de uma nova classe social organizada: o operariado urbano surgiu com demandas próprias dirigidas tanto ao Estado como à burguesia. A eclosão do movimento tenentista e suas rebeliões espalhadas pelo país expuseram a fragilidade de um sistema político que se encontrava em seus estertores na década de 20, levando ao desfecho da Revolução de 1930. Os arranjos políticos inaugurados por Campos Sales no começo do século já não tinham a capacidade de frear os descontentamentos regionais de Estados marginalizados na divisão do poder nacional.

Se o campo político expunha a fadiga de um sistema que privilegiava os Estados de Minas Gerais e de São Paulo na partilha da presidência da república, a economia mostrava-se em constante desenvolvimento, atribuindo-se uma relevância inaudita aos comerciantes e industriais brasileiros.

Nesse contexto conturbado dos anos 20, foi promulgada a Lei Eloy Chaves, considerada o marco inicial da previdência social brasileira. Simultaneamente outros esparsos comandos normativos de cunho trabalhista sofreram a resistência tanto do parlamento como do Executivo para sua promulgação, uma vez que, como já apontado, a burguesia utilizava-se de todos os seus recursos tanto para emperrar a votação de tais leis como para obstar a sua regulamentação.

Considerando tal conjuntura, seria improvável que uma lei que teria o condão de inaugurar a previdência brasileira fosse aceita de forma pacífica pelos detentores do poder político à época. A Lei Eloy Chaves, todavia, contemplava uma categoria específica vital para a economia cafeeira do período – os ferroviários. Faz-se, então, necessário perscrutar detalhadamente as razões de sua promulgação e o seu alcance. Com isso é possível avaliar se, de fato, essa lei inaugura o sistema previdenciário brasileiro – entendido aqui como um conjunto ordenado de princípios voltados à proteção social –, ou se a mesma tinha por objetivo servir apenas a uma categoria específica, sem a qual a cadeia produtiva do café não poderia deixar de contar naquele período.

A fim de aclarar essa questão, é necessário compreender a posição dos intelectuais da época, bem como as demandas dos trabalhadores amparados pelas diversas vertentes de esquerda que povoam o espectro político da Primeira República. É esse o objetivo a ser alcançado adiante.

3 A PRIMEIRA REPÚBLICA E O PENSAMENTO SOBRE A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

A fim de analisar de forma completa o nascimento de qualquer instituto, há que se verificar, além do contexto histórico no bojo do qual veio a lume, as ideias gerais que moldaram sua conformação empírica, ou seja, o pensamento ou o substrato teórico que originou sua criação.

Diferente não é o caso da previdência social brasileira. Ora, se considerarmos que a previdência social no Brasil tenha realmente surgido com a promulgação da Lei Eloy Chaves em 1923, por óbvio teremos que admitir que existia, antes de tal data, um esboço teórico com os contornos do instituto em vias de formação.

Assim, o objetivo da presente parte é buscar, dentre os vários quadrantes ideológicos presentes na sociedade brasileira da Primeira República, as ideias que teriam servido de estribo à concepção de previdência social tal qual formulada e levada a cabo pela lei seminal de 1923. Mais especificamente, encontrar o suporte teórico do qual se originou a criação do instituto de previdência. Mais importante do que isso, descobrir se de fato existia algum embasamento teórico ou estudo prévio que tenha justificado a promulgação da lei instituidora das caixas de aposentadorias e pensões dos ferroviários.

Seguindo essa linha de abordagem, teremos condições de estabelecer, de modo seguro, o desiderato, a aspiração de referida legislação. Isso, sem dúvida, repercutirá no próprio mérito da lei: conhecer os formuladores de uma ideia implica compreender a quais objetivos essa mesma ideia se propõe, a quem de fato interessa. E isso tem importância capital no estudo aqui apresentado, haja vista o objetivo de saber se o instituto em questão marcou realmente o início da previdência brasileira, ou se, neste caso, tratou somente de auxílio a uma classe de trabalhadores vitais para a economia do período, quais sejam os ferroviários. Em síntese: descobrir se a Lei Eloy Chaves foi um diploma legislativo de caráter incidental, ou se resultou de um plano estrutural de previdência social nos anos 20.

É óbvio que isso não altera a substância da Lei Eloy Chaves, tampouco questiona sua excepcionalidade e importância, senão robustece o conhecimento científico da mesma. Mas a singularidade da lei, cotejando o contexto histórico de seu surgimento bem como as ideias que orientaram sua criação, pode adquirir novo viés, no sentido da possibilidade de se tratar de um comando legal avulso, destinado a uma categoria de trabalhadores específica, e não como

precursora de um sistema de previdência nascente para o país, a despeito de eventual intenção de seu autor.

Assim se faz necessário analisar, dentre outras frentes de pesquisa, o pensamento social do período, procurando-se identificar, dentre as bandeiras defendidas, o tema da previdência social. Por óbvio, essa análise não abarca todos os intelectuais; a pesquisa se concentra nos pensadores de maior relevo, que tiveram prestígio em âmbito nacional, ou seja, só será concedida voz a quem possa ter sido ouvido e, mesmo que indiretamente, influenciado a legislação social do período e, mais especificamente, a previdência social.

Os textos e ideias objeto de análise refletem, nesse sentido, o pensamento consensual do período, ou seja, as linhas de abordagem que, a par de pensar o Estado sob a ótica política, tinham em conta a preocupação com a questão social do país. Por essa razão, é importante reiterar que os textos abordados se circunscrevem a poucos intelectuais os quais, por sua representatividade e importância histórica, emblemam, com segurança, uma síntese do pensamento social brasileiro da Primeira República.

Entretanto, conforme se verá, em meio a um Estado mantenedor de práticas econômicas liberais e recentemente liberto da escravidão, a intelectualidade da Primeira República pouco tinha a contribuir para o debate da previdência social, seja porque enxergava como prementes de análise outros assuntos, seja porque simplesmente o tema não era de seu conhecimento ou interesse. Talvez isso se explique pelo fato de que o primeiro sistema de previdência social tenha sido implantado somente na década de 1880, na Alemanha. Esse tema, por óbvio, era relativamente novo à época, sobretudo nos países mais industrializados e com uma população operária relevante.

No Brasil da Primeira República, mais especificamente dos anos 20, ainda dominava largamente o trabalho rural, de cunho informal e patriarcal, sobretudo no nordeste do país. Os trabalhadores urbanos, sobretudo os operários, conforme já exposto anteriormente, restringiam-se a poucos centros urbanos, sendo ainda incipiente sua presença no conjunto da população.

Seguindo essa linha de abordagem, ao lado dos intelectuais, outra fonte a ser buscada é a dos movimentos que congregavam a esquerda brasileira na Primeira República – composta por trabalhadores, sindicalistas e ativistas e envolta numa miríade de posições políticas – a qual se mostrava multifacetada em seu conjunto, porém com o objetivo comum de defesa da questão social.

Em linhas gerais, o que se nota é uma forte pressão dos movimentos de esquerda, por meio da formação de sindicatos e partidos e do incitamento às greves, para o estabelecimento

das leis sociais no país; todavia, no tocante à questão de previdência, e mais precisamente à Lei Eloy Chaves, pouca ou quase nula sua contribuição direta.

Nesse sentido, faz-se necessária uma abordagem em relação ao pensamento dos políticos de esquerda do período, isto é, esquadrihar o tema da previdência no discurso daqueles que, autoproclamados esquerdistas, influenciaram com suas ideias o Parlamento. Embora denunciasses veementemente a carestia e a injustiça às quais se submetiam os trabalhadores brasileiros e tivessem sido atuantes, os políticos de vertente esquerdista pouco participaram da lei previdenciária de 1923.

Na verdade, por paradoxal que possa parecer – embora a desconstrução dessa oposição seja talvez o resultado da pesquisa –, foi um parlamentar conservador no sentido político, ligado à aristocracia cafeeira quem formulou e levou a cabo a promulgação da sobredita lei. Entender os desígnios íntimos de Eloy Chaves talvez seja impossível, mesmo porque as boas ideias não necessitam de um fim altruísta para que tenham legitimidade; na verdade, seria uma forma de ingenuidade insistir que as coisas mais puras sejam o produto de atos puros (BORDIEU, 2014).

Entretanto, aliando-se o conhecimento do ambiente parlamentar aos fatores políticos e sociais da época, é possível, pelo menos, tentar traçar o caminho percorrido pela lei e saber, então, conforme já esboçado, se essa se tratava de um primeiro passo no projeto de previdência brasileira, ou se resumia a uma simples benesse a uma categoria profissional importante para o país.

Por fim, para fechar o quadro de ideias reinantes na Primeira República, cabe uma análise mais detida da imprensa do país. Aqui, claramente, não se faz alusão à imprensa operária, mas à imprensa de grande circulação, principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro. De fato, os jornais da época funcionam como um termômetro da situação política, econômica e social do país, logo o tema da previdência social também deve ser analisado segundo sua repercussão na imprensa brasileira do período.

Eis, portanto, as linhas mestras da pesquisa levadas a efeito neste fragmento do trabalho.

3.1 Os intelectuais e seu objeto de preocupação

3.1.1 A herança escravocrata

Em razão do longo período de escravidão que o país vivenciou, desde os primórdios da Colônia até o final do Império, a República nascente não conseguiu se desvincular facilmente das consequências sociais e políticas advindas de tal regime, tendo o assunto sido objeto de constante debate no meio intelectual brasileiro nas primeiras décadas do século XX.

De fato, ao perpassar todo o regime de produção agrícola brasileiro nos diferentes ciclos da cana-de-açúcar, da mineração e do café, a escravidão tornou-se ela própria um regime para além de econômico e social, o qual a simples assinatura da Lei Áurea não conseguiu afastar do cotidiano do país e do pensamento dos intelectuais. É ilustrativa e exemplar desse estado a posição do conhecido abolicionista e intelectual Joaquim Nabuco (1997 apud WEFFORT, 2006, p.212) de que a escravidão se tornou o fenômeno social total da sociedade brasileira:

Como bem esclarece Evaldo Cabral de Mello, em posfácio a *Um estadista do Império*, Joaquim Nabuco foi o primeiro dentre os intelectuais brasileiros a explicar a sociedade brasileira por meio do regime servil. Diz Cabral de Mello que Nabuco entendeu a escravidão “não como um fenômeno a mais” e sim como “a variante sociológica mais abrangente”, “aquela que ilumina mais poderosamente o nosso passado”. “Com referência à escravidão é que se definiu entre nós a economia, a organização social e a posição das classes e das ordens, a estrutura do estado e do poder político, o próprio sistema de ideias.” “Com referência à escravidão, definira-se inclusive a existência de grupos e classes que viviam à sua margem, como a população livre mas pobre dos ‘lavradores que não são proprietários’, dos meeiros, dos ‘moradores do campo ou do sertão’, e de atividades que não lhe estavam diretamente vinculadas.

O que se nota, portanto, é que, em virtude de seu caráter totalizante na sociedade brasileira, a escravidão, embora abolida no país, continuava a influenciar a moldagem das relações sociais e culturais brasileiras na república nascente. Isso implicou a própria relação de trabalho que se forjou no Brasil após a abolição da escravatura, tanto no que toca às condições de servilismo a que foram submetidos os novos trabalhadores, como no referente ao próprio desprezo pela ocupação manual, restrita aos libertos e aos brancos pobres das cidades, como ilustra a passagem seguinte de Reis de Queirós (1987, p.79):

Abolida a escravidão, o decorrer do tempo revelaria quão fundas marcas imprimiria à onipresença do negro em todas as atividades. Acabaria por reagir sobre o conceito de trabalho, revestindo-o de uma conotação pejorativa. Daí a valorização do ócio, o desprezo pelas ocupações manuais, sempre associadas à figura do cativo...

Tais atitudes, generalizadas como foram, com o correr do tempo se integrariam “na psicologia coletiva como um traço profundo e inarraigável do caráter brasileiro”.

A este, somar-se-iam os efeitos decorrentes do baixo nível cultural em que deliberadamente foi mantido o escravo, esterilizando-lhe a capacidade produtiva.

Toda essa herança geraria uma relevante defasagem histórica na sociedade brasileira, com repercussões vistas e sentidas, mesmo nos dias atuais.

Portanto essa constatação da situação social e da racial do negro liberto impactou todo o mercado de trabalho no Brasil que, antes amparado na escravidão, viu-se, então, às voltas com os novos assalariados, a quem se concederam pouquíssimos direitos trabalhistas. Isso se deu porque os patrões, naquele momento, foram confrontados com uma nova realidade do mercado de mão de obra, mas ainda arraigados à tradição escravocrata de muito exigir e pouco conceder.

Nesse diapasão, a preocupação dos intelectuais abolicionistas, tais como Patrocínio e Nabuco, concentrou-se na inserção do elemento negro na sociedade brasileira como cidadão que deveria possuir os mesmos direitos dos trabalhadores brancos. Seria muito exigir desses intelectuais preocupados com a questão abolicionista e todas as implicações advindas da liberdade recentemente conquistada pelo negro algo relativo à previdência social, uma vez que nem mesmo os brancos possuíam direitos previdenciários. Assim, Joaquim Nabuco e José do Patrocínio, entre outros intelectuais abolicionistas, simplesmente não pensaram a previdência social porque esta não era questão posta em discussão à época, o que não lhes retira o mérito de seu intelectualismo de vanguarda.

3.1.2 Um Estado forte e benevolente

Se a questão da inserção dos negros como cidadãos da nascente república assumiu relevância no período, a configuração do desenho do Estado também se fez presente no pensamento intelectual do período. Dentre os pensadores atuantes na Primeira República, destacam-se dois nomes – Alberto Torres e Oliveira Vianna – que arquitetaram, cada qual a seu modo, uma visão de Estado forte e autoritário, o qual seria implantado em definitivo com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder.

Tais intelectuais, conquanto não tenham se debruçado, durante a Primeira República, sobre a questão específica da previdência social, discutiram a questão social do país. Nesse sentido, Oliveira Vianna viria a ser, a par de um dos principais artífices do governo Vargas e do Estado Novo, também um dos idealizadores do sistema previdenciário brasileiro nos anos

30. Portanto discutir as ideias desses pensadores é colocar-se dentro do pensamento social brasileiro da Primeira República, haja vista que participaram do desenho de Estado que estava surgindo à época, e que teria sua forma cristalizada após a Revolução de 1930.

Seguidor do positivismo, Alberto Torres, em *Le problème mondial*, (1913 apud GENTIL, 1932, p.58) já defendia a criação de um Estado forte, a fim de racionalizar seus serviços:

Nunca, através da história humana, a sociedade mostrou, como hoje mostra, que não pode passar sem governo; nunca também se revelou em tanta maneira a necessidade de governos fortes.

Mas esses governos fortes precisam revestir-se de alta autoridade racional e científica; e esta autoridade tem que fundar-se num centro mundial permanente de vigilância, conselho e direção.

Ao mesmo tempo, não desprezava a questão social. Embora fosse um crítico feroz do pensamento socialista e das soluções que lhe eram correlatas, enxergava a exploração dos mais necessitados como um entrave ao progresso nacional:

Os fatores que impelem a nossa marcha caminham para fazer da nossa pátria uma espécie de Cartago, onde uma classe de potentados tende a esmagar a imensa maioria dos indivíduos – livres, é certo, em nome da lei, mas tão realmente escravos, no quadro da nossa civilização, como os africanos subjugados pelo braço fenício. (TORRES, 1914 apud GENTIL, 1932, p.163).

Coerente com sua defesa da ordem e autoridade, mas não olvidando a necessidade de tratar a questão social, esclarece: “O nosso país precisa de ser uma república social, – para que o povo não sinta a necessidade de arrancar à força o que governos lhe podem dar dentro da ordem.” (TORRES, 1914 apud GENTIL, 1932, p.164). Nota-se, portanto, que Alberto Torres se mostrou atualizado com o desenrolar dos acontecimentos históricos do país, não só com a carestia que assolava os trabalhadores, mas também com os movimentos sociais que atingiriam a nação, sobretudo no final dos anos 10, com a eclosão das grandes greves no Rio de Janeiro e em São Paulo. Para tanto, como observado, defendia que o Estado se adiantasse aos reclamos das massas, preservando sempre a autoridade e a ordem, que lhe eram tão caras, e evitando a agitação social, da qual era antagonista.

Oliveira Vianna, a seu turno, embora discutível a intensidade de sua ligação ao pensamento de Alberto Torres – há autores como Barbosa de Lima Sobrinho, que consideram este como presença dominante na obra daquele, enquanto outros, como João Batista de

Vasconcelos, que veem uma maior discordância entre os dois (VIEIRA, 2010) –, não se divorcia desse pensamento do Estado autoritário e organizador da sociedade; ao longo de sua extensa obra e de sua vida política, reafirma os pressupostos de constituição de nação antes esboçados pelo autor de *A Organização Nacional*.

Nesse sentido, uma síntese das ideias de Oliveira Vianna a respeito do Estado é apresentada por Queirós (1975, p.137):

[...] só um Estado eficiente poderia, no Brasil, criar uma normatividade legal capaz de, aos poucos, estabelecer um tipo de organização social, dentro da qual se compatibilizem eficácia industrial e liberdade civil.

A organização exigiria a liquidação do complexo clânico que afeta, ainda, a atividade política brasileira, viciada pelas relações de dependência tradicionais do país.

A concentração do poder político em órgãos de autoridade (executivos) seria fundamental para a criação de um Estado com capacidade para promover essa organização, bem como a coordenação de todas as forças vivas nacionais, antitotalitárias, portanto.

Em *Populações Meridionais do Brasil* (VIANNA, 1952, p.387, grifo do autor), o pensador deixa patente sua concepção autoritária:

O grande movimento sincretista, cujos desdobramentos já longamente estudamos, desenvolve em nosso povo, é certo, a consciência da onipotência do poder do Estado, o sentimento da sua incomensurável capacidade de fazer o bem e de fazer o mal – e daí o nosso estatismo. Esse grande movimento não funde, porém, não teve tempo – dada a deficiência entre nós de fatores de integração coletiva – de fundir, moralmente o povo na consciência perfeita e clara da sua unidade nacional e no sentimento profético de um alto destino histórico.

Esse alto sentimento e essa clara e perfeita consciência só serão realizados pela ação lenta e contínua do Estado – um Estado soberano, incontestável, centralizado, unitário, capaz de impor-se a todo o país pelo prestígio fascinante de uma grande missão nacional.

É interessante notar, todavia, que esse intelectual que defendia um Estado autoritário, foi o político que, junto ao Ministério do Trabalho do governo Vargas, promoveria a consolidação da previdência social do país nos anos 30. Ou seja, embora tenha contrariado grande parte da esquerda, que empunhava as bandeiras sociais e também defendia as liberdades civis contra um Estado opressor, Vianna se tornaria um dos realizadores da política social do país. Desse modo, promovia a conciliação nacional pelo alto, ou seja, por meio de um pacto das elites, concedia direitos sociais mínimos à população do país com o fim de suavizar seus conflitos internos.

Por essa razão, entendia Vianna (1952) que um Estado forte não contrastava com a extensão de direitos sociais a seu povo; pelo contrário, somente por meio do Estado – que tem a função de superar os conflitos sociais – esses direitos poderiam ser concedidos, haja vista que não acreditava na existência de uma solidariedade espontânea da população brasileira. O ordenamento da sociedade teria que vir de cima; os direitos seriam concedidos por um Estado benevolente, não por meio da luta de classes a qual Vianna acreditava não existir num país ainda dominado pelo latifúndio.

Cumprido esclarecer, por fim, que referidos intelectuais – Torres e Vianna – não pensaram diretamente a previdência social brasileira à época da Primeira República, especialmente no período anterior à promulgação da Lei Eloy Chaves. Por outro lado, não se pode dizer que não perceberam a questão social como situação premente à qual o Estado deveria oferecer tratamento; A previdência social, salvo melhor juízo, só não teria sido debatida porque a agenda do país era a formação de uma nova nação, na qual os direitos, de modo geral, deveriam ter destaque.

3.1.3 A construção de uma nação

A análise do pensamento intelectual na Primeira República não pode se descuidar de um fator comum: a preocupação com a construção da nação brasileira, seja na inserção do negro, seja no desenho do Estado, seja na posição do Brasil frente à América Latina, seja finalmente na identificação das populações que habitavam o país.

Nesse diapasão, os intelectuais abolicionistas, com destaque para Joaquim Nabuco, ao se ocuparem de pensar as formas de inclusão dos ex-escravos na sociedade brasileira, tanto na questão do trabalho, como na própria questão cívica, acabaram por contribuir para a formação da identidade do povo brasileiro, não mais composto, então, exclusivamente pelo elemento branco. A inclusão do negro, com todas as consequências sociais que tal fato produziu, mudou o cenário da república então em construção, evidenciando as deficiências sociais do país e impactando a situação do branco pobre, cidadão e submetido a condições desumanas de trabalho, de moradia e sem acesso aos serviços essenciais de um Estado ainda largamente amparado no latifúndio e no patrimonialismo.

Assim, a contribuição de Oliveira Vianna (1952) e sua obra *Populações Meridionais do Brasil*, apesar de sua identificação racista com as ideias de Lapouge, faz-se no sentido de reconhecer, por meio do método etnográfico de Le Play, os tipos sociais que formaram o povo brasileiro. Ao discorrer sobre os **vários povos brasileiros**, Oliveira Vianna (1952) emprestou

uma face palpável ao Brasil do começo do século XX, contribuindo para a caracterização social da nação. A descrição dos tipos habitantes do território nacional mostrou um país multifacetado, tanto no aspecto cultural como no econômico, e que precisava de um comando forte que o fizesse transpor as carências sociais que o engessavam para o progresso compartilhado tão somente pelas nações desenvolvidas.

Diferente não é a contribuição de Euclides da Cunha (1902 apud CARDOSO, 2013. P.70) cuja descrição do território brasileiro, bem como a caracterização do sertanejo estampadas em *Os Sertões* (1902), oferece uma visão até então inexistente do país, seja quanto ao seu relevo, seja quanto ao povo habitante de seus interiores:

A partir de *Os sertões* a consciência crítica brasileira reforçou seu sentimento de culpa para com o outro Brasil. O Brasil da pobreza rural, do analfabetismo, da fome, da doença. Teve, pelo menos, que reconhecê-lo. E, mesmo sem conseguir modificá-lo, teve de amargar, como ainda o faz, a certeza de que muito do “progresso”, quando não é feito diretamente sob os corpos insepultos de vários jagunços que erram nos campos (e nas cidades também), é pelo menos de pouca valia para os que, no desespero, ou mergulham na apatia da falta de esperança, ou, quando lutam, fazem-no enredados nalguma forma de messianismo. Isso só bastaria para explicar a permanência desse grande livro.

Euclides da Cunha (1902 apud CARDOSO, 2013) , portanto, ao trazer a lume um país miserável e desassistido, ajudou a identificar os problemas sociais que a república nascente insistia em ignorar. Além de uma análise sociológica do sertão brasileiro, a sua obra constituiu-se em um grito de alerta para a carestia que envolvia o país.

Trilhando caminho diverso, porém com o mesmo intuito de estabelecer uma identidade nacional, Manuel Bomfim (1993) escreve, em 1905, *A América Latina: Males de Origem*, apontando a educação como o caminho para o progresso da nação. Atacando a classe dirigente do país e cobrando-lhe uma posição ativa na questão da educação para o fim de vencer o atraso em que se encontrava o país, escreve o autor:

(...) seria preciso que as classes dirigentes tentassem um longo esforço sobre si mesmas, para vencer essa influência do passado que nelas revive, adotando um programa inteiramente oposto a esse que, consciente ou inconscientemente, vêm seguindo até hoje. Seria preciso que buscassem conhecer, na sua realidade, cada uma das causas do atraso social, e procurassem afastá-las, atendendo, não aos interesses exclusivos do Estado (e compreendidos de um ponto de vista estreitamente material), mas atendendo às necessidades efetivas das sociedades. Seria preciso, sobretudo, que procurasse saber em que estado se acha a massa geral da população, esse elemento essencial na constituição de uma nacionalidade, e a educassem, e interviessem, trazendo-a ao nível da civilização atual, transformando em

gentes úteis, instrumentos de progresso, esses 90% da população que apodrecem por ali, apáticos, miseráveis, inúteis... Infelizmente ninguém pensa nisto; prosseguem toda essa quimera, que é antes uma imbecilidade: constituir uma nacionalidade próspera e livre, deixando a massa da população estúpida, embrutecida, inaproveitada, ignorante, nula... (BOMFIM, 1905 apud SANTIAGO, 2000, p.828-829).

Rejeitando, portanto, as teorias eugênicas do período, não enxerga a mestiçagem nem como a origem do atraso, nem como um entrave ao progresso da nação; credita, por outro lado, o subdesenvolvimento brasileiro à colonização, que impôs costumes e tradições deletérios ao nosso povo. Defende Bomfim, portanto, uma solução caseira para os problemas nacionais, baseada na extensão da educação a toda população brasileira, um universalismo de acesso que transformaria uma massa ignara em força de trabalho útil e constitutiva do progresso.

É óbvio que, para os padrões atuais de pensamento social, referidos intelectuais podem parecer autoritários e preconceituosos. Entretanto, para a sua época, dominada pela herança escravocrata recente e por um Estado que nada tinha de social, suas ideias eram inovadoras, senão dizer avançadas. Relembre-se de que a própria sociologia, à época, encontrava-se ainda em fase de institucionalização tanto no Brasil como no exterior. Assim, na medida em que cada qual a seu modo denunciou a carestia que permeava a sociedade brasileira, todos ajudaram a fornecer um retrato mais completo e crível da nação brasileira.

Da análise do pensamento desses intelectuais, o que sobressai é que não debateram especificamente a previdência social no Brasil, porque não era essa a preocupação do período. O foco era a criação de uma nação com suas características próprias, que congregasse não só os negros então libertos, mas também as populações pobres tanto das cidades como dos campos, fossem brancas ou mestiças. A questão social encontrava-se difusa no ideário intelectual do período, mas não esquecida. De fato, se considerarmos a posição dos governantes da Primeira República, da burguesia industrial e da aristocracia agrária, que rejeitavam a todo custo conquistas sociais pelo pobre e marginalizado, pode-se dizer que esses intelectuais inovaram de forma sensível o pensamento social brasileiro.

3.2 A esquerda brasileira e os direitos sociais

3.2.1. As diferentes faces da esquerda

A história da esquerda, durante a Primeira República, deve ser dividida de acordo com a proeminência, no cenário nacional, de cada uma de suas correntes de pensamento, alternando-se entre a visão anarquista e a comunista, ambas estribadas, entretanto, na bandeira de luta pelos direitos dos trabalhadores:

Mesmo que se considerem as oscilações conjunturais que marcam a história de atuação da classe trabalhadora no Brasil, como aliás de qualquer outro país, é inegável que de 1906 a 1919/1920 foram os anarquistas os maiores responsáveis pelo novo tom que caracterizou o perfil e a atuação dos setores organizados do movimento operário. (GOMES, 2005, p.81).

De fato, os anarquistas, influenciados principalmente pelo elemento estrangeiro – imigrantes italianos e espanhóis –, dominaram a cena nacional até o final das greves gerais do período compreendido entre 1917 e 1919. A partir dos anos 20, com a perseguição de seus membros mais ativos, ocorreu o declínio de sua participação nos debates sobre as questões sociais. Divididos entre anarquistas – para os quais a revolução adviria da revolução espontânea do proletariado mediante educação política – e anarcossindicalistas – que pregavam uma ação direta, via organização sindical –, a luta desses libertários se dava pelo enfrentamento do Estado, por meio de greves e sabotagens, recusando-se à participação na vida política do país; enxergavam o meio político como seara corrompida pelos interesses confluentes da burguesia e do governo.

Segundo os libertários, a revolução não deve ser mediada pela participação dos trabalhadores na estrutura partidária burguesa, nem pela implantação da ditadura do proletariado. Nesse sentido, eles afirmam com grande veemência que o movimento operário não deve ser dirigido por um partido institucional – como queriam os socialistas – capaz de organizar a tomada de poder para a implantação da ditadura do proletariado. Esse posicionamento, em que a passagem da sociedade capitalista para a organização política livre só será conseguida pela expropriação total da burguesia, faz com que não aceitem o Estado como mediador nos conflitos de classes, nem um partido condutor da classe. (SFERRA, 1987, p.84).

Referida posição em relação às eleições e ao processo político de forma geral, encampada pelo movimento libertário no Brasil vai ao encontro da pura doutrina anarquista concebida em países europeus onde sua prática se deu anteriormente à experiência nacional, ou seja, os libertários brasileiros seguem a cartilha estrangeira do anarquismo. Os comentários de Maurício Tragtenber (1989 apud MALATESTA, 1989, p.XXIX) ilustram o pensamento de Errico Malatesta a respeito:

Um dos temas fundamentais dos escritos de Malatesta é o tema do Parlamento, o sentido da luta parlamentar, como obstáculo à formação da consciência social do trabalhador, como “fábrica de ilusões”. Ao Parlamento liga-se o eleitoralismo, que acaba dominando nos partidos acima de qualquer ideologia ou programa político.

O Parlamento é parte integrante de um regime político individualista onde vigora a chamada “soberania popular”, onde a lei é feita por quem o povo elegeu, teoricamente ela representa a vontade de maioria, na prática “ela é o resultado de uma série de transações e de ficções que falsificam a expressão autêntica da vontade popular”, diz Malatesta.

Sergio Augusto Queiroz Norte (1988, p.13) aponta que Bakunin também recusa essa “conquista de poder” na esteira do clássico pensamento libertário:

Não só Bakunin mas toda a tradição libertária sempre recusou criar novos centros de poder ou de decisão ao contrário dos movimentos comunistas ou socialdemocratas que sempre procuraram um centro diretivo para a ruptura social. Os libertários nunca quiseram um novo poder e sim a sua imediata destruição.

Dessa forma, os libertários se distinguiam dos socialistas e comunistas do período pós 20, os quais, embora não desprezassem a ação direta via greves e outras manifestações populares, entendiam a participação política via eleições como alternativa legítima à conquista do poder. Após a derrocada do movimento anarquista, os comunistas assumem a condução da pauta operária, baseando sua ação no **sindicalismo cooperativista**, nada mais do que um meio-termo entre a ação libertária e um Estado opressor. A respeito da diferença de condução da pauta operária, cumpre destacar as anotações de Ângela de Castro Gomes (2005, p.149):

O que distinguia o sindicalismo cooperativista do sindicalismo revolucionário era sua “forma material de ação”. Embora os primeiros também reconhecessem a greve como “um sagrado direito proletário”, propunham que a conquista de máquinas, oficinas e fábricas fosse feita por meio de uma sistematização cooperativista, destinada a transformar o capital singular em capital coletivo. Rejeitavam, por conseguinte, a ação direta e opressora, que atuava pela desapropriação violenta de todas as riquezas, declarando inimigos Estados e patrões.

(...) O sindicalismo cooperativista seria a saída do círculo vicioso gerado pelo capitalismo reacionário, de um lado, e pelo anarquismo revolucionário, de outro. Ou seja, o sindicalismo cooperativista tentava conseguir o monopólio da “palavra operária”, apresentando-se como um ponto de confluência ente diversas propostas.

Desse modo, observa-se que a tomada do poder via eleições teria passado a constar da pauta operária nos anos 20, representada pelos comunistas. Para tanto, foi fundado o PCB em 1922, fato revelador de que a luta dos comunistas deveria se dar **por dentro**, ou seja, por meio das conquistas no Parlamento. Nessa linha de raciocínio, pode-se concluir que a esquerda, tendo reconhecido a impossibilidade de a condução da bandeira operária continuar a ser feita pelos libertários – haja vista a dissolução da onda anarquista com as greves gerais do final dos anos 10 e a forte repressão estatal –, entendera que era preciso focar em uma ação coordenada com base nos sindicatos e em um partido político:

As grandes greves e agitações de massa do período 1917-1920 puseram a nu a incapacidade teórica, política e orgânica do anarquismo para resolver os problemas de direção de um movimento revolucionário de envergadura histórica, quando a situação objetiva do país (em conexão com a situação mundial criada pela guerra imperialista de 1914-1918 e pela vitória da revolução operária e camponesa da Rússia) abria perspectivas favoráveis a radicais transformações na ordem política e social dominante. A constatação desse fato, resultante de um processo espontâneo e a bem dizer instintivo de autocritica que se acentuou principalmente durante a segunda metade de 1921, sob a forma de acaloradas discussões nos sindicatos operários, é que levou diretamente à organização dos primeiros grupos comunistas, que se constituíram como passo inicial para a fundação do Partido Comunista. (PEREIRA, 1979, p. 61)

Isso, sem dúvida, altera significativamente o enfoque das ações da esquerda brasileira; o vale-tudo dos libertários é substituído pela aceitação das regras do jogo por parte dos comunistas. Essa mudança de postura refletirá nas conquistas sociais ao longo dos anos 20, se não especificamente pela representação partidária – o PCB fora posto na ilegalidade um ano após sua fundação –, pela atuação de políticos simpatizantes da causa comunista no Parlamento.

O que se nota, todavia, é que não houve mudança na pauta operária; houve, sim, uma nova forma de abordagem no trato da questão da tomada do poder pelos trabalhadores bem como na forma de aquisição de direitos pelos mesmos.

Ao divorciar-se do vale-tudo dos anarquistas, os comunistas demonstram um amadurecimento político que refletirá no seu modo de atuação. Se, de um lado, o Estado havia impossibilitado a ação libertária por meio de perseguições, prisões e deportações de seus líderes, de outro, a esquerda se reorganizava para empunhar a bandeira operária dentro dos limites que as leis lhe permitissem atuar. Mais do que isso: os comunistas enxergavam que a coordenação efetuada pelos anarquistas nos anos precedentes não havia rendido os frutos esperados; o movimento operário necessitava de uma ação racional e pragmática, longe das

utopias libertárias que pouco se fizeram concretizar no plano de aquisição de poder, bem como no trato da questão social.

Ao mesmo tempo, conforme já mencionado, essa atuação dentro da lei autorizava que políticos simpatizantes tanto do comunismo como do socialismo pudessem expor livremente suas opiniões em favor dos trabalhadores, não sendo identificados com agitadores subversivos da ordem. Essa mudança, portanto, elevou a outro nível o discurso da esquerda brasileira, antes restrita à atuação nas ruas e nos sindicatos; a discussão passou, então a se dar também no ambiente político-institucional, alargando-se, por conseguinte, seu espectro de atuação e infiltração.

3.2.2 A denúncia dos anarquistas via imprensa operária

A par de conduzirem a luta do operariado nacional por meio de greves e demais manifestações de confronto à burguesia e ao aparelho estatal durante as duas primeiras décadas do século XX, os anarquistas tinham uma agenda de conscientização dos trabalhadores, com a qual procuravam transmitir suas ideias sobre a abolição do Estado, a conquista do poder e, para o que interessa a presente pesquisa, sobre os direitos sociais. Tal atividade se dava por meio da publicação de jornais, periódicos e revistas nos quais os anarquistas expunham suas principais ideias com o propósito de educar o operariado para a luta revolucionária.

A narrativa anarquista adquiria contornos de denúncia, na medida em que expunha as miseráveis condições de vida do trabalhador principalmente urbano. A respeito da imprensa anarquista no Estado de São Paulo, assinala-se que:

A imprensa libertária, para maior exemplificação das condições de vida, de trabalho e de sustento da família, toma exemplos nas indústrias localizadas na Capital, no Interior e em diferentes ramos industriais. Ao analisá-los, mostra a difícil condição econômica em que vivem, detalhando o que percebem por dia e, mesmo, por ano. Apresenta ainda o preço de alguns gêneros de primeira necessidade, aluguéis e outras despesas, a fim de justificar a razão da necessidade de trabalho dos membros de toda a família. Ainda assim, mesmo que todos os elementos estejam trabalhando, o que recebem não é suficiente para as despesas familiares. (SFERRA, 1987, p.47-48).

Essas denúncias detalhistas da carestia não só do operariado, mas dos trabalhadores brasileiros de modo geral ajudam a conscientizar a população acerca da necessidade de implementação dos direitos sociais no país. Se não havia uma pauta específica em relação à

previdência social, não faltavam reclamos quanto à jornada de trabalho, melhores salários e tantos outros direitos trabalhistas básicos que não se encontravam ao alcance do trabalhador brasileiro.

Como meio de educação e denúncia por meio da imprensa, os anarquistas fundaram em 1917 o jornal *A Plebe*, periódico paulista que, a par de retratar as condições miseráveis de vida do trabalhador brasileiro, daria voz aos seus pleitos. Sucedâneo de *A Lanterna*, o jornal estabeleceu, em seu primeiro volume, suas bandeiras principais: convocação à revolução proletária, anticlericalismo, anticapitalismo e defesa dos direitos dos trabalhadores. (A PLEBE, 1917a). *A Plebe* deu voz a várias associações de trabalhadores, estampando em suas páginas os objetivos das mesmas, tudo, entretanto, de acordo com a pauta anarquista. O que se vê nas páginas do jornal é a verdadeira demanda operária, conduzida pelo modelo anarquista de educação e denúncia. É importante ressaltar, nesse contexto, um dos fundamentos da Federação Operária de São Paulo veiculado em *A Plebe* (1917a):

Conseguir que os operários, em caso de desastre, sejam indenizados dos dias que perderam e das despesas feitas com o seu tratamento, assim como lhes seja garantida uma pensão equivalente ao salário que ganhavam quando ficaram impossibilitados de trabalhar, revertendo a mesma às suas famílias nos casos fataes, cabendo à organização respectiva intervir directamente para conseguir o seu pagamento.

A demanda por previsão de uma aposentadoria ou pensão ao trabalhador impossibilitado de laborar, conforme estampado acima, evidencia, ao menos, a preocupação dos trabalhadores com uma cobertura nos casos de infortúnio. Seria uma ilação indevida e descuidada, entretanto, apontar que aí se tem um exemplo de plano de previdência pleiteado pelos operários; mais importante do que essa discussão é a constatação de que havia, de fato, dentre as várias demandas operárias encampadas pelos anarquistas, algo relativo à cobertura de riscos em caso de infortúnios. Embora não caracterize previdência social, tal amparo pleiteado baseia-se na mesma ideia: a proteção do trabalhador em caso de doença, invalidez ou morte.

Ainda na linha de dar voz aos operários, os pleitos da Federação Operária do Rio de Janeiro foram estampados em *A Plebe* (1917b):

- (...) a) A jornada de oito horas, aumento de salário e aumento do salário mínimo.
- b) Abolição do trabalho infantil nas fábricas e officinas, só podendo trabalhar nas mesmas as crianças maiores de 14 anos.
- c) Equiparação do salário da mulher e do homem.

- d) Responsabilidade dos patrões nos acidentes de trabalho.
- e) A hygiene, ventilação e luz nas fabricas, officinas, cozinhas de hotéis, padarias e em todos os departamentos de trabalho.
- f) Diminuição de 30% nos alugueis das casas.
- g) Diminuição dos preços nos meios de locomoção fluvial e terrestre.
- h) Diminuição immediata nos gêneros de primeira necessidade.
- i) Pagamento pontual nas officinas, nas fabricas e em todos os departamentos de trabalho.

Nota-se que os pleitos se concentram em direitos trabalhistas e em melhores condições de vida para o operário e sua família; pode-se observar, portanto, diante dos reclamos dos trabalhadores, a carestia a que estavam sujeitos, principalmente aqueles empregados em fábricas e no comércio. Denunciando a posição de descaso dos governantes em relação à questão social, bem como a inaplicabilidade das leis sobre o tema, alertam os libertários:

Os mandões do momento, assustados com a direcção que tomam os negócios mundiais, tendendo a uma nova phase, encaminhando-se para a solução da questão social, fazem-se todos interessados em solucionar o problema por falsa posição, trocando-lhe os dados. E os reformadores de ultima hora, candidatos aos altos cargos – guias de povos, já descem dos seus altares de semideuses e vêm á arena discutir a questão social, encarando-a sob o ponto de vista operário, das horas de trabalho, dos seguros contra accidentes, das relações entre o capitalismo e o laborismo.

(...) esses arautos da civilização, puramente juristas e linguaeiros, pra tudo acham remédio nas leis, que depois de promulgadas não são cumpridas, como diariamente confessam órgãos partidários, quando em opposição. Para desmoralizarem as tendências humanitárias, para fazerem odiadas as teorias anarchistas, para assustarem a população ignara e sentimental, gorjam decretos e leis, arranjam telegramase se fingem ignorantes do que pregam e do que pretendem os libertários. (A PLEBE, 1919).

Ao lado de *A Plebe*, outros jornais anarquistas, como *A Lanterna* e *A Batalha*, apresentavam o mesmo perfil denunciante e educador. A relevância dada aqui aos artigos do jornal *A Plebe* justifica-se devido ao fato de o periódico circular num período de maior agitação popular e política, além de estar mais próximo da data de promulgação da Lei Eloy Chaves de 1923. Dessas publicações que denunciavam as condições de vida do operariado, bem como de seus pleitos pode-se concluir que os anarquistas, embora não comprometidos com a formulação de uma política social e muito menos com um sistema de previdência social, contribuíram para o debate dessas questões na medida em que ajudaram, por meio de sua imprensa, a revelar a ausência de direitos dos trabalhadores brasileiros ao longo das duas primeiras décadas do século XX.

Por fim, no plano das ideias, o compromisso desse movimento é com a melhora de vida dos trabalhadores. A ausência de qualquer plano concreto de introdução de direitos

sociais no país e mais especificamente de previdência social pode ser explicada pela própria essência do ideal libertário, baseado na negação do Estado e na condenação de qualquer participação na vida política.

A organização para a tomada do poder dentro das regras do jogo somente se daria com a ascensão comunista; a participação política via eleições e a luta paulatina pela implementação de direitos sociais aos trabalhadores fazem parte dessa outra face da esquerda, que dominaria a cena nacional na década de 20 do século passado.

3.2.3. O ideário comunista/socialista diluído

Ao objetivar analisar a cena precedente à promulgação da Lei Eloy Chaves de 1923, para o fim de entendê-la em sua excepcionalidade, cabe neste espaço uma explicação, ou melhor, uma análise do papel dos comunistas na implantação dos direitos sociais no Brasil desse período.

Os comunistas começam a ter protagonismo nos anos 20; ou seja, quando da promulgação da referida lei, eles tinham acabado de fundar seu partido (1922), logo posto na ilegalidade. Como então fazer a análise da participação comunista, entendida como partido organizado, uma vez que seu objetivo era constituir um partido e disputar eleições, se a legislação, nosso objeto de estudo, surgiu logo no alvorecer dos anos 20, coincidindo praticamente com a fundação do Partido Comunista? Ainda, para tornar mais complexa a exposição: como saber o que era de fato a cartilha comunista, se muitos dos seus membros oscilavam entre o anarquismo e o socialismo? Havia, de fato, somente comunistas, ou a esquerda estava diluída entre suas diversas facetas ideológicas? Finalmente, qual a real importância dessa divisão para o fim de compreender a implantação da previdência social no país?

Todas essas questões levantadas são relevantes porque o que se mira é descobrir em que medida as ideias da esquerda, durante a Primeira República, colaboraram concretamente para a edição da Lei Eloy Chaves. Enquanto a contribuição anarquista mostrava-se demarcada, baseada na práxis revolucionária, na educação do operariado e na denúncia da carestia, a participação dos comunistas e socialistas estava diluída e dependia da atuação de indivíduos imbuídos desses ideais, já que, enquanto grupo organizado – seja sindicato, seja partido –, não teve acesso aos meios institucionais de criação das leis sociais do período retratado.

Referida confirmação pode ser explicada ao atestarmos a vida efêmera dos partidos políticos e das agremiações socialistas, o seu caráter regional e a vida curta do PCB. No que toca aos sindicatos, a pequena aquiescência de operários esclarece em muito a ausência de sua relevância no plano das ideias fundantes da legislação social no país. Registre-se que a baixa adesão não reflete eventual desinteresse dos trabalhadores pelas bandeiras sindicais, mas evidencia, de um modo geral, a incipiente massa trabalhadora urbana do país no início do século.

Sendo um país de industrialização tardia, o Brasil não contava, à época da elaboração de suas primeiras leis sociais, com um número expressivo de operários, sendo majoritária uma população carente, rural e analfabeta. Acerca do fato, destaca-se o relato de Everardo Dias (1977, p.45), participante ativo das lutas sociais no começo do século:

As tendências ideológicas do proletariado, a força de base em que se apoiavam os Partidos Socialistas, se nos países da Europa estavam mais ou menos definidas, aqui, no Brasil, não tinham ainda consistência. Faltava-nos essa árdua experiência de luta que marcava as etapas por que haviam passado as coletividades trabalhadoras nos grandes centros industrializados. O desenvolvimento fabril brasileiro estava em sua infância. O exíguo grupo capitalista, aglutinado em oligarquia patronal, que se havia abalancado à criação de fábricas geralmente de tecelagem e metalurgia, estabelecera seus cálculos sobre uma base salarial baixíssima, salário de escravo, exploração brutal do braço humilde que se encontrava em abundância no país, gente de pé descalço e alimentação parca (um punhado de farinha de mandioca, feijão, arroz, carne seca), artigos alimentares baratos e abundantes no mercado; café adoçado com mascavo e um pouco de farinha, PIS pão era artigo de luxo, bem como o leite, a carne, o condimento, os legumes, (estes últimos desconhecidos na cãs do trabalhador).

Quanto à representação política do proletariado, prossegue o autor:

As leis eleitorais entre nós não facilitavam a entrada de qualquer representante nitidamente proletário tanto no Congresso Nacional como nas Câmaras Municipais: estavam feitas de tal forma que mesmo possantes agrupações oposicionistas mal podiam obter alguma representação.

Que podiam, deste modo, conseguir os débeis agrupamentos socialistas, sem capacidade financeira para poder face a uma qualificação eleitoral e desenvolver uma campanha de propaganda frutuosa capaz de ter peso nas urnas?

Este fato, aliado á condição alienígena da maior parte dos trabalhadores categorizados e à displicência do elemento nacional em exercer o direito de voto, não acreditando no resultado das apurações – tornavam muito precária a atuação socialista partidária (...). (DIAS, 1977, p.50).

Mais importante do que desnudar as doutrinas comunista e socialista, portanto, é apontar os atores individuais por meio dos quais seu ideário impacta a consolidação dos direitos sociais no país, em especial a previdência social. Optou-se, neste trabalho, por concentrar a apreciação em atores individuais que, conquanto umbilicalmente ligados ao pensamento de esquerda, conseguiram transpor os muros altos do sindicato para influenciar na criação de uma plataforma política de índole social, seja através da organização de um partido político de alcance nacional que teria vida longa no país (Astrojildo Pereira), seja na atuação direta junto ao Congresso Nacional (Maurício de Lacerda).

Iniciemos, portanto, pela análise da figura de Maurício de Lacerda.

Originário de uma família de políticos, Lacerda, antes de se tornar deputado – foi eleito em 1912 e reeleito em 1915 –, serviu, de 1910 a 1912, como oficial de gabinete do governo Hermes da Fonseca, apoiando militares que se opunham às oligarquias reinantes e, ao mesmo tempo, defendendo a união dos trabalhadores e suas greves. (DULLES, 1977). Maurício Paiva de Lacerda teve sua vida política marcada pela defesa dos direitos dos trabalhadores, não se prendendo a uma corrente específica de esquerda; pode-se dizer que foi um socialista que caminhou com o anarquismo, desentendeu-se com o comunismo e apoiou a Revolução de 30, a qual depois o perseguiu.

Curiosa, portanto, sua trajetória política:

Na década de 20 polemizou com os comunistas, foi atacado, revidou, tendo tentado organizar uma coligação de esquerda às vésperas da revolução de 30 para apoiá-la. Conspirou largamente, viajando para Buenos Aires, à procura de Prestes e de outros militares revolucionários. Preso mais de uma vez, desde os tempos de Bernardes, viveu realmente uma vida agitada, sempre voltada para a classe operária que lhe correspondia, dando-lhe maciça votação para os cargos aos quais se candidatou. Ao contrário do que se pensa, esteve com a revolução, comparecendo mesmo a Montevideu como seu porta-voz, espécie de representante seu. Somente em 1931 rompeu com o movimento vitorioso, fazendo-lhe oposição, tendo, inclusive, a sua casa varejada pela polícia. (MORAES FILHO, 1981, p.49).

Referida inconsistência política reflete o tempo em que viveu Lacerda e espelha, como nunca, o papel da esquerda na Primeira República; alterava os conchavos ao sabor da repressão e da oportunidade, denunciava o que podia, mantinha-se convicto na defesa dos trabalhadores e da justiça social, embora tudo isso não se efetivasse no plano institucional. Várias foram as tentativas, como os projetos de cunho social apresentados que não encontravam ressonância num Parlamento dominado pela oligarquia e pelos donos de fábricas, empregadores a quem não interessavam melhores salários ou controle de jornada a

seus empregados. Mesmo não levados a cabo e transformados em lei, não se pode dizer que tais projetos foram infrutíferos e, muito menos, que a atuação de Lacerda não tenha rendido frutos.

Basta um exame dos seus esboços para se concluir que muitas das ideias defendidas por Lacerda em seus dois mandatos de deputado, no período de 1912 a 1921, acabaram por se transformar na legislação social a ser promulgada posteriormente, principalmente nos anos 30. Como o próprio Maurício de Lacerda afirma em sua obra *Evolução Legislativa do Direito Social Brasileiro*, apresentou seis projetos de cunho social ao longo de seus dois mandatos na Câmara dos Deputados (LACERDA, 1960), os quais, entre outros temas, tratavam de direitos trabalhistas – jornada de oito horas para os operários do Estado, extensão da jornada de oito horas aos trabalhadores rurais, proibição do trabalho insalubre e noturno às mulheres, estabelecimento de creches em fábricas, idade mínima para contratação de menores, contrato de aprendizagem.

Sua atuação não se limitou a esses planos sociais; destaque-se a sua atuação na Comissão de Legislação Social implantada em fins de 1918 na qual Lacerda incentivou a regulamentação de uma caixa de aposentadoria e pensões para os ferroviários da Leopoldina, no bojo do surto de greves que assolavam o país em 1919:

Ainda outro projeto foi o relativo aos *ferroviários da Leopoldina*, em outubro de 1919, conseqüente à grande greve dos mesmos, que se estendera da Capital aos Estados percorridos por aquela estrada de ferro, de concessão inglesa, movimento por mim defendido com todas as forças, pela palavra no parlamento e a pena nos jornais, enquanto o movimento ia se ampliando em uma greve geral na Capital, jugulada à força bruta, mas que eu vinha reviver nas suas reivindicações de economias e direitos, propondo uma regulamentação que às mesmas atendesse, além de uma *caixa de pensões e assistência e previdência*, sobre que igualmente providenciava. (LACERDA, 1960, p.118, grifo do autor).

Note-se que, além de demonstrar que em 1919 já havia o debate sobre caixa de aposentadoria e pensões de ferroviários no Parlamento, esse projeto também revela o conhecimento de Lacerda e demais membros da comissão acerca de previdência social quatro anos antes da promulgação da primeira lei relativa ao tema.

Embora as propostas por ele apresentadas, bem como essa lei dos ferroviários da Leopoldina, não tenham prosperado, fato é que a discussão, no tocante especificamente à previdência, constava da agenda de um deputado de esquerda e, principalmente, de uma comissão da Câmara dos Deputados no final dos anos 10.

Outra figura de relevo que espelha a época confusa da esquerda brasileira é a do jornalista Astrojildo Pereira. Embora tenha sido um entusiasta e colaborador da causa anarquista no começo do século, acaba dela se distanciando nos anos 20 e sendo um dos fundadores do PCB em 1922. Ele não foi o único que transitou do anarquismo para o comunismo; na verdade, ele seguiu a tendência da esquerda do período: dos nove integrantes do primeiro Congresso do PCB, oito eram ex-anarquistas, dentre eles Astrojildo (KONDER, 1980).

Em relação à doutrina socialista no Brasil, Pereira (1980, p.22) adverte em 1922:

[...] O meio brasileiro é, porém, um meio singular. Nunca houve aqui partidos ou correntes sistemáticas propriamente socialistas. Todo o movimento proletário revolucionário no Brasil tem sofrido só a influência quase exclusiva dos anarquistas. Assim, ente nós, a crise tem sido e é uma crise de anarquismo. Esta crise, latente desde o advento do bolchevismo, chega a um desfecho lógico, com a constituição do partido comunista composto, em sua quase totalidade, de elementos de formação anarquista.

A constatação de Astrojildo Pereira vai ao ponto nevrálgico do dilema vivido pela esquerda na Primeira República, ou seja, a sua falta de coordenação, o domínio anarquista e a necessidade, após as grandes greves de finais da década de 10, da constituição de um partido político que a unificasse e que pudesse demandar a questão social pelo meio político. Embora Astrojildo não tenha atuado no Parlamento como Lacerda, foi fundador do PCB, participou da formulação da plataforma política de um partido que seria, através do tempo, sempre identificado com a causa operária e com a questão social.

Desnecessário, de acordo com essa linha de raciocínio, perscrutar se o mesmo teve ou não uma ideia específica sobre previdência social antes da edição da Lei Eloy Chaves. Como os demais comunistas e socialistas do período, Astrojildo tinha – o que era importante à época – uma bandeira de lutas por implementação de leis que garantissem uma melhor qualidade de vida ao trabalhador. Se não intervieram na formulação de tais leis, foi porque não puderam participar do jogo político da época, haja vista a decretação da ilegalidade do PCB em 1922, ano de sua fundação. Tinham todos, portanto, um ideário socialista; muitos, um passado anarquista; raros, como Lacerda, acesso ao poder político tanto no Executivo como no Parlamento.

3.3 A grande imprensa

3.3.1 A imprensa-empresa em um país de analfabetos

A imprensa – entendida como os jornais impressos de grande circulação nas principais cidades do país – surgiu tardiamente no Brasil. De fato, remonta ao ano de 1808, quando da chegada de D. João VI ao país, a criação da imprensa régia (DUARTE, 1972). Durante a Primeira República e, principalmente, após a I Guerra, a imprensa do país se profissionaliza, deixando de lado as produções artesanais para se tornar um negócio, uma empresa.

Se, com o pós guerra, profundas alterações se denunciam na vida brasileira, tais alterações, para a imprensa, acentuam rapidamente o acabamento de sua fase industrial, relegando ao esquecimento a fase artesanal: um periódico será, daí por diante, empresa nitidamente estruturada em moldes capitalistas. Continuam a aparecer revistas de vida efêmera, literárias ou humorísticas, e jornais de circunstâncias, particularmente para atender injunções originadas da luta política, cada vez mais acirrada, mas são fatos pouco numerosos e acidentais. Na maioria dos casos, trata-se de empresas mal estruturadas, que se esgotam depressa, que consomem rapidamente o capital, mas sempre empresas, e não empreendimentos individuais. (SODRÉ, 1999, p.355-356).

Pelo fato de se constituírem em empresas sujeitas, pois, ao modelo capitalista, os jornais passam a buscar o desejo dos leitores, substituindo o sentido político de doutrinação da população pelo investimento em assuntos que os atráíssem enquanto consumidores de um produto com outro qualquer. A respeito do tema, em *O problema da imprensa*, Barbosa Lima Sobrinho (1923 apud MARTINS; LUCA, 2008, p.153, grifo do autor) revela:

Com a modernização da imprensa, o artigo político quando muito conservou a primeira coluna; mas em redor, como leitura de maior sensação, se foi distribuindo e colocando o noticiário. E cedendo a esse impulso, as empresas jornalísticas se tornaram infinitamente complexas [...]. Converteu-se o jornal muito mais num problema de dinheiro do que de credo político, literário. E então acode aquele conceito exato: “Quando as opiniões de um jornal começam a pesar, ele as deixa de ter” [...]. Viu-se a imprensa obrigada a modelar-se pelos novos costumes, adotando várias praxes, como a elevação do preço dos anúncios ou a inclusão de matéria paga nas seções editoriais. E porque não parecesse bastante e conviesse adquirir o apoio de um público numeroso – ponto de partida para o sucesso comercial – a imprensa procurou servir as tendências populares, em vez de as orientar, como acreditava possível, em sua ingênua confiança, o jornalismo romântico. Conquistar o público, entretanto, foi para ela menos vitória de ideias do que simples *negócio*, defesa natural de somas empenhadas na empresa. A imprensa tornava-se simplesmente indústria.

Se, de um lado, a oferta da informação passou a ser feita ao gosto do **cliente**, por outro, o número de leitores que adquiriam os jornais era muito pequeno, haja vista a predominância do analfabetismo da população do país durante a Primeira República:

No que tange aos leitores em geral, basta lembrar que, em 1890, estimava-se em apenas 15% o montante da população brasileira alfabetizada, porcentagem que timidamente se elevou para 25% no censo de 1900 e que não sofreu alterações significativas em 1920. Nesse ano, o estado de São Paulo, cujas reformas na escola primária chegaram a ser consideradas um modelo para o país, então ostentava o índice de 70% de iletrados, valor que declinava na capital para 42%, em parte graças à entrada de levas de imigrantes que dominavam a leitura e escrita. Já o recenseamento realizado no Distrito Federal em 1906 concluiu que, de cada 100 habitantes na capital do país, 48 eram analfabetos. E os dados para a metade do século XX apontavam para uma taxa total de analfabetos na casa de 50%, contexto que ajuda a compreender a persistente limitação das tiragens de livros e periódicos em geral. (MARTINS; LUCA, 2008, p.156).

Ao atingir poucos leitores, pode-se intuir o fraco efeito que os jornais impressos provocaram em uma opinião pública pequena e ainda em formação nos anos que antecedem a edição da Lei Eloy Chaves. Quanto à população letrada, pouca influência teve a imprensa sobre ela acerca da conscientização do problema dos trabalhadores urbanos em situação de carestia, mesmo quando dava alguma visibilidade às questões sociais do período, principalmente em relação à questão da mão de obra do imigrante e às condições dos trabalhadores rurais (CAPELATO, 1989). Para tal fim, já existia a imprensa operária que, embora tenha sempre colocado o tema social em evidência, não tratou da questão previdenciária senão de forma marginal.

Obviamente não se pode desprezar um levantamento acerca da recepção da Lei Eloy Chaves na imprensa, porque, embora não atuasse como formadora de opinião, emprestou visibilidade à nova questão no cenário brasileiro: a criação de uma caixa de aposentadoria e pensões para trabalhadores ferroviários. Esquadrinhar os principais jornais da época acerca da repercussão da promulgação da referida lei ajuda a entender, ainda que de forma reflexa, os objetivos mirados por aqueles que levaram a cabo o projeto de previdência dos ferroviários.

Em síntese: a repercussão via grande imprensa constituiu-se em termômetro útil que, aliado a outros fatores, mediu a importância da própria lei; mais precisamente se a lei de caixa de aposentadoria e pensões representou, de fato, o nascimento da previdência brasileira ou se constituiu tão somente numa benesse incidental a uma categoria profissional específica.

3.3.2 A receptividade da Lei Eloy Chaves nos grandes jornais

Tendo sido promulgada em 24 de janeiro de 1923, a Lei Eloy Chaves repercutiu na grande imprensa do país. Se não lhe foi garantido o relevo devido, ao menos não deixaram os jornais brasileiros de registrar a **previdência dos ferroviários**.

O jornal *O Estado de S. Paulo*, em sua edição de 2 de fevereiro de 1923, noticia, por exemplo, os cumprimentos recebidos pelo presidente da república pela promulgação de referida lei (O ESTADO DE S. PAULO, 1923), mas não há, por parte desse jornal, qualquer outra menção a respeito da lei nas edições subsequentes; existe somente o registro e nada mais. Nota-se no *Jornal do Brasil*, da capital da república, a mesma linha editorial no trato da lei Eloy Chaves; de fato, há apenas uma menção marginal da referida lei um dia após sua promulgação (JORNAL DO BRASIL, 1923). Posteriormente à época da promulgação de referida lei, ambos os jornais se mantiveram praticamente alheios ao assunto, não constando qualquer discussão a respeito do tema.

Maior destaque, entretanto, é encontrado nas páginas de outro jornal paulista: a *Folha da Noite* repercute a promulgação da lei, felicitando os ferroviários pela conquista:

Foi ontem, afinal, sancionada pelo sr. presidente da República a lei que cria a caixa de pensões aos empregados ferroviários, por cuja aspiração a “Folha da Noite”, de há cerca de um anno a esta parte, se vinha batendo com toda a energia, tendo posto desde a sua feição de sana ilimitador préstimos ao serviço da honrosa e digna classe dos ferroviários. Para a realização de tão justa e humanitária lei, muito concorreu o esforço e tenacidade do seu ilustra autor, e deputado por São Paulo, Sr. dr. Eloy Chaves, assim como dos membros da Comissão de Justiça e Legislação Social da Câmara dos Deputados, que secundaram brilhantemente os esforços de seu collega. (FOLHA DA NOITE, 1923a).

Segue o referido jornal dando visibilidade à lei, esclarecendo ao público o seu alcance a todos os empregados ferroviários do país, tanto em nível municipal, como estadual e federal. Em sua edição de 30 de janeiro de 1923, o jornal, a par de trazer a íntegra da Lei Eloy Chaves, ressalta, mais uma vez, a conquista dos ferroviários:

[...] Estamos convencidos de que, mesmo com os senões que ainda apresenta, dará na prática os melhores resultados e a sua aprovação foi uma conquista de grande valor que teve a digna e operosa classe dos ferroviários, conseguindo por fim realizar a sua grande aspiração. (FOLHA DA NOITE, 1923b).

Sublinhe-se que, em todas as notícias veiculadas em *Folha da Noite*, não se fala em momento algum de eventual criação da previdência brasileira, mas da edição de uma lei de aposentadoria e pensões dirigida especificamente à categoria dos ferroviários; reconhece-se, sempre, que a referida categoria já merecia há tempos um comando legal que a amparasse e se louva a iniciativa do governo em contemplá-la.

Essa linha de abordagem – redução da lei ao interesse dos ferroviários – é uma constante, portanto, nos grandes jornais da época; daí, talvez, o porquê de uma cobertura tímida dos mesmos. Ou seja, se a lei abrangesse o conjunto da população, ou, pelo menos, fosse extensiva a demais categorias profissionais, talvez a imprensa tivesse outro comportamento no sentido de conferir maior visibilidade à referida iniciativa legislativa. Fato é que a lei teve pouca receptividade; o destaque – pequeno – vinculou a mesma, de forma indissociável, à categoria dos ferroviários, cingindo o mérito da mesma a uma conquista legislativa de específica categoria profissional.

Ao abordar o pensamento sobre previdência social na Primeira República, tivemos a intenção de mostrar as principais ideias que circulavam no período. Em resumo, a análise realizada nesta parte do trabalho abarcou primeiramente a visão dos intelectuais da época. A conclusão a que se chega é que, apesar de seu olhar atento às questões sociais voltadas para a construção de uma identidade nacional, fundida ainda nos negros libertos e nos sertanejos, e para a edificação de um estado, que ainda carregava os problemas de uma antiga colônia e monarquia, eles não demonstraram que seu objeto de preocupação alcançava especificamente a previdência social. Preocupavam-se sobretudo em introduzir o país na estrutura econômica capitalista mundial, sem, contudo, alterar a ordem social vigente; buscavam, assim, uma conciliação suave, sem rupturas ou revoluções, típica da história nacional.

O papel desses intelectuais foi principalmente a identificação dos problemas brasileiros que, embora antigos, necessitavam de uma abordagem diferente frente a um novo modelo de Estado. Não se posicionaram, durante a Primeira República, como reformadores sociais, não prescreveram soluções, mas o levantamento dos problemas e a sua discussão.

Desde as crises da Regência, com seus riscos de secessão e de desordem social, os liberais orientados pelo mercado e pela cultura material declinam, na prática, do papel de reformadores sociais, limitando-se a prescrever a necessidade de uma autorreforma do Estado, embora não tenham abandonado sua publicística de denúncia do burocratismo de estilo asiático do Estado, como em Tavares Bastos. (VIANNA, 1997, p.47).

Daí a importância de assuntos que não tocassem a previdência social senão marginalmente, quando englobada na questão dos direitos sociais. Havia muito o que se considerar e se discutir, mas principalmente os temas relativos à formulação do Estado e à conciliação das raças e das classes sociais.

Sobre esse papel dos intelectuais no período, cumpre anotar:

É já na República que iremos encontrar análises complexas sobre a organização política e social brasileira, primeiro com as publicações de Alberto Torres e, na década de 20, com algumas das mais importantes investigações de Oliveira Vianna e Gilberto Freire. Agora adquirem preeminência os temas relativos à formação histórica do país, as inter-relações entre sua estrutura econômica e social e sua estrutura política, os problemas de organização política, seus condicionantes e efeitos, o jogo das raças, o conflito potencial entre elas e o tipo de organização social provável em país como o Brasil, a função do Estado, os limites do privatismo e a definição da legitimidade do poder público. [...] (SANTOS, 1978, p. 37)

A premência da conciliação nacional – sempre pelo alto, é bom frisar – talvez tenha incentivado, ao que nos parece, a própria edição da Lei Eloy Chaves. Assim, se não diretamente – porque não propuseram a criação da previdência social – os intelectuais contribuíram, indiretamente, para a formulação de leis sociais na Primeira República, inclusive da lei objeto da pesquisa.

Já no que concerne ao ideário esquerdista, a observação aqui realizada não obteve resultado muito diferente daquele examinado em relação aos intelectuais; as divisões internas da esquerda e suas diferentes correntes ideológicas não tinham em mira direta a previdência social. De fato, o que caracteriza a esquerda na Primeira República é o seu caráter de contestação ao Estado, aliado à denúncia dos problemas sociais do país os quais concerniam às condições de trabalho e de salário do operariado urbano, mas que não alcançavam o tema da previdência social. De modo indireto também contribuiu para a formulação da legislação social do país por meio das pressões a que submeteu o governo no período.

Por fim, a grande imprensa, ao seu turno, se não incentivou iniciativas legislativas relativas à previdência social, tampouco repercutiu, de modo relevante, a promulgação da Lei Eloy Chaves.

De toda a análise feita, sobressai que as únicas ideias relativas à previdência social se deram no ambiente parlamentar, com destaque para os projetos em que atuou o deputado Maurício de Lacerda. Conclui-se, portanto, que o único canal disponível, durante a Primeira República, para o debate da questão previdenciária foi o meio político-institucional.

Cabe, assim, a análise da Lei Eloy Chaves em todo o seu trâmite parlamentar até sua promulgação pelo chefe do Executivo – as discussões sobre o projeto de lei, seus apoiadores, seus entraves – que será objeto focalizado a seguir.

4 Lei Eloy Chaves e sua excepcionalidade

Demonstrados, nas partes precedentes, o ambiente político, o social e o econômico do país durante a Primeira República, bem como o pensamento social do período, cabe agora analisar os caminhos acidentados trilhados pela parca legislação social no parlamento brasileiro, em especial a Lei Eloy Chaves. A análise estampará, de um lado, a escassa legislação de índole social produzida no Congresso nos anos que antecederam a edição da lei de caixa de aposentadoria e pensões dos ferroviários; de outro lado, apresentará o quadro de resistência, em nível institucional, enfrentado pelas iniciativas de lei de cunho protetivo.

Isso, todavia, não se constitui em novidade; decorre, em verdade, do ambiente de clivagem em que se encontrava o país no período histórico mencionado. Conforme já discutido, os interesses do incipiente operariado brasileiro conflitaram desde sempre com as demandas dos industriais e comerciantes das grandes cidades, bem como da elite cafeeira, que respaldava, quando não protagonizava ela própria, a atividade industrial e comercial na Primeira República.

Esse conflito de visões e interesses, se era latente nas ruas – com as greves, prisões e repressões que assolaram as grandes cidades brasileiras nas duas primeiras décadas do século XX –, no Parlamento, dominado pelas ditas elites do país, a situação era diferente. Havia, de certo, como será demonstrado, um embate de ideias, mas esse era permeado pela bonomia e complacência dos parlamentares com os detentores do poder de turno. Assim, se havia luta pelo poder – o que acabou por desembocar no rompimento institucional ocasionado pela Revolução de 30 – não havia luta de classes no interior do Parlamento, porque todos ali provinham de origem social e econômica similar. Mesmo os defensores da bandeira operária não eram operários, mas “homens de letras”, já que, como anteriormente mencionado, o Parlamento se encontrava fechado, nesse período, para o acesso institucional da esquerda brasileira.

Se os anarquistas repudiavam jogar o jogo da política formal, os comunistas e socialistas viram frustradas suas tentativas de criação e reconhecimento de um partido político com atuação no Congresso Nacional. Isso reflete diretamente, ao que nos parece, no andamento da legislação social no Congresso Nacional. Conforme se verá, a despeito da instalação de uma Comissão de Legislação Social na Câmara em 1918, as leis de caráter social tiveram pouco apoio junto aos parlamentares e, quando as poucas foram aprovadas, enfrentaram grande resistência para sua regulamentação e conseqüente aplicabilidade prática.

Em relação especificamente à atuação dos industriais e comerciantes junto ao Parlamento, não só durante a Primeira República, mas também nos anos 30, assevera Ângela Maria de Castro Gomes (1979, p.118):

No que se refere à legislação social, o ponto é de particular interesse, pois situa o tipo de participação destes setores que, não conseguindo impedir a passagem das leis sociais, logo a intervenção do Estado no mercado de trabalho, centra-se no combate às intervenções consideradas “exageradas”, tendo como objetivo básico a limitação do alcance desta nova política social.

A fim, entretanto, de circunscrever a investigação ao tema específico da pesquisa, serão analisados os decretos que estendiam uma espécie de cobertura securitária aos funcionários públicos logo no início da Primeira República e que se assemelham – ainda que pouco – a um plano de previdência. Da mesma forma, dar-se-á destaque somente às leis sociais que foram efetivamente promulgadas no mesmo período da lei de caixa de aposentadoria e pensões de Eloy Chaves, ou seja, aquelas que sobreviveram ao crivo de um Parlamento conservador que refletia um pensamento de características liberais na economia, ao gosto da burguesia urbana e patronal, bem como da aristocracia cafeeira. Nesse sentido, será concedida primazia ao estudo dos debates e circunstâncias em torno da aprovação da Lei de Acidentes do Trabalho de 1919, talvez a primeira norma legal de cunho estritamente social surgida no país, além da Lei de Férias de 1925 e do Código de Menores de 1927.

Após essa incursão nos debates que permearam a Comissão da Câmara, bem como a lei que amparava os trabalhadores nos casos de infortúnio, será esmiuçada a tramitação da Lei Eloy Chaves desde sua proposição até sua promulgação em 1923. Nesse ponto, a pesquisa será mais detalhada, porque os debates que envolveram a edição da Lei Eloy Chaves podem fornecer a aspiração que presidiu o seu advento, bem como esclarecer, o que é o ponto central desta pesquisa, se esse comando normativo tinha, de fato, como objetivo inaugurar a previdência social brasileira, ou se se constituiu apenas em legislação incidental, no contexto da Primeira República, hipótese deste trabalho.

Afinal, a lei de aposentadoria e pensões de 1923 (Lei Eloy Chaves) foi, realmente, uma legislação seminal que, dentro de um maior contexto, estabeleceu a previdência social no Brasil, ou foi tão somente uma norma avulsa que contemplou uma categoria profissional – os ferroviários – em determinado momento histórico, fruto de sua importância para a cadeia de produção da incipiente indústria brasileira? A constatação do que de fato ocorreu, na nossa interpretação, tem relevante valor histórico no estudo da questão social do país.

Na medida em que considerarmos que a previdência social brasileira nasceu em 1923, mais do que enaltecer a iniciativa de Eloy Chaves – que, de uma forma ou de outra, instituiu caixas de aposentadorias que se disseminaram pelo país, amparando milhares de trabalhadores –, entenderemos a legislação social pós 1930 como continuação de um processo político e social que atingiu o seu apogeu no governo provisório de Vargas, com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões por categoria profissional, principalmente em 1933 e 1934.

Por outro lado, se concluirmos que a Lei Eloy Chaves foi apenas um comando normativo avulso, derivada das demandas econômicas do período e projetada para agradar a uma determinada categoria de trabalhadores em determinado momento histórico, assumiremos, respeitadas as opiniões em contrário, que foi o governo Vargas o responsável, não só pela ruptura política do país, mas também por uma ruptura social de caráter relevante ao inaugurar, ele sim, a previdência brasileira nos anos 30.

É esse o objetivo desta última parte.

4.1 Os antecedentes normativos

4.1.1 O privilégio dos funcionários públicos

Quando falamos em previdência social – é conveniente que essa questão fique clara – estamos nos referindo a uma cobertura de seguridade pública, ou seja, de intervenção estatal, que ampare os trabalhadores, públicos e privados, em momentos de infortúnio, principalmente em casos de morte e invalidez.

Um sistema de previdência social, exatamente como o próprio nome diz, deve ter, para que assim seja caracterizado, um elemento de universalidade, isto é, deve ser dirigido a um conjunto considerável de cidadãos e não se constituir numa norma dirigida a poucos e felizardos eleitos. Deve se tratar, pois, de um direito social presente na Constituição Federal, art. 6º (BRASIL, 1988), que vise ao amparo do conjunto da massa trabalhadora dentro de um determinado Estado.

Registre-se essa explicação porque a análise do fato de a Lei Eloy Chaves ter ou não iniciado a previdência brasileira – o que constitui a hipótese temática de nossa pesquisa – leva em consideração, a par do espectro político, econômico e social da Primeira República, seu eventual caráter de universalidade conforme acima exposto. Para o fim de melhor esclarecer esse ponto, temos consciência de que a lei de caixa de aposentadoria e pensões, que estendeu

cobertura aos empregados do setor ferroviário, espalhou-se, posteriormente, além desse segmento específico, contemplando trabalhadores de outros ramos de atividade.

Entretanto discutimos tão somente se a mesma, com as características que lhe eram próprias, foi parte de um sistema maior de instalação da previdência social no país, baseada na universalidade, ou se foi uma lei avulsa, sujeita às intercorrências políticas, econômicas e ideológicas do período. Estabelecido esse ponto, passemos à análise das legislações do início dos anos 1890, todas destinadas a “planos de previdência” de funcionários públicos.

Destaca-se, primeiramente o Decreto 942-A/1890 (BRASIL, 1890c), sancionado pelo Marechal Deodoro da Fonseca e destinado somente aos funcionários efetivos do Ministério da Fazenda (art. 4º, inc. I). Os artigos 1º e 2º de referido decreto estabelecem o objetivo e a formação de seu fundo:

Art. 1º. O Montepio dos empregados da Fazenda da República dos Estados Unidos do Brazil tem por fim prover a subsistência e amparar o futuro das famílias dos mesmos empregados, quando estes fallecerem ou ficarem inabilitados para sustenta-las decentemente.

Art. 2º. Formam os fundos desta instituição:

1º Contribuições mensaes e joias;

2º Emolumentos por títulos e certidões;

3º Pensões extinctas;

4º Pensões prescriptas;

5º Pensões não applicadas por falta de quem a ellas tenha direito;

6º Legados, doações, subscrições e quaesquer beneficios promovidos ou feitos pelos poderes públicos, pelos interessados ou por estranhos;

7º Productos de loterias, que lhe possam ser consignadas, enquanto forem admitidas no Estado em favor de outras instituições;

8º Juros de capital assim constituídos.

Note-se que, da análise dos referidos parágrafos, podemos inferir dois pontos: primeiro, o montepio foi criado para amparo dos funcionários em caso de invalidez ou morte; segundo; dentre as contribuições para o seu fundo, não há obrigatoriedade da participação do Estado mas somente de seus funcionários. Portanto, ainda que louvável a iniciativa sob o ponto de vista dos trabalhadores contemplados, ao circunscrever o montepio somente a uma classe de funcionários efetivos do Ministério e, ao mesmo tempo, isentar o Estado da participação no custeio do sistema, esse decreto caracteriza-se muito mais como um seguro coercitivo do que um plano de previdência propriamente dito.

Nesse mesmo sentido, foi baixado o Decreto 127, de 29 de novembro de 1892, criando o montepio para os operários efetivos do Arsenal da Marinha da Capital Federal (art. 1º). Nota-se que esse decreto instituiu a “pensão” em caso de infortúnio do funcionário público,

bem como regulamentou o fundo mantenedor, com contribuições dos operários de forma mensal. Convém reproduzir o texto na íntegra, em seus artigos 1º ao 4º:

Art. 1º Fica instituído montepio para o operario effectivo ou do quadro extranumerario e servente effectivo do Arsenal de Marinha da Capital Federal, operario e servente nas mesmas condições das directorias de artilharia e torpedos.

Art. 2º O montepio tem por fim soccorrer o contribuinte habilitado na fórma desta lei, concedendo-lhe pensão, a qual poderá reverter metade para os successores do instituidor, na lei designados.

DO FUNDO DO MONTEPIO

Art. 3º Todos os operarios e serventes mencionados no art. 1º contribuirão mensalmente com um dia de vencimentos.

Parapho unico. O contribuinte que for dispensado do serviço, por excesso de pessoal, poderá continuar a contribuir para o montepio.

Art. 4º O Governo continuará a converter em apolices da divida publica o producto das quotas de que trata o artigo antecedente e o saldo existente no Thesouro, proveniente das contribuições desde 1874. (BRASIL, 1892).

Da análise do texto do decreto, depreende-se que o montepio assume as mesmas características, com algumas nuances, do estabelecido para os funcionários do Ministério da Fazenda, tanto quanto aos benefícios quanto à forma de custeio; constitui-se, portanto, em mais um seguro destinado a poucos funcionários públicos. Estabelecidas essas bases, não há como caracterizar esses decretos como instituidores de regime previdenciário. Mesmo que se considere somente os funcionários públicos desses ministérios como uma “universalidade restrita” – um paradoxo por si só –, as características normativas dos mesmos evidenciam uma natureza de seguro proporcionado pelo governo a esses empregados públicos.

Se considerarmos que, à época de sua promulgação, não existia qualquer respaldo securitário ao trabalhador privado, mesmo diante de todas as adversidades e riscos inerentes às suas atividades no comércio e na indústria, é forçoso reconhecer a concessão de um privilégio a esses funcionários públicos por meio dos aludidos decretos, mas não um plano de previdência.

4.1.2 A “previdência” dos ferroviários públicos

Na esteira de extensão de privilégios a determinados funcionários públicos, importante é a análise da situação dos empregados em ferrovias. Além de, no caso da Estrada de Ferro Central do Brasil, seus empregados serem funcionários do governo, portanto funcionários públicos, os ferroviários constituíam-se, conforme já mencionado anteriormente, em uma

categoria profissional essencial do sistema produtivo brasileiro. Disso decorre um amparo diferenciado a esses trabalhadores.

Nesse contexto, cabe destacar o Decreto 406, de 17 de maio de 1890, que, ao dar nova regulamentação a essa ferrovia, dispõe sobre a concessão de aposentadoria aos seus empregados. A seguir, os artigos que dizem respeito ao tema:

Art. 73. É concedida aposentadoria, ordinaria ou extraordinaria, aos empregados da Estrada de Ferro Central do Brazil.

Art. 74. São condições indispensáveis para obter aposentadoria ordinaria: 1º, trinta annos de serviço effectivo; 2º, absoluta incapacidade physica ou moral para continuar no exercicio do emprego.

§ 1º Na contagem do tempo de serviço não serão attendidos os dias de suspensão e de faltas não justificadas, nem as licenças por mais de 60 dias em cada anno.

§ 2º A incapacidade physica ou moral verifica-se pelo exame de tres facultativos e parecer fundamentado do director.

Art. 75. A aposentadoria extraordinaria pôde ser concedida: 1º, ao empregado que, contando dez annos de serviço, se impossibilite de continuar no desempenho do emprego; 2º, ao empregado que, independentemente de qualquer outra condição, torne-se inhabil para o serviço por desastre resultante do exercicio de suas funções, por ferimento ou mutilação em lucta no desempenho do cargo, por molestia adquirida no serviço ou na pratica de algum acto humanitario ou de dedicação á causa publica.

§ 1º A's causas de impossibilidade previstas neste artigo são applicaveis as disposições do § 2º do art. 74.

§ 2º Cessando a impossibilidade e verificado que seja este facto pelo modo indicado no § 2º do art. 74, o empregado poderá ser restituído á actividade do serviço no mesmo logar que exercia ou em outro equivalente, na primeira vaga que houver.

Art. 76. Para os effectos das aposentadorias só pôde contar-se o tempo de serviço na estrada de ferro e em outros cargos publicos.

Art. 77. Na aposentadoria ordinaria o empregado terá direito ao ordenado do logar por elle occupado durante tres annos.

Art. 78. No caso de aposentadoria extraordinaria e na hypothese do § 1º do art. 74, o empregado terá direito ao ordenado proporcional ao seu tempo de serviço, contado nos termos do art. 74; e na hypothese do n. 2 do art. 75 terá direito a todo o ordenado.

Art. 79. A melhoria de vencimentos só aproveitará para a aposentadoria dous annos depois de tornar-se effectiva

Art. 80. O empregado, quando aposentado, poderá optar entre o vencimento da aposentadoria pela estrada de ferro e o da outra aposentadoria ou reforma, não podendo em caso algum accumular vencimentos de duas aposentadorias.

Art. 81. A aposentadoria pôde ser dada a requerimento do interessado, ou por determinação do Governo, independentemente de solicitação. (BRASIL, 1890a).

Note-se que esse decreto é diferente dos demais, na medida em que não trata da questão do fundo mantenedor, não se referindo a eventuais contribuições dos empregados. Pela interpretação dos dispositivos normativos, constata-se que a “aposentadoria” desses

funcionários é condicionada à invalidez dos mesmos, seja por causas naturais (art. 74), seja por acidente de trabalho (art. 75), desde que preenchidos requisitos de tempo de serviço mínimo.

Ao que parece, a “aposentadoria” aqui estendida aos funcionários públicos que trabalham na Estrada de Ferro Central do Brasil não resulta de um sistema de contraprestação, mas de uma liberalidade estatal estendida a essa categoria. Veja-se, nesse sentido, o teor do art. 81, que prescreve que a aposentadoria pode ser concedida mediante solicitação do interessado ou por determinação do próprio governo. Em reforço dessa premissa de proteção aos funcionários públicos em ferrovias, oportuna a transcrição do art. 1º, do Decreto 565, de 12 de julho de 1890:

Art. 1º Fica extensivo aos empregados de todas as estradas de ferro geraes da Republica, em trafego ou em estudos, de nomeação quer por decreto, quer por portaria do Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas, quer por acto dos directores ou engenheiros chefes das mesmas estradas, direito de aposentadoria nas condições estabelecidas, em relação aos empregados da Estrada de Ferro Central do Brazil, no regulamento approved pelo decreto n. 406 de 17 de maio de 1890. (BRASIL, 1890b).

Como visto, referido decreto estende o direito de aposentadoria, antes concedido somente aos empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, a todos os demais empregados em estradas de ferro de propriedade do governo federal. Vem reforçar, ao que nos parece, uma posição privilegiada dos ferroviários tanto em relação aos demais trabalhadores brasileiros, como também em face dos demais funcionários públicos do país.

Ao estender a aposentadoria a todos os funcionários de ferrovias estatais, o Decreto 565 (BRASIL, 1890b), diferente dos demais decretos já analisados, inova ao conceder benefícios de natureza securitária a toda uma categoria profissional de servidores públicos, e não, simplesmente, a servidores lotados em determinado órgão governamental. A diferença pode parecer sutil, mas não é; de fato, esse decreto concede aos ferroviários públicos, como categoria, um benefício que nenhum outro ramo de atividade, mesmo pública, tinha conseguido oferecer a seus integrantes.

A razão de tal tratamento diferenciado nos parece óbvia; afinal – conforme já explicitado na primeira parte desta pesquisa – as estradas de ferro eram um ponto central da produção cafeeira do Brasil já em fins do século XIX, e as benesses aos trabalhadores que faziam escoar o café e girar a economia brasileira seriam, portanto, plenamente compreensíveis do ponto de vista político e econômico. Apesar disso, a “aposentadoria” a que

fazem referência os decretos 406 (BRASIL, 1890a) e 565 (BRASIL, 1890b) não se configura como um plano de previdência social, porque, a par da ausência de universalidade de referidos decretos, não há qualquer elemento que caracterize minimamente um sistema previdenciário, como custeio, cota-parte e plano de benefícios. Caracteriza-se, como nos casos antecedentes, muito mais como um seguro de índole pública a trabalhadores em caso de infortúnios.

Entretanto não se pode deixar de observar a interessante coincidência desses dois decretos com a futura Lei Eloy Chaves. De fato, mesmo que separadas por três décadas, essas legislações elegeram uma mesma categoria profissional como alvo, concedendo-lhe seja uma espécie de seguro, seja uma tipo de plano de previdência, enquanto o resto da população ativa do país não contava sequer com condições salubres de trabalho. Essa constatação deve ser levada em consideração quando nos ativermos especificamente à questão da excepcionalidade da lei de caixa de aposentadoria e pensões de 1923.

4.2 Os frutos da Comissão de Legislação Social

4.2.1 A Lei de Acidentes do Trabalho de 1919

Também conhecida como lei de acidentes do trabalho, o Decreto 3724 (BRASIL,1919), de 15 de janeiro de 1919, foi a primeira norma protetiva estendida tanto aos empregados da iniciativa privada como aos da esfera pública nos três níveis federativos (art. 4º) que sofressem acidente ou contraíssem moléstia (art. 1º) advindos de ambiente de trabalho de alto risco. As atividades consideradas de risco, ensejadoras de indenização aparecem nos artigos seguintes:

Art. 3º São considerados operarios, para o effeito da indemnização, todos os individuos, de qualquer sexo, maiores ou menores, uma vez que trabalhem por conta de outrem nos seguintes serviços: construcções, reparações e demolições de qualquer natureza, como de predios, pontes, estradas de ferro e de rodagem, linhas de tramways electricos, rêdes de esgotos, de illumination, telegraphicas e telephonicas, bem como na conservação de todas essas construcções; de transporte carga e descarga; e nos estabelecimentos industriaes e nos trabalhos agricolas em que se empreguem motores inanimados. (BRASIL, 1919).

Portanto, embora se circunscrevesse tão somente ao caso de trabalhadores em atividades específicas, essa legislação é uma inovação no trato da questão social do país,

principalmente porque estende sua cobertura aos operários da iniciativa privada, que não possuíam, em seu benefício, até essa data, qualquer norma de amparo – de caráter universal, registre-se – seja trabalhista ou previdenciária.

A importância dessa legislação pode ser constatada pelo fracasso de projetos anteriores, desde o começo do século – Projeto Medeiros e Albuquerque (1904), Projeto Graccho Cardoso (1908), Projeto Wenceslau Escobar (1908) –, que tentaram estabelecer indenizações no caso de acidentes de trabalho e nenhum foi aprovado. De fato, para se ter uma ideia da escassez de leis sociais efetivamente editadas na Primeira República, além da pouca receptividade do Congresso quanto à questão social, esclarecedoras são as seguintes palavras:

Do final da guerra até 1930 podem ser editadas quase tão-somente as seguintes leis, direta ou indiretamente relacionadas com os interesses dos trabalhadores: Lei n. 4.682, de 24.1.23, de iniciativa de *Eloy Chaves*, instituindo caixas de aposentadorias e pensões para os ferroviários, substituída depois pela Lei n. 5.109, de 20.12.26; Lei 4.982, de 23.12.25, sobre o direito a férias; Lei 5.492, de 16.7.28, sobre a locação de serviços teatrais; Decreto n. 16.027, de 30.4.23, criando o Conselho Nacional do Trabalho e, finalmente, o Decreto n. 17.934, de 12.10.27, sobre o trabalho de menores.

Em 7 de setembro de 1926 foi reformada a Constituição e incluído o n. 28 do art. 34 na competência privativa do Congresso Nacional, a de “legislar sobre o trabalho”.

O problema social começava a se fazer sentir e muitas vezes ilustres defenderam o direito dos trabalhadores a vida melhor. Miguel Calmon, falando aos baianos sobre o “O Direito à Felicidade”, dizia em 1919: “Sem que o operário e sua família tenham asseguradas por lei condições mínimas de independência e bem-estar, continuarão sempre a ser adstritos à fábrica ou à obra, e a sofrer todas as misérias e degradações”.

Eram, entretanto, vozes isoladas, que não conseguiam fazer eco na maioria do Congresso. (SÜSSEKIND et al, 2000, p.53-54).

Analisando os termos dessa lei, verifica-se que, além do fato de estender o benefício a empregados do setor privado, adotou uma teoria inovadora para a época, que trata do risco profissional do empregador, como comprova o art. 2º da referida lei:

Art. 2º O acidente, nas condições do artigo anterior, quando ocorrido pelo facto do trabalho ou durante este, obriga o patrão a pagar uma indemnização ao operario ou à sua familia, exceptuados apenas os casos de força maior ou dolo da propria victima ou de estranhos. (BRASIL, 1919).

Ora, a desnecessidade de se comprovar culpa do empregador para o fim de incidir seu dever de indenizar o empregado, em casos de acidente ou moléstia profissional, afasta o

sistema de responsabilização civil subjetiva que previa o Código Civil de 1916, tornando-a objetiva para esses casos, o que constitui um ganho significativo para os trabalhadores que, de outra forma, teriam poucas chances de obter a indenização.

É óbvio que uma legislação desse porte enfrentou grande resistência junto ao Parlamento, tanto que, se levarmos em consideração a data do primeiro projeto (1904) até a data da edição da lei (1919), constataremos um período de quinze anos em que a discussão da matéria já se encontrava no âmbito congressional sem aprovação. A fim de compreender as resistências dentro do Parlamento à aprovação de leis sociais no período, as palavras de James M. Malloy (1986, p.46-47) são esclarecedoras:

Começando por volta de 1910, um grupo de socialistas reformistas conseguiu formar um bloco no legislativo federal. Estes legisladores submeteram uma série de propostas, a serem reestruturadas legalmente, sobre as relações de trabalho, de acordo com as linhas dos novos códigos trabalhistas e decisões do Tratado de Versalhes. Nos debates, denunciaram o atraso das leis trabalhistas brasileiras e enfatizaram que, assinar o Tratado de Versalhes, o Brasil assumira uma obrigação moral perante o mundo, quanto à questão social. Mais sutilmente, muitos argumentaram que o Brasil ainda não sofrera a mesma espécie de conflito das nações mais industrializadas e, portanto, poderia, através de reforma criteriosa, alcançar um processo de desenvolvimento mais harmonioso. Depois de quase uma década de ativismo legislativo frustrante, a maior vitória foi uma lei de 1919, que colocava o ônus de acidentes de trabalho a cargo do empregador.

Conclui-se, portanto, ao nosso sentir, que o Parlamento brasileiro, em que pese a edição de referida lei, encontrava-se refratário, de modo geral, à aprovação de legislações sociais no período da Primeira República, o que se reflete, de modo incontestado, no pequeno número de normas protetivas que derivam dessa época.

4.2.2 A Lei de Férias de 1925

Em 1925, como resultado dos trabalhos desenvolvidos na Comissão de Legislação Social da Câmara dos Deputados, é editado o Decreto n. 4982, de 24 de dezembro de 1925, conhecida como lei de férias. Oportuna a transcrição do inteiro teor da referida lei:

Art. 1º A empregados e operarios de estabelecimentos commerciaes, industriaes e bancarios e de instituições de caridade e beneficencia no Districto Federal e nos Estados, senão annualmente concedidos 15 dias de férias, sem prejuizo dos respectivos ordenados, diarias, vencimentos e gratificações.

§ 1º A concessão poderá ser feita de uma só vez, pelo prazo acima fixado, ou parcelladamente, até que se complete o tempo das férias indicado nesta lei.

§ 2º Compreendem-se nas disposições da presente lei os empregados de todas as secções das empresas jornalísticas.

Art. 2º Fica o Poder Executivo autorizado a regulamentar a presente lei, estabelecendo multa aos infractores até a importancia de 2:000\$000.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrario. (BRASIL, 1925).

Note-se que a lei estendia a várias categorias profissionais – comerciários, industriários, bancários – o direito de gozar, no período de um ano, 15 (quinze) dias de férias sem prejuízo dos vencimentos. Embora tenha sido editada em um período de pouco apreço do ambiente político-institucional pelas questões sociais, essa norma, paradoxalmente, adianta-se às legislações de vários países em pleno desenvolvimento industrial:

[...] o Brasil se adiantou em relação a muitos outros países, pois, enquanto na França, as férias anuais remuneradas só foram concedidas pela lei de 20 de junho de 1936, entre nós já em 1925, antes, portanto, do grande impulso dado à nossa legislação social pela revolução de 1930, havia sido sancionada a Lei nº 4.982, de 24 de dezembro, que facultava a várias categorias, anualmente, 15 dias de férias, sem prejuízo de ordenado, vencimentos ou diárias. Esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 17.496, de 30 de outubro de 1926. (CESARINO JR, 1970, p.309).

Em que pese o relativo ineditismo dessa norma protetiva, o que se verifica é uma constante tentativa, por parte da burguesia industrial e comercial, de frear tanto a regulamentação como a aplicação da lei junto ao Conselho Nacional do Trabalho (CNT), órgão do Poder Executivo criado em 1923. A respeito dessa “movimentação” da burguesia em relação à lei de férias, Kazumi Munakata (1981, p.39-40) comenta:

Mas, para que essa lei seja aplicada efetivamente, é preciso regulamentá-la – e isso cabe ao CNT. Ali, os empresários lançam mão de todos os argumentos para impedir a efetivação da lei de férias. Argumentam, por exemplo, que as férias abandonarão os trabalhadores ao ócio e ao vício, e que aos operários interessa não o repouso mas o aumento do salário.

[...] O regulamento só seria aprovado em 1926. Nele, os industriais são derrotados em algumas questões: as férias valem para todos os trabalhadores e não apenas aos comerciários; têm um caráter obrigatório; consideram-se quinze dias de férias apenas os dias úteis e não os dias sucessivos, como pretendiam os industriais. Em compensação, asseguram que a fiscalização da lei seja feita não pelos trabalhadores, através de seus sindicatos, mas pelo próprio CNT. Além disso, e mesmo regulamentada a lei, os industriais conseguem dilatar ao máximo o prazo para o seu cumprimento, e, no intuito de “demonstrar” a impraticabilidade da lei, passam a descumpri-la sistematicamente, com a anuência tácita do CNT.

Referida posição é endossada por Ângela de Castro Gomes (1979), que ressalta a postura refratária do empresariado, o que ocasiona a demora na regulamentação de todas as leis protetivas do período, bem como as constantes reformas a que seriam submetidas nos anos posteriores à sua edição. De resto, ao que nos parece, essa é uma posição majoritária da historiografia nacional: a burguesia, industrial e comercial, sempre tentou influir ora na elaboração de leis protetivas, ora em sua regulamentação e aplicação. E seria ingênuo pensar de forma diversa. Na verdade, a concessão do direito de férias, por exemplo, torna mais custosa a produção, refletindo nos ganhos do empresariado; ao mesmo tempo, abre precedente para a edição de demais normas protetivas, o que não é, de forma alguma, o desejo da burguesia na Primeira República.

Como não poderia deixar de ser, há vozes dissonantes a respeito do tema; entretanto, as alegações, longe de infirmarem o que aqui está registrado, confirmam, senão uma ação deliberada do governo para frustrar a aplicação da lei, pelo menos uma ausência de vontade, de voluntarismo para conferir-lhe efetividade. Registre-se, nesse contexto, a posição de João Tristan Vargas (2004, p.275), no tocante ao poder de influência do empresariado na confecção de leis sociais, especialmente da lei de férias:

Na historiografia criticada, é amplamente compartilhada a ideia de que a lei de férias (de dezembro de 1925), depois da lei de acidentes de trabalho a primeira medida de regulamentação legal das relações de trabalho adotada no plano federal desde a promulgação da carta constitucional de 1891, praticamente não foi cumprida e que isso exemplifica a postura, supostamente vigente no âmbito do poder público durante a Primeira República, de aversão à intervenção do Estado naquelas relações e de abertura completa às pressões patronais. Oponho-me aqui a essa concepção, apresentando evidências de que, embora tal tenha tido caráter localizado, este fato não era indício daquela postura atribuída ao Estado.

Após ilustrar todo o movimento da burguesia para frustrar a regulamentação da lei e sua fiscalização, por meio de pressões junto ao Conselho Nacional do Trabalho e ao Parlamento, conclui o autor:

[...] devo notar que o tempo decorrido entre a criação da lei e o início de sua efetivação diz pouco sobre as possibilidades de criação de uma mais extensa regulamentação legal das relações de trabalho sob a ordem institucional vigente. De dezembro de 1925, data da publicação da lei, até julho de 1930, quando se inicia a fiscalização no Rio de Janeiro, passa-se quatro anos e meio. É um lapso absurdamente extenso, do ponto de vista do trabalhador. Mostra que o governo não priorizou o trabalho de fiscalização. Os motivos para que assim tenha sido não se prendem, porém, a um suposto caráter avesso do regime à intervenção do Estado naquelas relações (sobre o qual

seria – dadas as leis já aprovadas – ridículo insistir, nesse momento da Primeira República, como, antes, teria sido infundado) e sim a variantes mais prosaicas, como falta de aparelhamento e mesmo de experiência nesse terreno e (o que tem muito a ver com estes últimos), de fato, o velho desleixo dos governos para com tudo que se refere à situação dos trabalhadores, que Lacerda denunciava em seus discursos. (VARGAS, 2004, p.291).

A própria narrativa do autor evidencia a falta de comprometimento do governo federal com o trabalhador; se as razões para a demora na regulamentação da lei e a ausência de fiscalização se devem ou não a um maior aparelhamento da administração pública para tal mister, isso é irrelevante. Fato é que a lei – na verdade, somente a segunda norma universal de cunho protetivo editada no período da Primeira República – careceu, desde o primeiro momento, de apoio, tanto para sua formulação no Parlamento, quanto para sua efetivação junto ao Executivo, nesse caso representado pelo Conselho Nacional do Trabalho.

4.2.3 O Código de Menores de 1927

Embora não se constitua em uma norma puramente trabalhista, já que “consolida as leis de assistência e proteção a menores”, conforme consta de seu preâmbulo, o Decreto 17943-A, de 12 de outubro de 1927 – o chamado Código de Menores – disciplina as normas aplicáveis aos mesmos quando do desempenho de atividade laborativa. Destacam-se os artigos 101 a 109:

Art. 101. é prohibido em todo o territorio da Republica o trabalho dos menores de 12 annos.

Art. 102. Igualmente não se póde ocupar a maiores dessa idade que contem menos de 14 annos. e que não tenham completado sua instrucção primaria. Todavia, a autoridade competente poderá autorizar o trabalho destes, quando o considere indispensavel para a subsistencia dos mesmos ou de seus paes ou irmãos, comtanto que recebam a instrucção escolar, que lhes seja possivel.

Art. 103. Os menores não podem ser admittidos nas usinas, manufacturas, estaleiros, minas ou qualquer trabalho subterraneo, pedreiras, officinas e suas dependências, de qualquer natureza que sejam, publicas ou privadas, ainda quando esses estabelecimentos tenham caracter profissional ou de beneficencia, antes da idade de 11 annos.

§ 1º Essa disposição applica-se no aprendizado de menores em qualquer desses estabelecimentos.

§ 2º Exceptuam-se os estabelecimentos em que são empregados sómente os membros da familia sob a autoridade do pae, da mãe ou do tutor.

§ 3º Todavia, os menores providos de certificados de estudos primarios, pelo menos do curso elementar, podem ser, empregados a partir da idade de 12 annos.

Art. 104. São proibidos aos menores de 18 annos os trabalhos perigosos á saúde, á vida, á moralidade, excessivamente, fatigantes ou que excedam suas forças.

Art. 105. Nenhum menor de idade inferior a 18 annos póde ser admittido ao trabalho, sem que esteja munido de certificado de aptidão physica, passado gratuitamente por medico que tenha qualidade official para fazel-o. Si o exame fôr impugnado pela pessoa legalmente responsavel pelo menor, poder-se-ha a seu requerimento, proceder a outro.

Art. 106. As autoridades incumbidas da inspecção do trabalho, em seus delegados, podem sempre requerer exame medico de todos os menores empregados abaixo de 18 annos, para o effeito de verificar si os trabalhos, de que lhes estão encarregados, excedem suas- forças; e têm o direito de os fazer abandonar o serviço, si assim opinar o medico examinador. Cabe ao responsavel legal do menor o direito do impugnar o exame e requerer; outro.

Art. 107. Nos instiluios em que é dada instrucção primaria, não póde passar de tres horas por dia o ensino manual ou profissional para menores abaixo do 14 annos, salvo si possuirem o alludido certificado de curso elementar, e contarem mais de 12 annos de idade.

Art. 108. O trabalho dos menores, aprendizes ou operarios. abaixo de 18 annos, tanto nos estabelecimentos mencionados no art., 103, como nos não mencionados, não póde exceder de seis horas por dia interrompidas por um ou varios repouso; cuja duraração não póde, ser inferior a uma hora.

Art. 109. Não podem ser empregados em trabalhos nocturnos os operarios ou aprendizes menores de 18 annos.

Parágrafo unico. Todo trabalho entre sete horas da noite e cinco horas da manhã é considerado trabalho noturno. (BRASIL, 1927).

Assim, conforme os artigos citados, a referida lei proíbe a atividade laborativa, de modo peremptório, aos menores de 12 (doze) anos de idade, ao mesmo tempo em que restringe aos menores de 18 (dezoito) anos de idade atividades que importem em risco à saúde e à vida. Note-se que a lei traz exceções, principalmente em relação a aprendizes e aos menores que desempenham trabalho em família, mas o sentido da norma, de modo geral, é a proteção de crianças e adolescentes quanto a serviços insalubres e perigosos.

Embora o Código de Menores apresentasse um evidente caráter inovador e humanitário para sua época – quando principalmente a indústria apresentava um ambiente de trabalho viciado, seja pelas próprias instalações físicas, seja pelo rigor excessivo do patronato quanto à demanda de desempenho do trabalhador –, sofreu dos mesmos boicotes e falta de fiscalização das leis anteriormente citadas.

Por fim, não podemos deixar de apontar as várias tentativas frustradas de se criar uma legislação protetiva do menor antes da edição do Código de 1927. Segundo Vianna (SUSSEKIND et al, 2000), houve vários projetos e normas, no período de 1882 a 1923, que tratavam da proteção do menor, destacando-se o Decreto 1313 de 1890, o Projeto 4-A, de 1912 e o Decreto 16300 de 1923. Todos foram abortados ou tornaram-se letra morta.

Daí, portanto, nossa visão particular de que do conjunto dos fatos apresentados – tentativas frustradas de edição anterior da lei, boicotes dos patrões e quase inexistente fiscalização para emprestar-lhe efetividade – depreendemos que essa lei, como as outras demais citadas, conquanto inovadora para a época, pouco sentido prático teve para o trabalhador, mantendo-se o Estado distante e pouco reflexivo aos reclamos sociais do operariado urbano na Primeira República. Cumpre destacar, por fim, que esse tipo de legislação necessitava, para ter efetividade, de uma ação fiscalizatória forte do Estado que, entretanto, nem sempre estava aparelhado para tal mister.

4.3 Lei Eloy Chaves

4.3.1 A origem da previdência social no estrangeiro

Ao tempo da edição da Lei Eloy Chaves no Brasil, a previdência social no estrangeiro encontrava-se, de modo geral, em um período embrionário, sendo poucas as nações que contemplavam seus trabalhadores com a cobertura social.

Inicialmente, deve-se destacar o pioneirismo da Alemanha onde, em 1883, nasceu o primeiro plano de previdência social no mundo, iniciativa de Otto Von Bismarck e sua Lei do Seguro Doença:

O primeiro ponto, fundamental para o estudo previdenciário, ocorreu na Alemanha, em 1883. O chanceler Bismarck obteve a aprovação do parlamento de seu projeto de seguro de doença, o qual foi seguido pelo seguro de acidentes do trabalho (1884) e pelo seguro de invalidez (1889).

Foi a primeira vez em que houve a proteção garantida pelo Estado, funcionando este como arrecadador de contribuições cobradas compulsoriamente dos participantes do sistema securitário. Aí temos as duas grandes características dos regimes previdenciários modernos: organização estatal e compulsoriedade.

Neste momento, tem-se o nascimento da prestação previdenciária como direito subjetivo público do segurado. Isto é, a partir do instante em que o Estado determina o pagamento compulsório de contribuições para o custeio de um sistema protetivo, o segurado pode exigir, a partir da ocorrência do evento determinante, o pagamento de seu benefício, não sendo lícito ao Estado alegar dificuldades financeiras para elidir-se a esta obrigação.

Em virtude da existência deste direito subjetivo é que a lei de Bismarck é conhecida como o marco primeiro da previdência social no mundo. Até então, os sistemas securitários tinham natureza exclusivamente privada, sem as garantias de um sistema estatal. (IBRAHIM, 2003, p.25).

A iniciativa de Bismarck apresentou pontos admiráveis como a participação estatal não só no regramento do sistema, mas também no seu custeio, o caráter universal da cobertura previdenciária e, mais importante, a criação do direito subjetivo do trabalhador de exigir a prestação previdenciária frente ao Estado quando da ocorrência de situações de acidente, invalidez ou velhice. Referido regramento se estenderia aos demais países do Ocidente, moldando os sistemas previdenciários nascidos principalmente após a segunda guerra mundial:

A partir de Bismarck e, principalmente, da Segunda Guerra Mundial, ganhou força a ideia de que o seguro social deveria ser obrigatório e não mais restrito aos trabalhadores da indústria, ao mesmo tempo em que a cobertura foi estendida a riscos como doença, acidente, invalidez, velhice, desemprego, orfandade e viuvez. [...]

Ao se tornar obrigatório, o seguro social passou a conferir direito subjetivo ao trabalhador.

O seguro social era organizado e administrado pelo Estado. O custeio era dos empregadores, dos empregados e do próprio Estado. (SANTOS, 2012, p.29-30).

Note-se como a previdência social genuína fora concebida: universalidade, compulsoriedade, custeio estatal e direito público subjetivo, elementos caracterizadores de sistemas previdenciários pelo mundo. Assinale-se, também, que os sistemas previdenciários desse tipo só viriam a ser concebidos nos demais países após o fim da Segunda Guerra Mundial.

Antes disso, somente são dignos de nota a própria Alemanha que, por meio da Constituição de Weimar de 1919, trazia vários regramentos da previdência social, e a Constituição do México, de 1917, o primeiro texto constitucional a fazer referência ao seguro social.

Nos Estados Unidos da América, por exemplo, a previdência social só surgiria em 1935, com o *Social Security Act* de Franklin Delano Roosevelt, com fim de minorar a carestia disseminada pela quebra da bolsa de valores de 1929.

No Brasil, conforme se verá, esse sistema de previdência social não se amoldará aos termos da Lei Eloy Chaves de 1923. Se havia a compulsoriedade, faltava-lhe a universalidade, já que era destinada apenas aos ferroviários; não havia um custeio estatal e muito menos gerava um direito público subjetivo aos trabalhadores, já que as caixas de aposentadorias e pensões ostentavam natureza privada. Essas peculiaridades da lei editada no Brasil em 1923 revelam que não apresentava as mesmas características dos sistemas de previdência concebidos a partir da iniciativa alemã de Bismarck.

4.3.2 Eloy Chaves e as ferrovias

Paulista de Pindamonhangaba, Eloy Chaves iniciou sua carreira política na cidade de Jundiaí, onde assumiu o cargo de vereador. Em 1902, elegeu-se deputado federal pelo PRP (Partido Republicano Paulista), tendo sido também Secretário de Justiça e Segurança Pública do estado de São Paulo na década de 1910.

Em 1919, reelegeu-se deputado federal, tendo apresentado, na legislatura seguinte, o projeto da lei de caixa de aposentadoria e pensões dos ferroviários.

Fazendeiro e industrial, tinha sua base política na região de Jundiaí e do Vale do Paraíba, muito ligada à produção de café e, por consequência, às ferrovias.

Acerca do relacionamento estreito do então deputado com João de Monlevade - diretor e inspetor-geral da Companhia Paulista de Estradas de Ferro no período de 1907 a 1927 – e as preocupações de ambos com um surto grevista no meio ferroviário, o relato de Hermes Pio Vieira (1978, p.231-232):

Sabia-se do mal-estar reinante nos redutos onde se concentravam os servidores das ferrovias estaduais e federais, e uma lei previdenciária iniludivelmente viria evitar que o clima de agitação, que lavrava em todos os quadrantes nacionais, os atingisse mais firmemente. O temor de uma possível insurreição no setor os alarmara, uma vez que, paralisados os transportes ferroviários, incalculáveis seriam os prejuízos de todas as zonas a que serviam, prejuízos tanto maiores quanto de complexidade inestimável, a atingir moral, econômica, financeira, social e politicamente todo o país. Bastaria que o povo não tivesse como se locomover, não pudesse comparecer ao trabalho nem retornar a seus lares para que praticamente todas as atividades entrassem em colapso. E isso na região mais próspera e mais importante do país. Funcionalismo público, comércio, indústria, tudo paralisaria. A visão do caos fê-los estremecer. De outro lado, tinha Eloy motivos sobejos para defender a classe dos ferroviários, que, na área de seu Estado, sempre o amparara nos prélios eleitorais de que participara. Residindo a maioria dos funcionários da Cia. Paulista de Estrada de Ferro em Jundiaí e Itatiba, estas cidades se constituíram, por isso mesmo, em seu reduto eleitoral por excelência, pois nele votavam maciçamente todas as vezes em que se candidatava.

Se Eloy Chaves tinha ligações profundas tanto com o café como com as ferrovias, nada mais natural do que defender os interesses desses setores junto ao Parlamento.

E isso se torna mais premente num período em que ainda havia o trauma das grandes greves gerais do fim dos anos 10 e começo dos anos 20 e o receio de que novas ondas paredistas se estendessem ao meio ferroviário, setor vital para a produção cafeeira e, por consequência, para todo o país.

Ao que nos parece, ao propor o projeto de lei de caixa de aposentadoria e pensões dos ferroviários no Parlamento, o deputado paulista nada mais faz do que um aceno à sua base eleitoral, tentando conter os ânimos dos trabalhadores que, além de servir diretamente às ferrovias e indiretamente ao café, eram seus eleitores cativos.

Ao mesmo tempo, legitima o Estado como instrumento de pacificação social, por meio de uma conciliação “pelo alto”.

Como já dissemos anteriormente, isso em nada conspurca o mérito da referida lei; antes serve, somente, para compreender as razões que circundam sua criação.

Assim, a fim de reforçar a estreita ligação de Eloy com os ferroviários, registre-se que o modelo da lei argentina, que serviria de base para o futuro projeto da lei brasileira, lhe foi apresentado pelas próprias companhias ferroviárias.

Nesse sentido:

No contexto das greves que abalaram todo o movimento operário, em especial as greves nas ferrovias que persistiram até 1921, pondo em suspensão todo o movimento do capital voltado para exportação, ocorreu uma reunião entre os representantes da São Paulo Railway e Companhia Paulista, com Eloy Chaves, empresário e deputado por São Paulo. Nessa reunião que se realizou em julho de 1.921, foi discutida a criação de uma instituição pública de amparo à inatividade do trabalhador ferroviário. [...] As relações de amizade (troca de favores) e o breve espaço de tempo entre o encontro dos representantes da ferrovia com o deputado para discutir o projeto previdenciário e sua apresentação na Câmara, demonstram nitidamente que Eloy Chaves está inteiramente a par dos interesses da ferrovia, podendo representa-las portanto, a nível parlamentar. Essa colocação é reforçada quando se observa que nessa reunião sobre a instituição previdenciária a ser criada, foi entregue a Eloy Chaves uma cópia da lei de previdência social que havia sido elaborada na Argentina para os ferroviários daquele país. Essa cópia foi entregue a Eloy Chaves pelo engenheiro Willian John Sheldon, superintendente da São Paulo Railway, também interessada na criação da previdência pública. (MARTINS, 1989, p.173-179).

Essa posição é corroborada pela pesquisa de Malloy (Op. Cit., p. 53), que refere-se a essa confluência de interesses, dizendo que há razões para acreditar que, de fato, os integrantes da Companhia Paulista se aproximaram de Eloy Chaves e lhe pediram que propusesse a referida lei.

Referido dado é importante, sobretudo se considerarmos as demais normas de cunho social aprovadas na Primeira República, as quais tiveram um longo caminho, repleto de tentativas de obstrução e sabotagem, para que fossem editadas.

Aparentemente, na lei de caixas de aposentadorias e pensões dos ferroviários, a situação se deu de modo inverso; os próprios dirigentes das Estradas de Ferro solicitaram ao deputado que lhes era próximo que fosse criada uma lei previdenciária para seus empregados.

Mais: apresentaram-lhe a própria lei argentina que nortearia o projeto a ser enviado ao Parlamento.

Referido movimento vai na contramão de todo o processo de criação de leis sociais submetidos à Comissão de Legislação Social da Câmara dos Deputados e denota, em nossa opinião, a excepcionalidade da Lei Eloy Chaves.

Excepcionalidade aqui não entendida como de uma lei inovadora, que teria o condão de inaugurar o sistema previdenciário brasileiro, mas de uma legislação que – estranhamente, para alguns, mas perfeitamente compreensível em nossa opinião – teve mais que o beneplácito de um Estado de práticas econômicas liberais para sua edição, mas a sua própria iniciativa.

De fato, não nos parece que fosse interessante que o governo tivesse problemas com o escoamento da produção cafeeira, mesmo porque, a despeito da situação estratégica que o setor ferroviário tinha para o país, a grande maioria dos ocupantes dos altos postos da República provinham de famílias ligadas ao setor agrícola ou à burguesia industrial e comercial; em muitos casos, o industrial se confundia com o próprio produtor do café.

Nota-se, então, no caso dos ferroviários, uma junção de fatores pessoais e governamentais para a promoção de uma legislação que abafasse os ímpetus grevistas dos trabalhadores e que, por conseguinte, não prejudicasse um setor vital da economia nacional.

Daí, nos parece, a explicação para o empenho das Estradas de Ferro em promover o andamento da lei. Referido objetivo, por sua vez, encontra ressonância em um deputado que tinha, além de ligações políticas, interesses econômicos para com as ferrovias, pois além de político, Eloy Chaves, conforme já exposto, era também fazendeiro e industrial na região do Vale do Paraíba.

Ora, ao fazer o movimento no sentido de contemplar a categoria dos ferroviários, o deputado paulista nada mais faz do que prestigiar suas bases eleitorais, que lhe renderam toda uma carreira política tanto no Executivo como no Legislativo.

Além disso, a própria pessoa de Eloy, como fazendeiro e industrial, seria beneficiada pela paz no âmbito das ferrovias e, por consequência, no escoamento da produção agrícola em uma região do interior do Estado de São Paulo conhecida pela cultura do café.

Estabelecidas, assim, as conexões entre as ferrovias e a figura de Eloy Chaves, cabe agora verificar o trâmite do projeto de lei no Parlamento. Houve uma resistência, por parte

dos parlamentares, como em relação às demais leis protetivas? Qual o perfil dos parlamentares que promoveram sua aprovação?

A resposta a tais questões pode confirmar a excepcionalidade aqui ventilada; se não em caráter definitivo, a análise do andamento do projeto no Parlamento permite, pelo menos, uma visão dos interesses em jogo quando da edição da lei, o que por si só é relevante para os fins da pesquisa.

4.3.3 O trâmite do projeto de lei no Parlamento

Em 5 de outubro, é apresentado o projeto das CAPs (Projeto 446/1921) no Congresso Nacional. Importante anotar os principais pontos do discurso de Eloy Chaves (DIÁRIO...1921):

Sr. Presidente, o projeto que tenho a honra de apresentar à Câmara dos Srs. Deputados representa a aspiração de uma grande classe de servidores do paiz – os empregados das estradas de ferro.

[...] Até agora, com exceção talvez só da Central do Brasil, os ferroviários de todas as outras estradas de ferro do paiz, nenhuma garantia tem para seus dias de velhice ou para arrimo de sua família, em caso de morte.

É verdade que em algumas companhias, sobretudo nas de S. Paulo, existem sociedades beneficentes com ação limitada a socorros médicos e medicamentos. Evidentemente, isso só não basta.

[...] O projeto vem satisfazer essas necessidades imperiosas da alma humana, creando as pensões para as famílias dos empregados das estradas de ferro e as aposentadorias para esses.

Ao redigi-lo, em grande parte me orientei pela lei argentina sobre esse assunto.

Aproveitei também, e muito, de idéias e ponderações de dous eminentes amigos os Srs. Drs. Francisco de Monlevade e Adolpho Pinto, o primeiro inspector geral da Companhia Paulista Estrada de Ferro, engenheiro de altíssimo merecimento, cuja inteligência só é igualada por um imenso coração; o segundo, caráter adamantino, puro espírito, que em si traz toda a tradição dos velhos paulistas e que é o chefe do escriptório central daquela grande empreza.

[...] A caixa de aposentadoria e pensões por ele creado terá vida segura e, não é uma criação abstracta, em vista dos recursos que o projecto lhe garante.

Estes recursos proveem de tres fontes: dos empregados ferro-viarios com as contribuições por estes feitas mensalmente; do publico, com a somma que vae produzir o augmento proposto de 3/100 nas tarifas e finalmente, das companhias de estrada de ferro com a contribuição por estas feita de 1/100 de sua renda bruta.

Esses recursos são aliás, muito preccisos pois são também formidáveis as responsabilidades da Caixa que tem de attender ao seguinte:

socorros médicos e medicamentos;

aposentadorias;

pensão para os herdeiros dos funcionários;

entrega immediata aos herdeiros da quantia para as despesas do funeral.

Ao organizar a direcção da caixa, procurei dar-lhe plena autonomia, libertando-a das peias da fiscalização do Poder Publico. Deve ser dirigida e fiscalizada pelos que por ella vão ser beneficiados. Haverá em sua constituição para assegurar-lhe a tranquillidade e continuidade, uma parte de directores fixa e outra parte renovável por eleição. Aliás, uma e outra pertencerão ao quadro dos empregados ferroviários.

São estas as linhas geraes do projecto que submeto à consideração da Câmara. [...]

[...] O projecto é de urgência merece bem a consideração e o exame dos Srs. Deputados (...).

Estamos em novos tempos; as classes menos favorecidas aspiram muito justamente um maior quinhão de vida e de conforto. Cumpre atende-las com espirito liberal e amigo.

Do discurso de Eloy Chaves à Câmara dos Deputados na apresentação do projeto de lei de caixa de aposentadoria e pensões para os ferroviários, podemos inferir várias particularidades que confirmam, acreditamos, nossa narrativa acerca da excepcionalidade da mesma: 1. a lei é dirigida a uma classe; não há, no discurso, referência aos trabalhadores de um modo geral, mas somente aos ferroviários; 2. Eloy demonstra ter conhecimento da situação específica dos ferroviários, pois alude, por exemplo, a um Decreto de 1890 referente aos empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil; 3. Eloy confirma a influência de João de Monlevade e da Companhia Paulista na confecção e incentivo ao projeto; 4. o projeto das CAPs, que prevê a forma de custeio dos benefícios, tem por objetivo afastar o Estado de sua direção e fiscalização, o que contraria as disposições jurídicas de um sistema público de previdência; 5. o deputado enfatiza a urgência de aprovação do projeto, o que contraria, como já dissemos, todas as tramitações anteriores de leis sociais no país.

Estabelecidos esses pontos, continuemos a analisar o trâmite do projeto no Parlamento.

Após essa apresentação do projeto na tribuna da Câmara dos Deputados, esse seguiu para a Comissão de Legislação Social, tendo ali permanecido até 23 de novembro de 1922, quando então fora submetido à discussão parlamentar. (VIEIRA, 1978). Eis o parecer, na íntegra, da Comissão de Legislação Social sobre o projeto:

O projecto sob n. 446, de 1921, presente ao estudo dessa Commissão, visa uma providencia do mais alto valor social, com a criação de caixas de aposentadoria e pensão nas estradas de concessão federal.

A Commissão está de pleno acôrdo com o illustre autor do projecto, Sr, Deputado Eloy Chaves, no reconhecer a necessidade de adopção de um conjunto de medidas legaes protectoras dos ferroviários, bem como das demaes classes trabalhadoras: e recebe, assim, com a maior sympathia a brilhante iniciativa daquelle digno representante de São Paulo. E no intuito de contribuir para maior rapidez na adopção de taes providencias, tomando

assim, em consideração os justos reclames dos ferroviários encaminhados a esta Comissão por Deputados que representam zonas diferentes no território nacional, é de parecer que o citado projecto numero 446, de 1921, seja aprovado neste primeiro turno, tal como foi apresentado.

A Comissão (sic) consigna desde logo e expressamente a ressalva de modifica-lo oportunamente, porquanto mantem a opinião manifestada quando ouviu e discutiu, em reunião, o relatório verbal do Sr. Mauricio de Medeiros, contrario a alguns de seus dispositivos, taes como o augmento de tarifas e transferencia para a caixa dos onus decorrentes de acidente do trabalho, incluídos no projecto, para só indicar os principaes. (DIÁRIO..., 1922a).

A recomendação da Comissão de Legislação Social da Câmara foi de que o projeto tivesse aprovação sem emendas, ou seja, tal como apresentado por Eloy Chaves. Havia divergência, entretanto, em relação às fontes de custeio e ônus de acidentes do trabalho, no sentido da manifestação do deputado Mauricio de Medeiros.

Registre-se, mais uma vez, o destaque que se confere à necessidade de rapidez na aprovação do projeto, aludindo-se à justiça dos pleitos da classe dos ferroviários. O projeto foi, assim, aprovado em primeiro turno, retornando à segunda discussão em 4 de dezembro de 1922, sob o número 362, de 1922 (VIEIRA, 1978). Nessa data, discutiu-se a respeito das emendas ao projeto original apresentado por Eloy Chaves, principalmente as de autoria do deputado Plínio Marques; concluiu-se, ao fim, entretanto, que referidas emendas não seriam votadas naquela data, deixando-as para análise em 23 de dezembro daquele ano ((DIÁRIO..., 1922b).

Todavia, mais interessante do que as discussões acerca tanto do mérito quanto da tramitação das emendas nesse dia, foram a defesa enfática do projeto de lei feita pelo deputado José Lobo, presidente da Comissão de Legislação Social, e o destaque conferido à “justiça dos reclames dos ferroviários” e a sua diferença em relação a outras categorias profissionais.

Nesse sentido, as palavras de José Lobo, respondendo ao único opositor do projeto, o deputado Álvaro Batista:

É que, de todas as manifestações do trabalho operario no Brasil, aquella que está reclamando mais insistentemente, mais inteligentemente, mais tenazmente, dando assim, a medida da compreensão dos seus direitos e interesses e de respeito pelo poder organizador da lei, foi justamente a dos ferroviarios. (DIÁRIO..., 1922b).

Na verdade, Álvaro Batista, deputado pelo Rio Grande do Sul, única voz dissonante no Plenário, acreditava que referida legislação deveria ser objeto de análise mais detalhada antes

de sua votação. Entendia que o problema do desamparo nos casos de velhice e invalidez deveria ser estendido a todos os trabalhadores que não tivessem assistência de entidades benemerentes, inclusive os trabalhadores agrícolas (VIEIRA, 1978). Embora discordasse de seus colegas de Parlamento nesse ponto da lei, Álvaro Batista não era um deputado que poderia ser caracterizado como progressista ou reformador social, muito menos de esquerda. Pelo contrário, sua carreira política identifica-se com o *status quo* do período, haja vista sua ligação tanto com Júlio de Castilhos, de quem foi Secretário do Interior no interregno de 15 de julho de 1891 a 12 de novembro do mesmo ano, como com Borges de Medeiros, de quem era colega de partido no PRP gaúcho.

Sua posição em relação à extensão dos benefícios previdenciários a demais categorias profissionais seria, todavia, duramente criticada por José Lobo, secundado por Eloy Chaves: a defesa dos ferroviários era feita, assim, de modo entusiasta. O projeto de lei era premente, enquanto as demais classes de trabalhadores, às quais aludira Álvaro Batista, não deveriam gozar dos mesmos direitos pelo menos não naquele momento.

Interessante trazer à colação os comentários de Lobo e Eloy extraído dos *Anais da Câmara dos Deputados*, ao rebater as oposições do deputado rio-grandense:

– Não foi arbitrária e sem fundamento a escolha do Projeto Eloy Chaves, em primeiro lugar porque era matéria que estava sendo adiada já há longo tempo e os interessados, tanto as companhias como os operários ferroviários, em representações e pelos jornais, pediam insistentemente que legislássemos sobre a matéria; e em segundo lugar, porque as providências contidas no Projeto Eloy Chaves representam parcela mínima da legislação social, mesmo quanto aos ferroviários.

– Muito bem! – exclamou Eloy, satisfeito. – É um degrau em longa escada.

– S. Exa. encarou apenas a segurança do trabalho mediante caixas de aposentadoria e pensão. E esse aparelho de segurança ou garantia ao trabalho, nos moldes do projeto, constitui uma peculiaridade do trabalho ferroviário que não se verifica em nenhuma forma da atividade industrial.

Não se poderia pretender aplicar com êxito essa providência aos pedreiros, padeiros, empregados no comércio, etc...

– Ao trabalho agrícola, sobretudo, – interrompeu Eloy novamente.

– que não põem sua atividade ao serviço dessas organizações importantes e poderosas, não só pelo número de empregados, como pelos vultosos capitais exigidos na exploração da indústria de transporte em ferrovias. (VIEIRA, 1978, p.258).

Infere-se desses excertos a predisposição dos parlamentares em aprovar o projeto dos ferroviários, entretanto não nos parece que, em relação às demais categorias, houvesse a mesma intenção. Pelo contrário: há uma nítida preocupação que referidas benesses que a lei

contemplaria aos ferroviários fosse estendida aos demais trabalhadores, principalmente os do campo, como sublinha Eloy.

Não se pode deduzir de um simples diálogo, como o apresentado, a posição do Parlamento como um todo; referida interpretação, desacompanhada de demais fatos informativos, seria por demais simplista, para não dizer rasteira, mas, nesse caso, o diálogo só vem confirmar uma série de informações por nós já apresentadas ao longo desta pesquisa.

Para que não façamos uma digressão muito longa, fiquemos com os exemplos advindos das demais normas sociais editadas no período, as quais tiveram forte resistência desse mesmo Parlamento, o que levou determinados projetos – o Código de Menores, por exemplo – a suportarem uma gestação de mais de uma década. Essa postura de resistência do Parlamento era o normal, o comum, no atinente às normas sociais. Todavia, em relação à Lei Eloy Chaves, essa postura é claramente distinta: em nenhum momento é questionada a justiça da norma. Se houve questionamentos, como demonstrado anteriormente, esses não se deram em relação aos pleitos dos ferroviários, mas quanto à ausência de extensão desses mesmos direitos a outras categorias profissionais, como resta evidente da posição do deputado Álvaro Batista.

Em resumo: a norma deveria atender aos ferroviários, uma categoria que tinha um “trabalho peculiar”, nas palavras de José Lobo; os demais, sobretudo os trabalhadores do ramo agrícola, para lembrar o aparte de Eloy Chaves, não gozavam dessa peculiaridade no desempenho de suas funções. Portanto, dessa forma, o projeto de lei foi enviado à nova avaliação do Plenário em 23 de dezembro de 1922, quando foi apresentado um substitutivo ao projeto original, que não divergia do projeto de Eloy, antes lhe aprimorava o texto, “a fim de melhor assegurar a aplicação do regime de pensões dos ferroviários” (ANAIS..., 1922). Apresentado em terceira discussão em 26 do mesmo mês, o substitutivo foi aprovado, encaminhando-se ao Senado Federal no dia seguinte. Em apenas um dia de deliberação, o expediente foi aprovado na íntegra pelo Senado, “dadas a urgência do projeto e a angústia do tempo” (VIEIRA, 1978, p.262). Assim, em 24 de janeiro de 1923, foi promulgado o Decreto n. 4682, também conhecido como lei de caixa de aposentadoria e pensões dos ferroviários ou simplesmente Lei Eloy Chaves.

Destaca-se novamente o tempo recorde de tramitação do projeto, principalmente no Senado Federal, onde foi aprovado apenas um dia após sua remessa pela Câmara dos Deputados. Note-se, portanto, que referida lei, diferente das demais editadas no mesmo período, contava com a simpatia de praticamente todo o Parlamento. Da análise desse seu trâmite legislativo e demais circunstâncias sociais da época, conclui-se que a lei aprovada

pelo Parlamento objetivava menos a criação de um sistema de previdência social, do que uma medida legal que tivesse o condão de afagar os ferroviários, mantendo-os distantes das agitações sociais e greves nos anos finais da Primeira República.

4.3.4. A lei de caixas de aposentadorias e pensões

É importante que se confira a transcrição dos principais artigos da Lei Eloy Chaves:

Art. 1º Fica creada em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no paiz uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados.

Art. 2º São considerados empregados, para os fins da presente lei, não só os que prestarem os seus serviços mediante ordenado mensal, como os operarios diaristas, de qualquer natureza, que executem serviço de caracter permanente.

Parapho único. Consideram-se empregados ou operarios permanentes os que tenham mais de seis mezes de serviços continuos em uma mesma empresa.

Art. 3º Formarão os fundos da caixa a que se refere o art. 1º: **a)** uma contribuição mensal dos empregados, correspondente a 3 % dos respectivos vencimentos; **b)** uma contribuição annual da empresa, correspondente a 1 % de sua renda bruta; **c)** a somma que produzir um augmento de 1 1/2 % sobre as tarifas da estrada do ferro; **d)** as importancias das joias pagas pelos empregados na data da criação da caixa e pelos admittidos posteriormente, equivalentes a um mez de vencimentos e pagas em 24 prestações mensaes; **e)** as importancias pagas pelos empregados correspondentes á differença no primeiro mez de vencimentos, quando promovidos ou augmentados de vencimentos, pagas tambem em 24 prestações mensaes; **f)** o importe das sommas pagas a maior e não reclamadas pelo público dentro do prazo de um anno; **g)** as multas que atinjam o público ou o pessoal; **h)** as verbas sob rubrica de venda de papel velho e varreduras; **i)** os donativos e legados feitos á Caixa; **j)** os juros dos fundos accumulados.

Art. 4º As empresas ferroviarias são obrigadas a fazer os descontos determinados no art. 3º, letras a, d e e nos salarios de seus empregados depositando-os mensalmente, bem como as importancias resultantes das rendas creadas nas letras c, f, g e. h do mesmo artigo, em banco escolhido pela administração da Caixa, sem deducção de qualquer parcella.

Art. 5º As empresas ferroviarias entrarão mensalmente para a Caixa, por conta da contribuição estabelecida na letra b, do art. 3º, com uma somma equivalente á que produzir o desconto determinado na letra a do mesmo artigo. Verificado annualmente quanto produziu a renda bruta da estrada, entrará esta com a differença si o resultado alcançado pela quota de 1 % for superior ao desconto nos vencimentos do pessoal. Em caso contrario, a empresa nada terá, direito a haver da Caixa, não sendo admissivel, em caso algum, que a contribuirão da empresa seja menor que a de seu pessoal.

Art. 6º Os fundos e as rendas que se obtenham por meio desta lei serão de exclusiva propriedade da caixa e se destinarão aos fins nella determinados.

Em nenhum caso e sob pretexto algum, poderão esses fundos ser empregados em outros fins, sendo nullos os actos que isso determinarem,

sem prejuizo das responsabilidades em que incorram os administradores da caixa.

Art. 9º Os empregados ferro-viarios, a que se refere o art. 2º desta lei, que tenham contribuido para os fundos da caixa com os descontos referidos no art. 3º, letra a, terão direito:

1º, a soccorros medicos em casos de doença em sua pessoa ou pessoa de sua família, que habite sob o mesmo tecto e sob a mesma economia;

2º, a medicamentos obtidos por preço especial determinado pelo Conselho de Administração;

3º, aposentadoria:

4º, a pensão para seus herdeiros em caso de morte.

Art. 10. A aposentadoria será ordinaria ou por invalidez.

Art. 12. A aposentadoria ordinaria de que trata o artigo antecedente compete:

a) completa, ao empregado ou operario que tenha prestado, pelo menos, 30 annos de serviço e tenha 50 annos de idade;

b) com 25 % de redução, ao empregado ou operario que, tendo prestado 30 annos de serviço, tenha menos de 50 annos de idade;

c) com tantos trinta avos quantos forem os annos de serviço até o maximo de 30, ao empregado ou operario que, tendo 60 ou mais annos de idade, tenha prestado 25 ou mais, até 30 annos de serviço.

Art. 13. A aposentadoria por invalidez compete, dentro das condições do art. 11, ao empregado que, depois de 10 annos de serviço, fôr declarado physica ou intellectualmente impossibilitado de continuar no exercicio de emprego, ou de outro compativel com a sua actividade habitual ou preparo intellectual. Ver tópico

Art. 14. A aposentadoria por invalidez não será concedida sem prévio exame do medico ou medicos designados pela administração da caixa, em que se comprove a incapacidade allegada, ficando salvo á administração proceder a quaesquer outras averiguações que julgar convenientes.

Art. 15. Nos casos de accidente de que resultar para o empregado incagacidade total permanente, terá elle direito á aposentadoria, qualquer que seja o seu tempo de serviço.

Paragrapho único. Quando a incapacidade for permanente e parcial, a importancia da aposentadoria será calculada na proporção estabelecida pela tabella annexa ao regulamento baixado com o decreto n. 13.498, de 12 de março de 1919.

Art. 23. Para os offeitos da aposentadoria só se levarão em conta os serviços effectivos, ainda que não sejam continuos, durante o numero de annos requeridos o prestados em uma ou em mais de uma empresa, ferro-viaria.

Art. 26. No caso de fallecimento do empregado aposentado ou do activo que contar mais de 10 annos de serviços effectivos mais respectivas empresas, poderão a viuva ou viuvo invalido, os filhos e os paes e irmãs emquanto solteiras, na ordem da successão legal, requerer pensão á caixa creada por esta lei.

Art. 27. Nos casos de accidente do trabalho têm os mesmos beneficiarios direito á pensão, qualquer que seja o numero de annos do empregado fallecido.

Art. 31. As aposentadorias e pensões serão concedidas pelo Conselho de Administração da caixa, perante o qual deverão ser solicitadas, acompanhadas de todos os documentos necessarios para a sua concessão. Da decisão do Conselho contraria á concessão da aposentadoria ou pensão haverá recurso para o juiz de direito do civil da comarca onde tiver séde a empresa. Onde houver mais do uma vara, competirá, á primeira. Esses

processos terão marcha summaria e correrão independente de quaesquer custas e sellos.

Art. 34. As aposentadorias e pensões de que trata a presente lei não estão sujeitas a penhora e embargo e são inalienaveis. Será nulla toda a venda, cessão ou constituição de qualquer onus que recaia sobre ellas.

Art. 36. As empresas ferroviarias que não depositarem no devido tempo, ou pela fôrma estatuida nesta lei, as quantias a que estão obrigadas a concorrer para a criação e manutenção da caixa incorrerão na multa de 1:000\$ por dia de demora, até que effectuem o deposito. O Conselho de Administração da caixa terá autoridade para promover perante o Poder Executivo ou perante o Poder Judiciario a effectivação dessas obrigações.

Art. 37. O Conselho de Administração publicará, annualmente, até o dia 30 de março de cada anno, um relatorio e balanço, dando conta do movimento da caixa no anno anterior.

Art. 38. A caixa organizará um recensamento dos empregados comprehendidos na presente lei e um estudo documentado sobre as bases technicas em que estiver operando dentro dos tres primeiros annos da sua vida, de modo a poder propôr as modificações que julgar convenientes.

Art. 39. As aposentadorias e pensões poderão ser menores do que as estabelecidas nesta lei, si os fundos da caixa não puderem supportar os encargos respectivos e emquanto permaneça a insufficiencia desses recursos.

Parapho único. Nos casos de accidente, quando os fundos da caixa não forem sufficientes para o pagamento da aposentadoria ou pensão, conforme as taxas estabelecidas na presente lei, poderão sempre o empregado ou seus successores optar pelo recebimento das indemnizações estabelecidas na lei n. 3.724, de 15 de janeiro de 1919, que, nesses casos, ficarão a cargo das empresas ferro-viarias.

Art. 46. São, para os fins da presente lei, considerados empregados funcionarios os funcionarios das contadorias centraes das estradas de ferro. (BRASIL, 1923).

Da análise do texto da lei, podemos extrair o desenho do sistema criado para os ferroviários, seja no que toca à feição jurídica do instituto, seja no que diz respeito aos benefícios concedidos e às suas fontes de custeio.

Primeiramente, conforme o art. 1º, foi determinada por essa lei a criação das respectivas caixas para todas as estradas de ferro do país; trata-se, portanto, de norma legal compulsória, que impõe seu cumprimento de modo universal no meio ferroviário. O Estado, então, não cria ele próprio a caixa de aposentadoria, mas determina que as empresas ferroviárias se submetam a esse imperativo legal, forçando-as a criar sua própria caixa, nos termos delineados pela Lei Eloy Chaves; não há um sistema estatal de previdência dos ferroviários, mas tão somente a obrigação de criação por parte das empresas do respectivo setor.

Essa posição do Estado, apartado da responsabilidade pela criação das caixas, revela muito do sistema de previdência proposto, repercutindo também na constituição do fundo das mesmas, bem como no pagamento dos benefícios. Na medida em que o Estado

determina a criação de um instituto, mas não o faz diretamente, ele deixa de adquirir natureza pública para assumir um contorno totalmente privado, sujeito à fiscalização estatal. As CAPs, nesse sentido, nada mais são do que institutos de previdência privada, distantes, portanto, de um sistema de previdência social tradicional, no qual o Estado é seu criador e, ao mesmo tempo, seu mantenedor.

Referido enquadramento legal faz sentido; no levantamento histórico por nós realizado, que abrange toda Primeira República, não há nenhuma ação governamental para a criação de um sistema público de previdência. A documentação sugere o comportamento oposto, consubstanciada na resistência governamental e parlamentar à aplicação das normas de caráter social. Ilustrativa dessa postura é a maiúscula objeção dos sucessivos governos do período quanto à regulamentação legal da indenização em caso de acidente do trabalho, das férias dos trabalhadores em geral e do trabalho do menor. Não poderia ser diferente no caso da previdência social; a benevolência com que o projeto de Eloy Chaves foi recebido no Parlamento, bem como a rapidez de sua tramitação só fazem sentido se entendermos que essas caixas de aposentadoria e pensões foram concebidas como instituições de natureza privada, destinadas a uma específica categoria profissional “merecedora” de tal benesse. Não havia, naquele momento, disposição ou intenção de se criar um sistema de previdência social para os trabalhadores brasileiros, mas tão somente contemplar um setor vital para a economia do país, concedendo-lhe benefícios a serem financiados pelo setor privado.

O art. 3º estabelece a constituição dos fundos de financiamento das caixas de aposentadorias e pensões que são constituídos, essencialmente, por contribuições mensais dos trabalhadores e anuais das empresas; as demais fontes de custeio provêm, principalmente, de percentagens sobre tarifas ferroviárias, multas e juros. Não existe, por conseguinte, contribuição do Estado o qual não é mantenedor do sistema, nem responsável pelo pagamento dos benefícios, o que afasta, por completo, eventual natureza pública das caixas.

O art. 9º institui os benefícios a que tem direito os ferroviários, a saber: socorros médicos, medicamentos, aposentadoria e pensão.

A aposentadoria é apresentada sob duas modalidades: ordinária e por invalidez (art. 10); enquanto as condições para a aposentadoria ordinária conjugam idade (50 anos) e tempo de serviço (30 anos) para recebimento integral – admitido o recebimento proporcional para menores de 50 anos de idade, mas que tenham os mesmos 30 anos de serviço –; a aposentadoria por invalidez exige, além da incapacidade física ou intelectual,

pelo menos 10 anos de serviço (art. 13) dispensados no caso de acidente de trabalho (art. 15).

Interessante notar que o tempo de serviço exigido para a concessão da aposentadoria, tanto ordinária como por invalidez, deve ser prestado somente em empresas ferroviárias (art. 23). Ou seja, eventuais trabalhos realizados fora do âmbito ferroviário são desconsiderados para efeito de requerimento do benefício. Esse dispositivo vem confirmar o caráter exclusivista da lei que, além de direcionada a apenas uma categoria profissional, só considera serviço, para fins de aposentadoria, aquele prestado no setor ferroviário, desprezando-se as demais atividades laborativas.

Reforça, também, a posição do Parlamento em relação aos demais trabalhadores do país, e a forma peculiar com que encarava o serviço ferroviário, muito bem estampada nas declarações de José Lobo e Eloy Chaves em 4 de dezembro de 1922, quando da reapresentação do projeto de lei na Câmara dos Deputados, aqui já transcritas.

Já no que toca à pensão, o disciplinamento legal é semelhante: só teriam direito ao benefício aqueles empregados que tivessem cumprido pelo menos 10 anos de serviço nas companhias (art. 26), excetuados os casos de acidentes do trabalho, quando o prazo seria dispensado (art. 27), assim como no caso das aposentadorias. Importante destacar que o pedido de aposentadoria e pensões deveria ser direcionado ao Conselho de Administração da respectiva caixa, e que seu eventual indeferimento seria sujeito à apreciação judicial (art. 31). A par disso, previa a lei a impenhorabilidade e inalienabilidade dos benefícios (art. 34).

Respectivos artigos, assim, emprestam caráter compulsório aos ditames da lei, seja quando estabelecem o socorro ao Poder Judiciário em casos de negativa do benefício, seja quando protegem os proventos de constrição ou embargo.

Um último ponto digno de análise é a ausência de garantia quanto ao valor dos benefícios, que poderiam ser diminuídos em casos de insuficiência de fundos por parte das CAPs (art. 39). Esse dispositivo, a par de reforçar o caráter privado dessas instituições, exclui o Estado, por consequência, do poder de exigir o cumprimento do pagamento dos benefícios. Se o Estado já não era responsável pelo custeio do sistema, nem por sua administração, também não poderia, a teor do artigo citado, intervir para que as CAPs adimplissem suas obrigações para com os empregados em casos de ausência de fundos.

É certo que existia a previsão de um controle externo sobre a contabilidade das caixas (arts. 36, 37 e 38), mas havia, inegavelmente, uma brecha pela qual a respectiva caixa poderia exonerar-se de suas obrigações. Essas são as principais características da Lei Eloy Chaves: se, por um lado, houve a importante previsão de benefícios aos ferroviários,

por outro lado, a natureza privada das caixas não garantia, com segurança, o seu cumprimento pelas estradas de ferro. De todo modo, isso não afasta seu caráter inovador, bem como seu avanço em termos de política social.

Diferentemente de outras iniciativas anteriores que não chegaram a se concretizar na prática, as CAPs tiveram êxito em sua implementação e funcionamento. Após a edição da Lei Eloy Chaves, muito rapidamente foram criadas diversas caixas de aposentadorias e pensões no território brasileiro. Acerca do marco da lei de 1923, cabe assinalar:

É extremamente duvidoso que as disposições sobre Previdência Social anteriores a este momento tenham, em escala significativa, passado “do papel”. As tentativas de criação de instituições previdenciárias anteriormente aos anos 20 tiveram sempre um âmbito muito limitado e, ao que parece, poucas vezes alcançaram implementação concreta. [...]

As instituições previstas no Decreto de 1923 – as Caixas de Aposentadorias e Pensões – foram, ao contrário, efetivamente implementadas. E já a partir daquele mesmo ano.

[...] ao final do ano de 1.923 (o decreto é de janeiro) estavam criadas 24 Caixas, que abrangiam 22.991 segurados, arrecadaram 13.600:000\$000 (treze mil e seiscentos contos de réis) e dispenderam mil e setecentos contos, dos quais 8000 com assistência médica e 400 com aposentadorias. (OLIVEIRA, 1986, p.21).

Em meio ao surgimento de várias caixas em companhias ferroviárias, surgiu o Decreto nº 5109, de 20 de dezembro de 1926 (BRASIL, 1926), estendendo o regime das CAPs aos trabalhadores portuários e marítimos, o que significou que ele não ficou restrito somente aos ferroviários:

Art. 1º Todas as estradas de ferro do paiz, a cargo da União, dos Estados, dos Municípios, ou de particulares, terão Caixas de Aposentadoria e Pensões para os seus ferroviários, regidas pelas disposições da presente lei.

§ 1º Os dispositivos da presente lei são extensivos a todas as empresas de navegação marítima ou fluvial e às de exploração de portos pertencentes a União, aos Estados, aos municípios e a particulares, em tudo quanto lhes possa ser applicavel.

Há de se notar, todavia, que referida extensão não chegou a se concretizar na prática. Nesse sentido:

Em 1925 foi a lei Eloy Chaves reformada e ampliada, tendo sido seu regime estendido aos portuários e marítimos – embora com relação a estes últimos a extensão não houvesse chegado a concretizar-se. O Decreto Legislativo 5.109, de 20-12-1925, que teve por objetivo tal reforma e ampliação, foi o último ato de interesse para a previdência social anterior à revolução de outubro de 1930, a partir da qual a extensão se fez em ritmo acelerado. (LEITE, 1963, p. 118).

A Lei Eloy Chaves, por um lado, teve efetividade no meio ferroviário, tendo se expandido vertiginosamente até sua extinção na década de 50 (OLIVEIRA,1986); por outro, não “contaminou” os demais setores trabalhistas brasileiros, não atingindo empregados em outros ramos de atividade. Isso, em verdade, só vem a confirmar sua excepcionalidade conforme afirmamos neste trabalho. É inegável que a lei criou benefícios previdenciários antes inexistentes no país, pelo menos no sentido prático antes mencionado, para trabalhadores da iniciativa privada, já que alguns servidores públicos, inclusive ferroviários, já contavam com tal benesse. Mas seu alcance foi restrito na medida em que circunscreveu seu comando legal às estradas de ferro e aos seus empregados.

Nesse diapasão, acreditamos que a Lei Eloy Chaves não instituiu a previdência social brasileira, mas estabeleceu parâmetros – tanto no tocante a benefícios como às suas respectivas fontes de custeio – que seriam desenvolvidos e universalizados após a Revolução de 1930, durante o governo provisório de Getúlio Vargas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei Eloy Chaves de 1923, que instituiu a caixa de aposentadorias e pensões para os ferroviários, foi uma norma legal de caráter excepcional, não tendo iniciado o sistema de previdência social no Brasil. Essa conclusão advém de uma análise dos fatores políticos, sociais e econômicos da época de sua edição e do próprio teor da legislação, que não cumpriu os requisitos necessários para sua caracterização como um plano de previdência social.

Esse entendimento também é embasado na análise das fontes levantadas, em que não surgem referências importantes dos movimentos sociais do período na elaboração da referida lei, além da escassez do tema na pauta do pensamento social da época. Soma-se também a iniciativa legislativa do próprio governo – avesso à concessão de direitos sociais – e a tramitação incomum do projeto de lei no Parlamento.

Reunidos esses fatos, podemos afirmar, com segurança, que a norma em questão se destinou a apaziguar a relação do Estado com a categoria dos ferroviários – vitais para o bom funcionamento da economia da Primeira República –, tratando-se de legislação avulsa que não tinha em mira a criação da previdência social, mas antes a concessão de uma benesse estatal a trabalhadores específicos, independentemente dos desdobramentos posteriores.

Delineados os principais pontos que ofereceram suporte à conclusão, passemos a analisá-los de forma mais detida.

A produção cafeeira dominava a economia do período, gerando excedente suficiente para a aplicação de recursos tanto na indústria como no comércio; os cafeicultores, durante a Primeira República, transformaram-se também em empresários, contribuindo para a expansão econômica do país e a formação de uma classe operária nas grandes cidades. Isso se refletia em poder político: em um ambiente dominado pelo sistema de política dos governadores inaugurado por Campos Salles, os representantes do café, confundindo-se com industriais e grandes comerciantes, dominavam a política nacional, transformando seus anseios em política de governo, ou seja, o parlamento e o executivo espelhavam a relação de forças e de poder da sociedade, que tinha em seu topo tanto a aristocracia cafeeira como a burguesia industrial e comercial.

Assim, o tipo de capitalismo que se vinha estruturando no período, baseado em uma exploração aguda dos trabalhadores, aliado às ideias políticas do estrato dominante na política justificam o trato das questões sociais na Primeira República. Daí o ambiente hostil às demandas de uma classe social – o operariado – ainda incipiente à época. Sujeitos a jornadas

de trabalho extenuantes e insalubres, esses trabalhadores tinham seus reclamos bloqueados pela elite governante do país. Acresce-se que a carestia imperava nas grandes cidades do Brasil, e a resposta às demandas de justiça social eram dadas à base de “patas de cavalo”, com a polícia a serviço do Estado e da burguesia.

Especialmente durante as duas primeiras décadas do século XX, a bandeira operária era empunhada pelos anarquistas, que atuavam, principalmente, por meio da conscientização dos trabalhadores – via imprensa própria, como o periódico *A Plebe* – e também através da coordenação de greves, das quais as mais relevantes são as do final da década de 1910. Referida atuação, entretanto, tinha efeito apenas como forma de pressão junto ao patronato que, acossado pelas greves, cedia ao concordar com a edição de esparsas normas sociais. Tudo, entretanto, vinha com enorme esforço e demandava muito tempo, do que são exemplos os trâmites referentes à lei de acidentes do trabalho de 1919 e à lei de proteção aos menores de 1927. Não havia, portanto, atuação política direta, ou seja, pelo meio institucional, dos representantes dos operários; a esses era vedado o acesso ao Parlamento e à Presidência da República.

Entendendo que a melhor via era a atuação política, os comunistas fundaram, em 1922, o Partido Comunista do Brasil, que foi logo posto na ilegalidade. Conseqüentemente quando da edição da Lei Eloy Chaves em 1923, os representantes dos operários não se fizeram presentes no Parlamento ou no Executivo, não participaram dos debates que circundaram a mesma na Comissão de Legislação Social da Câmara dos Deputados, tampouco de sua regulamentação junto à Presidência da República. A não participação dos comunistas não configura demérito, mas é uma constatação do sistema político da época, refratário ao ingresso dos representantes dos trabalhadores. Convém destacar, finalmente, que a previdência social não constava da pauta específica de nenhuma das correntes de esquerda no país, que tinham como demanda um desenvolvimento das leis sociais de forma genérica.

Assentada a ausência de contribuição dos movimentos sociais e partidos ligados aos trabalhadores na elaboração da Lei Eloy Chaves, voltamos nossa atenção para o papel dos intelectuais em sua confecção os quais tampouco contribuíram para sua formulação.

Os intelectuais, além de não terem a previdência social como seu objeto de preocupação, assumiram, de modo geral, à época uma posição muito mais de denunciadores das mazelas do país, do que de reformadores sociais. Não tiveram, pois, uma atuação prática; objetivavam a construção de uma nação com passado escravocrata recente, em que as diferentes raças e classes sociais pudessem conviver de forma harmoniosa, sem sobressaltos ou revoluções.

Assim, se o ambiente institucional não era propício para a formulação de leis sociais – muito menos de uma lei previdenciária –, se os movimentos sociais não a tinham em mira e/ou não participaram de sua elaboração, se os intelectuais não lhe voltaram qualquer atenção, por que haveria de surgir a previdência social em 1923? De fato, não surgiu: a lei editada em 1923 – voltamos a ressaltar – foi excepcional, direcionada a uma categoria específica de trabalhadores e não inaugurou a previdência social brasileira.

Se não bastassem os acontecimentos acima narrados, uma visão sobre o trâmite das leis sociais durante a Primeira República tem o condão de esclarecer nossa afirmação. De fato, se nos ativermos às principais normas de cunho social editadas no período – Lei de Acidentes do Trabalho de 1919, Lei de Férias de 1925 e o Código de Menores de 1927 – verificaremos que todas tiveram um caminho muito tortuoso para sua aprovação já que tanto a burguesia industrial como a elite agrária do país se posicionaram de forma muito resistente tanto na confecção das leis como na sua aplicação e cumprimento. Isso se refletia na lentidão do Parlamento no trato dessas matérias e na falta de empenho do Executivo em dar cumprimento às leis.

Tal fato é plenamente compreensível, haja vista que esses poderes refletiam, em seus quadros, o predomínio da elite urbana e agrária do país; se os poderes que compunham a república – notadamente o Executivo e o Legislativo – eram compostos por representantes da aristocracia cafeeira e da burguesia industrial e comercial, por que esses envidariam esforços pela aprovação de leis que, além de contrariarem um tipo de capitalismo não inclusivo, baseado na intensiva exploração da força de trabalho, aumentariam o custo de seus empreendimentos econômicos? Nesse contexto, o que não faz sentido é justamente o contrário: a aprovação de uma lei que teria inaugurado a previdência social brasileira em 1923.

Vejamos, então, tanto a tramitação do projeto como o teor da própria lei; essa análise corrobora a nossa conclusão.

Primeiramente, note-se que o projeto foi apresentado por um congressista – Eloy Chaves – com forte vínculo como os ferroviários, uma vez que o deputado tinha sua base eleitoral no Vale do Paraíba, conhecido polo de produção cafeeira à época. As ferrovias eram responsáveis pelo escoamento do café, o que tornava o papel dos ferroviários preponderante, e qualquer ameaça de greve ou protesto impactava diretamente a distribuição do produto. O modelo do projeto de lei foi encaminhado ao deputado pelas próprias ferrovias, na figura de João de Monlevade, amigo próximo do congressista e diretor e inspetor-geral da Companhia Paulista de Estradas de Ferro no período de 1907 a 1927. Note-se que o fato de a iniciativa do

projeto ter partido dos próprios empregadores é algo que contraria todas as tramitações de leis sociais do período.

A tramitação em tempo recorde de aproximadamente um ano, até sua promulgação, também causa estranheza, se compararmos com as demais normas sociais da época; de fato, a quase ausência de questionamento acerca do mérito do projeto e a rapidez de sua tramitação no Parlamento emprestam-lhe um viés excepcional.

Ainda, a lei contemplava apenas os ferroviários; o repúdio à extensão da benesse às demais categorias de trabalhadores ficou estampado, por exemplo, no diálogo entre Eloy Chaves, autor do projeto, e José Lôbo, presidente da Comissão de Legislação Social da Câmara dos Deputados, em 4 de dezembro de 1922, conforme demonstrado na íntegra, em tópico precedente. A ausência do caráter universal da lei vai em sentido contrário ao dos padrões de sistemas previdenciários concebidos no estrangeiro, em especial do modelo fundador de Bismarck na Alemanha.

Além de não ser universal, a lei também não conferia direito público subjetivo aos ferroviários, porque, pelo fato de as CAPs terem personalidade jurídica de natureza privada, eventual descumprimento por parte delas, como por exemplo o inadimplemento dos benefícios, não gerava aos segurados direito de exigirem do Estado a contraprestação que lhes era devida, já que o Estado tinha apenas a função de fiscalizar essas entidades: não tinha a responsabilidade de custear o pagamento dos benefícios.

Reunindo todas essas informações, fica patente que a Lei Eloy Chaves, se de um lado, não tinha o objetivo de criar a previdência social brasileira, mas somente conceder uma benesse aos ferroviários, por outro lado, a julgar pelo seu teor, não instituiu benefícios previdenciários a esses trabalhadores. Essa lei foi, na verdade, um melhoramento dos seguros privados que já atendiam aos funcionários públicos de uma maneira geral e também aos próprios ferroviários com vínculo empregatício junto ao Estado.

Por fim, salienta-se que esse foi o entendimento da própria imprensa nacional quando de seu advento; na verdade, congratularam-se os ferroviários por mais uma conquista de direitos, mas em nenhum momento se falou de previdência social.

Em razão, portanto, de uma abordagem histórico-analítica da Lei Eloy Chaves de 1923, podemos afirmar, com segurança, que a mesma foi um comando normativo excepcional, não tendo inaugurado a previdência social brasileira nos moldes considerados pela historiografia nacional.

Era esse o objetivo de nossa pesquisa; esperamos tê-lo atingido a contento.

REFERÊNCIAS

- ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 23 dez. 1922, p.591. **Coleção de Anais da Câmara dos Deputados**. Disponível em: < [http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&DataIn=23/12/1922#/>. Acesso em: 4 abr. 2015.](http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&DataIn=23/12/1922#/)
- A PLEBE. São Paulo, ano 1, n.1, 9 jun. 1917a. Disponível em: < <http://bibdig.biblioteca.unesp.br/bitstream/handle/10/7091/a-plebe-1917-0001.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>. Acesso em: 27 ago. 2015.
- A PLEBE. São Paulo, ano 1, n.7, 28 jun. 1917b. Disponível em: < <http://bibdig.biblioteca.unesp.br/handle/10/7047>>. Acesso em: 27 ago. 2015.
- A PLEBE. São Paulo, ano 3, n.14, 25 maio 1919. Disponível em: < <http://bibdig.biblioteca.unesp.br/bitstream/handle/10/7074/a-plebe-1919-0014.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>. Acesso em: 27 ago. 2015.
- ARON, Raymond. **O ópio dos intelectuais**. São Paulo: Três Estrelas, 2016.
- BACHA, Edmar; GREENHILL, Robert. **150 anos de café**. 5.ed. Rio de Janeiro: Salamandra, 1992.
- BELLO, José Maria. **História da República (1889-1954)**. Síntese de sessenta e cinco anos de vida brasileira. 4.ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.
- BOMFIM, Manoel. **A América Latina: males de origem**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1993.
- BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-1992)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- BRASIL. Decreto n.406, de 17 de maio de 1890a. Dá novo regulamento à Estrada de Ferro Central do Brasil. **Coleção de Leis do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v.1, p.968. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-406-17-maio-1890-523661-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 17 jun. 2015.
- BRASIL. Decreto n.565, de 12 de julho de 1890b. Concede aos empregados de todas as estradas de ferro gerais da República direito de aposentadoria. **Coleção de Leis do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, Fasc.VII, p.1510. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-565-12-julho-1890-532108-publicacaooriginal-68829-pe.html>>. Acesso em: 17 jun. 2015.
- BRASIL. Decreto n.942-A, de 31 de outubro de 1890c. Cria o montepio obrigatório dos empregados do Ministério da Fazenda. **Coleção de Leis do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. Disponível em: < http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%20942-A-1890?OpenDocument>. Acesso em: 17 jul. 2015.

BRASIL. Decreto n.1313, de 17 de janeiro de 1891. Estabelece providências para regularizar o trabalho dos menores empregados nas fábricas da Capital Federal. **Coleção de Leis do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v.4, p.326. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1313-17-janeiro-1891-498588-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

BRASIL. Decreto n.127, de 29 de novembro de 1892. Institui montepio para operários efetivos do Arsenal de Marinha da Capital Federal. **Coleção de Leis do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v.1, p.164.l. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-127-29-novembro-1892-541383-norma-pl.html>>. Acesso em: 17 jul. 2015.

BRASIL. Decreto n.3724, de 15 de janeiro de 1919. Regula as obrigações resultantes dos acidentes de trabalho. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil: Rio de Janeiro, 18 jan. 1919. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-3724-15-janeiro-1919-571001-publicacaooriginal-94096-pl.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

BRASIL. Decreto n.4682, de 23 de janeiro de 1923. Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. **Diário Oficial da União**. República Federativa do Brasil: Rio de Janeiro, 28 jan. 1923. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm>. Acesso em: 27 fev. 2015.

BRASIL. Decreto n.4982, de 24 de dezembro de 1925. Manda conceder, anualmente, 15 dias de férias aos empregados e operários de estabelecimentos comerciais, industriais e bancários, sem prejuízo de ordenado, vencimentos ou diárias e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v.1, p.125. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4982-24-dezembro-1925-776548-publicacaooriginal-140498-pl.html>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

BRASIL. Decreto n.5109, de 20 de dezembro de 1926. Estende o regime do decreto legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, a outras empresas. **Diário Oficial da União**. República Federativa do Brasil: Rio de Janeiro, 30 dez. 1926, seção 1, p.24113. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5109-20-dezembro-1926-564656-norma-pl.html>>. Acesso em: 4 abr. 2015.

BRASIL. Decreto n. 17943-A, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. **Coleção de Leis do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 31 dez. 1927, p.476. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-17943-a-12-outubro-1927-501820-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto por Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168p. (Série Legislação Brasileira).

CAPELATO, Maria Helena. **Os arautos do liberalismo**: imprensa paulista 1920-1945. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Pensadores que inventaram o Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel. **O capitalismo tardio**: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira. São Paulo: Brasiliense, 1991.

CARONE, Edgard. **A República Velha** (Evolução Política). São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1971.

_____. **O Tenentismo**. São Paulo: DIFEL, 1975.

CESARINO JR, A.F. **Direito social brasileiro**. São Paulo, Saraiva, 1970. v.2.

_____. **Classes sociais e movimento operário**. São Paulo: Ática, 1989.

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

DEL VECCHIO, Ângelo; DIÉGUEZ, Carla (Org.). **As pesquisas sobre o padrão de vida dos trabalhadores na cidade de São Paulo**: Horace Davis e Samuel Lowrie, pioneiros da Sociologia aplicada no Brasil. São Paulo: Editora Sociologia e Política, 2008.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, ano XXXII, n.131, 6 out. 1921. Disponível em:
<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06OUT1921.pdf#page=>>. Acesso em: 4 mar. 2015.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, ano XXXIII, n.169, 29 nov. 1922a. Disponível em:
<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24NOV1922.pdf#page=>>
>. Acesso em: 4 mar. 2015.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, ano XXXIII, n.178, 5 dez. 1922b. Disponível em:
<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05DEZ1922.pdf#page=>>. Acesso em 4 mar. 2015.

DIAS, Everardo. **História das lutas sociais no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1977.

DUARTE, Paulo. **História da imprensa em São Paulo**. São Paulo: Escola de Comunicações e Artes da USP, 1972. (Série Jornalismo). v.27.

DULLES, John W. F. **Anarquistas e comunistas no Brasil, 1900-1935**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1977.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. 13ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1987.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Global, 1985.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 10.ed. São Paulo: Globo, 2000. v.2.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. 2.ed. São Paulo: EDUSP, 2012.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FOLHA DA NOITE. São Paulo, 26 jan. 1923a. Disponível em: <<http://acervo.folha.uol.com.br/fdn/1923/01/26/1/>>. Acesso em: 30 ago. 2015.

FOLHA DA NOITE. São Paulo, 30 jan. 1923b. Disponível em: <<http://acervo.folha.uol.com.br/fdn/1923/01/30/1/>>. Acesso em: 30 ago. 2015.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. **Tenentismo e política**: tenentismo e camadas médias urbanas na crise da Primeira República. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura S.A., 1959.

GENTIL, Alcides. **As ideias de Alberto Torres**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1932.

GOMES, Angela Maria de Castro. **Burguesia e trabalho**: política e legislação social no Brasil 1917-1937. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

_____. **A invenção do trabalhismo**. 3.ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2005.

HALL, Michael M.; PINHEIRO, Paulo Sérgio. **A classe operária no Brasil 1899-1930**. São Paulo: Brasiliense: Funcamp, 1981.

HOBBSBAWN, Eric J. **A era dos impérios**. 13.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Impetus, 2003.

JORNAL DO BRASIL. Rio de Janeiro, 25 jan. 1923. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=158089&pagfis=419&url=http://memoria.bn.br/docreader/>. Acesso em: 30 ago. 2015.

KHOURY, Yara Aun. **As greves de 1917 em São Paulo e o processo de organização proletária**. São Paulo: Cortez Editora, 1981.

KONDER, Leandro. **A democracia e os comunistas no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

KOVAL, Boris. **História do proletariado brasileiro – 1857 a 1967**. 1.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1968.

LACERDA, Maurício de. **Evolução legislativa do direito social brasileiro**. Rio de Janeiro: Ministério do Trabalho Indústria e Comércio/Serviço de Documentação, 1960.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

LEITE, Celso Barroso; VELLOSO, Luiz Assumpção Paranhos. **Previdência Social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

LORENZO-FERNANDES, O. S. **A evolução da economia brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

MALATESTA, Errico. **Anarquistas, socialistas e comunistas**. Tradução de Plínio Augusto Coelho. São Paulo: Cortez, 1989.

MALLOY, James M. **A política da Previdência Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MARTINS, Silvia Helena Zanirato. **O descanso do guerreiro** – um estudo sobre a instituição previdenciária brasileira. 1989. 257f. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Ciências e Letras, Unesp, Assis, 1989.

MARTINS, Ana Luiza; LUCA, Regina de. **História da imprensa no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2008.

MARX, Karl. **O 18 Brumário**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

MAUSS, Marcel. **Sociologia e Antropologia**. São Paulo: Cosac & Naify, 2003.

_____. **Ensaio sobre a dádiva**. Introdução Claude Lévi-Strauss. Tradução de António Filipe Marques. Lisboa: 70, 2008

MENDES JÚNIOR, Antonio; RONCARI, Luiz; MARANHÃO, Ricardo. **Brasil História** – Texto & Consulta. República Velha. São Paulo: Brasiliense, 1983. v.3.

MORAES FILHO, Evaristo de. **O socialismo brasileiro**. Brasília: Ed. da Unb, 1981.

MUNAKATA, Kazumi. **A legislação trabalhista no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

NORTE, Sergio Augusto Queiroz. **Bakunin**: sangue, suor e barricada. Campinas: Papyrus, 1988.

O ESTADO DE S. PAULO. São Paulo, 2 fev. 1923. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19230202-16081-nac-0001-999-1-not>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

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

PEREIRA, Astrogildo. **Ensaios históricos e políticos**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

_____. **Construindo o PCB (1922-1924)**. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1980.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1976.

QUEIRÓS, Paulo Edmur de Souza. **A sociologia política de Oliveira Vianna**. São Paulo: Convívio, 1975.

REIS DE QUEIROZ, Suely Robles. **Escravidão no Brasil**. São Paulo: Ática, 1987.

RODRIGUES, Edgar. **Trabalho e conflito** (Pesquisa histórica – 1900-1935). Rio de Janeiro: Arte Moderna, 1975.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Conflito industrial e sindicalismo no Brasil**: São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1966.

SANTA ROSA, Virgínio. **O sentido do tenentismo**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

SANTIAGO, Silviano. **Intérpretes do Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2000. v.3.

SANTOS, Maria Ferreira dos. **Direito previdenciário esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2012.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Ordem burguesa e liberalismo político**. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

SIMÃO, Azis. **Sindicato e Estado**: suas relações na formação do proletariado de São Paulo. São Paulo: Ática, 1981.

SFERRA, Giuseppina. **Anarquismo e anarcossindicalismo**. São Paulo: Ática, 1987.

SKIDMORE, Thomas E. **Uma história do Brasil**. Tradução de Raul Fiker. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação histórica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1962.

_____. **História da imprensa no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad, 1999.

SÜSSEKIND, Arnaldo et al. **Instituições de direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2000.

TAPAJÓS, Vicente. **História do Brasil**. 15.ed. São Paulo: Editora Nacional, 1969.

VARGAS, Getúlio. **A nova política do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

VARGAS, João Tristan. **O trabalho na ordem liberal**. Campinas: CMU Publicações, 2004.

VIANNA, Oliveira. **Populações meridionais do Brasil**: história, organização, psicologia. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1952.

VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1978.

_____. **A revolução passiva: liberismo e americanismo no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 1997.

VIEIRA, Evaldo Amaro. **Autoritarismo e corporativismo no Brasil:** Oliveira Vianna & Companhia. São Paulo: Ed. da UNESP, 2010.

VIEIRA, Hermes Pio. **Eloy Chaves, precursor da Previdência Social no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

VILLELA, Annibal Villanova. SUZIGAN, Wilson. **Política do governo e crescimento da economia brasileira – 1889-1945.** 3.ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 2001.

WEFFORT, Francisco C. **Formação do pensamento político brasileiro: ideias e personagens.** São Paulo: Ática, 2006.

ANEXOS

ANEXO A – Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4682, de 24/01/1923)

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil: Faço saber que o Congresso Nacional decretou e eu sanciono a lei seguinte:

Art. 1º Fica creada em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no paiz uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados.

Art. 2º São considerados empregados, para os fins da presente lei, não só os que prestarem os seus serviços mediante ordenado mensal, como os operarios diaristas, de qualquer natureza, que executem serviço de caracter permanente.

Parapho unico. Consideram-se empregados ou operarios permanentes os que tenham mais de seis mezes de serviços continuos em uma mesma empresa.

Art. 3º Formarão os fundos da caixa a que se refere o art. 1º:

a) uma contribuição mensal dos empregados, correspondente a 3 % dos respectivos vencimentos;

b) uma contribuição annual da empresa, correspondente a 1 % de sua renda bruta:

c) a somma que produzir um augmento de 1 1/2 % sobre as tarifas da estrada do ferro;

d) as importancias das joias pagas pelos empregados na data da criação da caixa e pelos admittidos posteriormente, equivalentes a um mez de vencimentos e pagas em 24 prestações mensaes;

e) as importancias pagas pelos empregados correspondentes á differença no primeiro mez de vencimentos, quando promovidos ou augmentados de vencimentos, pagas tambem em 24 prestações mensaes;

f) o importe das sommas pagas a maior e não reclamadas pelo publico dentro do prazo de um anno;

g) as multas que atinjam o publico ou o pessoal;

h) as verbas sob rubrica de venda de papel velho e varreduras;

i) os donativos e legados feitos á, Caixa;

j) os juros dos fundos accumulados.

Art. 4º As empresas ferroviarias são obrigadas a fazer os descontos determinados no art. 3º, letras a, d e e nos salarios de seus empregados depositando-os mensalmente, bem como as importancias resultantes das rendas creadas nas letras c, f, g e. h do mesmo artigo, em banco escolhido pela administração da Caixa, sem deducção de qualquer parcella.

Art. 5º As empresas ferroviarias entrarão mensalmente para a Caixa, por conta da contribuição estabelecida na letra b, do art. 3º, com uma somma equivalente á que produzir o

desconto determinado na letra a do mesmo artigo. Verificado annualmente quanto produziu a renda bruta da estrada, entrará esta com a differença si o resultado alcançado pela quota de 1 % for superior ao desconto nos vencimentos do pessoal. Em caso contrario, a empresa nada terá, direito a haver da Caixa, não sendo admissivel, em caso algum, que a contribuição da empresa seja menor que a de seu pessoal.

Art. 6º Os fundos e as rendas que se obtenham por meio desta lei serão de exclusiva propriedade da caixa e se destinarão aos fins nella determinados.

Em nenhum caso e sob pretexto algum, poderão esses fundos ser empregados em outros fins, sendo nullo os actos que isso determinarem, sem prejuizo das responsabilidades em que incorram os administradores da caixa.

Art. 7º Todos os fundos da Caixa ficarão depositados em conta especial do Banco, escolhido de accôrdo com o art. 4º, salvo as sommas que o Conselho de Administração fixar como indispensaveis para os pagamentos correntes, e serão applicados, com prévia resolução do Conselho de Administração para cada caso na aquisição de titulos de renda nacional ou estadual, ou que tenha a garantia da Nação ou dos Estados.

Paragrapho unico. Não serão adquiridos titulos de Estado que tenha em atrazo o pagamento de suas dividas.

Art. 8º Os bens de que trata a presente lei não são sujeitos a penhora ou embargo de qualquer natureza.

Art. 9º Os empregados ferro-viarios, a que se refere o art. 2º desta lei, que tenham contribuido para os fundos da caixa com os descontos referidos no art. 3º, letra a, terão direito:

1º, a soccorros medicos em casos de doença em sua pessoa ou pessoa de sua familia, que habite sob o mesmo tecto e sob a mesma economia;

2º, a medicamentos obtidos por preço especial determinado pelo Conselho de Administração;

3º, aposentadoria:

4º, a pensão para seus herdeiros em caso de morte.

Art. 10. A aposentadoria será ordinaria ou por invalidez.

Art. 11. A importancia da aposentadoria ordinaria se calculará pela média dos salarios percebidos durante os ultimos cinco annos de serviço, o será regulada do seguinte modo:

1º, até 100\$ de salario, 90/100;

2º, salario entre 100\$ e 300\$, 90\$ mais 75/100 da differença entre 101 e 300\$000;

3º, salario de mais de 300\$ até 1:000\$, 250\$ e mais 70/100 da differença entre 301\$ e 1:000\$000;

4º, salario de mais de 1:000\$ até 2:000\$, 250\$ e mais 65/100 da differença entre 301\$ e a importancia de réis 2:000\$000;

5º, salario de mais de 2:000\$, 250\$ e mais 60/100 da differença entre 301\$ e a importancia, do salario.

Art. 12. A aposentadoria ordinaria de que trata o artigo antecedente compete:

a) completa, ao empregado ou operario que tenha prestado, pelo menos, 30 annos de serviço e tenha 50 annos de idade;

b) com 25 % de redução, ao empregado ou operario que, tendo prestado 30 annos de serviço, tenha menos de 50 annos de idade;

c) com tantos trinta avos quantos forem os annos de serviço até o maximo de 30, ao empregado ou operario que, tendo 60 ou mais annos de idade, tenha prestado 25 ou mais, até 30 annos de serviço.

Art. 13. A aposentadoria por invalidez compete, dentro das condições do art. 11, ao empregado que, depois de 10 annos de serviço, fôr declarado physica ou intellectualmente impossibilitado de continuar no exercicio de emprego, ou de outro compativel com a sua actividade habitual ou preparo intellectual.

Art. 14. A aposentadoria por invalidez não será concedida sem prévio exame do medico ou medicos designados pela administração da caixa, em que se comprove a incapacidade allegada, ficando salvo á administração proceder a quaesquer outras averiguações que julgar convenientes.

Art. 15. Nos casos de accidente de que resultar para o empregado incagacidade total permanente, terá elle direito á aposentadoria, qualquer que seja o seu tempo de serviço.

Paragrapho unico. Quando a incapacidade fôr permanente e parcial, a importancia da aposentadoria será calculada na proporção estabelecida pela tabella annexa ao regulamento baixado com o decreto n. 13.498, de 12 de março de 1919.

Art. 16. Nos casos de accidente de que resultar para o empregado incapacidade temporaria, total ou parcial, receberá o mesmo da caixa a indemnização estabelecida pela lei n. 3.724, de 15 de janeiro de 1919.

Art. 17. Não se concederá aposentadoria, em nenhum caso, por invalidez, aos que a requeiram depois de ter deixado o serviço da respectiva empreza.

Art. 18. Os empregados ou operario que forem declarados dispensados, por serem prescindiveis os seus serviços, ou por motivo de economia, terão direito de continuar a

contribuir para a caixa si tiverem mais de cinco annos de serviço, ou a receber as importancias com que para ella entraram.

Art. 19. As aposentadorias por invalides serão corcedidas em caracter provisorio e ficarão sujeitas a revisão.

Art. 20. O direito de pedir aposentadoria ordinaria se extingue quando se completarem entre annos de sahida do empregado ou operario da respectiva empreza.

Art. 21. A aposentadoria é vitalicia e o direito a perceber-a só se perde por causa expressa nesta lei.

Art. 22. O aposentado por incapacidade, permanente parcial, cujos serviços tenham sido utilizados em outro emprego, perceberá, além do salario, a fracção da aposentadoria. Si alcançar os annos de serviço para obter a aposentadoria ordinaria, ser-lhe-ha concedida aposentadoria definitiva, igual ao total da ordinaria que corresponda ao Salario do seu novo emprego mais a fracção da aposentadoria por invalidez que tenha percebido.

Art. 23. Para os offeitos da aposentadoria só se levarão em conta os serviços effectivos, ainda que não sejam continuos, durante o numero de annos requeridos o prestados em uma ou em mais de uma empreza, ferro-viaria.

Quando a remuneração do trabalho fôr paga por dia, calcular-se-ha um anno de serviço para cada 250 dias de serviço effectivo e si tiver sido por hora dividir-se-ha por oito numero de horas para estabelecer o numero de dias de trabalho effectivo.

Art. 24. A fracção que no prazo total de antiguidade exceder de seis mezes será calculada, por um anno inteiro.

Art. 25. Não poderão ser aposentados os que forem destituídos dos seus logares por máo desempenho de seus deveres no exercicio dos seus cargos. A elles serão, porém, restituídas as contribuições com que entraram.

Art. 26. No caso de fallecimento do empregado aposentado ou do activo que contar mais de 10 annos de serviços effectivos mais respectivas emprezas, poderão a viuva ou viuvo invalido, os filhos e os paes e irmãs emquanto solteiras, na ordem da successão legal, requerer pensão á caixa creada por esta lei.

Art. 27. Nos casos de accidente do trabalho têm os mesmos beneficiarios direito á pensão, qualquer que seja o numero de annos do empregado fallecido.

Art. 28. A importancia da pensão de que trata o art. 26 será equivalente a 50 % da aposentadoria percebida ou a que tinha direito o pensionista, e de 25 % quando o empregado fallecido tiver mais de 10 e menos de 30 annos de serviço effectivo.

Paragrapho unico. Nos casos de morte por accidente, proporção será de 50 %, qualquer que seja o numero de annos de serviço do empregado fallecido.

Art. 29. Por fallecimento de qualquer empregado ou operario, qualquer que tenha sido o numero de annos, em trabalho prestado, seus herdeiros terão direito de receber da caixa, immediatamente, um peculio em dinheiro de valor correspondente á somma, das contribuições com que o fallecido houver entrado para a caixa, não podendo esse peculio exceder o limite de 1:000\$000.

Art. 30. Não se acumularão duas ou mais pensões ou aposentadorias. Ao interessado cabe optar pela que mais lhe convenha, e feita a opção, ficará excluído o direito ás outras.

Art. 31. As aposentadorias e pensões serão concedidas pelo Conselho de Administração da caixa, perante o qual deverão ser solicitadas, acompanhadas de todos os documentos necessarios para a sua concessão. Da decisão do Conselho contraria á concessão da aposentadoria ou pensão haverá recurso para o juiz de direito do civil da comarca onde tiver séde a empresa. Onde houver mais do uma vara, competirá, á primeira. Esses processos terão marcha summaria e correrão independente de quaesquer custas e sellos.

Art. 32. Logo que seja creado o Departamento Nacional do Trabalho, competirá ao respectivo director o julgamento de quaesquer recursos das decisões do Conselho de Administração das caixas de pensões e aposentadorias.

Art. 33. Extingue-se o direito á pensão:

- 1º, para a viuva ou viuvo, ou paes, quando contrahirem novas nupcias;
- 2º, para os filhos, desde que completarem 18 annos;
- 3º, para as filhas ou irmãs solteiras, desde que contrahirem matrimonio;
- 4º, em caso de vida deshonesta ou vagabundagem do pensionista.

Paragrapho unico. Não tem direito á pensão a viuva que se achar divorciada ao tempo do fallecimento.

Art. 34. As aposentadorias e pensões de que trata a presente lei não estão sujeitas a penhora e embargo e são inalienaveis. Será nulla toda a venda, cessão ou constituição de qualquer onus que recaia sobre ellas.

Art. 35. As empresas ferroviarias são obrigadas a fornecer ao Conselho de Administração da caixa todas as informações que lhe forem por esta solicitadas sobre o pessoal.

Art. 36. As empresas ferroviarias que não depositarem no devido tempo, ou pela fórma estatuida nesta lei, as quantias a que estão obrigadas a concorrer para a criação e manutenção da caixa incorrerão na multa de 1:000\$ por dia de demora, até que effectuem o

deposito. O Conselho de Administração da caixa terá autoridade para promover perante o Poder Executivo ou perante o Poder Judiciário a effectivação dessas obrigações.

Art. 37. O Conselho de Administração publicará, annualmente, até o dia 30 de março de cada anno, um relatorio e balanço, dando conta do movimento da caixa no anno anterior.

Art. 38. A caixa organizará um recensamento dos empregados comprehendidos na presente lei e um estudo documentado sobre as bases technicas em que estiver operando dentro dos tres primeiros annos da sua vida, de modo a poder propôr as modificações que julgar convenientes.

Art. 39. As aposentadorias e pensões poderão ser menores do que as estabelecidas nesta lei, si os fundos da caixa não puderem supportar os encargos respectivos e enquanto permaneça a insufficiencia desses recursos.

Paragrapho unico. Nos casos de accidente, quando os fundos da caixa não forem sufficientes para o pagamento da aposentadoria ou pensão, conforme as taxas estabelecidas na presente lei, poderão sempre o empregado ou seus successores optar pelo recebimento das indemnizações estabelecidas na lei n. 3.724, de 15 de janeiro de 1919, que, nesses casos, ficarão a cargo das empresas ferroviarias.

Art. 40. O Conselho de Administração da caixa de aposentadorias e pensões nomeará o pessoal necessario aos serviço da mesma e marcará os respectivos vencimentos.

Os membros do Conselho de Administração desempenharão as suas funcções gratuitamente.

Art. 41. A caixa de aposentadorias e pensões dos ferroviarios será dirigida por um Conselho de Administração, de que farão parte o superintendente ou inspector geral da respectiva empresa, dous empregados do quadro – o caixa e o pagador da mesma empresa – e mais dous empregados eleitos pelo pessoal ferro-viario, de tres em tres annos, em reunião convocada pelo superintendente ou inspector da empresa.

Será presidente do conselho o superintendente ou inspector geral da empresa ferroviaria.

Paragrapho único. Si for de nacionalidade estrangeira o superintendente ou inspector geral da empresa, será substituido no Conselho pelo fuccionario de categoria immediatamente inferior que seja brasileiro.

Art. 42. Depois de 10 annos de serviços effectivo o empregado das empresas a que se refere a presente lei só poderá administrativo no caso de falta grave constatada em inquerito administrativo, presidido por um engenheiro da Inspectoria e Fiscalização das Estradas de Ferro.

Art. 43. As empresas a que se refere a presente lei fornecerão a cada um dos empregados uma caderneta de nomeação, de que, além da identidade do mesmo empregado, constarão a natureza das funções exercidas, a data de nomeação e promoções e vencimentos que percebe.

Art. 44. Os aposentados e pensionistas que residirem no estrangeiro só receberão a sua pensão si forem especialmente autorizados pela administração da caixa.

Art. 45. Aos empregados chamados ao serviço militar serão pagos pelas empresas mencionadas no art. 1º, 50 % do respectivo vencimento, pelo periodo em que durar aquelle serviço.

Art. 46. São, para os fins da presente lei, considerados empregados funcionarios os funcionarios das contadorias centraes das estradas de ferro.

Art. 47. A partir da entrada em execução da presente lei e para os fins nella ficam augmentadas de 1 ½ % as tarifas das estradas de ferro.

Art. 48. Si dentro de sessenta dias após a sua publicação não for regulamentada a presente lei, entrará ella em vigor independente de regulamentação.

Art. 49. Revogam-se as disposições em contrario.

Rio de Janeiro, 24 de janeiro de 1923, 102º da Independencia e 35º da Republica.

ARTHUR DA SILVA BERNARDES

Miguel Calmon du Pin e Almeida

Francisco Sá