

Evolução histórica do seguro social

HELVÉCIO XAVIER LOPES

Presidente do I.A.P.E.T.C.

Membro da Comissão Técnica de Orientação Sindical

I. A EVOLUÇÃO DO SEGURO SOCIAL NO ESTRANGEIRO

E STUDANDO-SE a história do seguro social através o tempo, verifica-se que ela se perde nas trevas da evolução social.

Não se cuidava, evidentemente, nos tempos remotos, de um mecanismo que pudesse ser comparado à técnica moderna do seguro social, adaptada às atuais necessidades da vida econômica e aos hodiernos conhecimentos nos campos da ciência administrativa, atuarial, demográfica, jurídica e médica. Mas, o que hoje o seguro social objetiva alcançar, com processos técnicos aperfeiçoados, procurou-se, em outras épocas, conseguir por meios mais rudimentares que correspondiam a uma organização social muito menos desenvolvida: — proteger os desamparados contra as vicissitudes da vida.

Em numerosas civilizações antigas, o trabalhador pagava sua segurança com o preço da própria liberdade.

Na velha Roma, os *sodalitia* ou *collegia opificum*, imitações dos *éranoi* atenienses, encarregavam-se da assistência aos velhos, aos doentes e aos pobres. Os imperadores criaram obras de beneficência em favor dos órfãos dos legionários. Medidas, oriundas de conceitos religiosos, e ditadas por motivos de higiene, foram tomadas para assegurar uma sepultura condigna aos cidadãos desprovidos de recursos.

O advento do Cristianismo, derramando sobre os povos as luzes de sua filosofia profundamente humanitária, deu novo impulso e, o que é mais importante, um fundamento moral às obras de socorro. O preceito evangélico está sintetizado na palavra de São Paulo: "alter alterius onera portate, et sic ademplebitis legem Christi". Instituições religiosas assumiram a execução desse mandamento através das associações pias, dos mosteiros, dos asilos.

Na Idade Média, as corporações criaram, para os *companheiros*, o dever de assistir-se mútuamente em casos de doença. São dessa época os *jurandes* reconhecidos pelo rei Dagoberto em 630 e por um

capitulário de Carlos Magno em 802, e as *confraries*, cujos primeiros fundamentos remontam aos anos de 1188 e 1270, sendo o seu funcionamento regulamentado por editos do rei Carlos VII da França em 1444, e do rei Henrique III em 1581.

Mais tarde, quando a influência crescente dos mestres conseguiu obter da realeza a interdição das associações de *companheiros*, passaram estes a organizar sociedades secretas. Esses agrupamentos de *companheiros* de diferentes ritos ou *deveres* (Filhos de Salomão, do Mestre Jacques ou do Pai Soubise) tinham, especialmente, o objetivo da prestação de uma assistência mútua.

Com o aparecimento dos primeiros sintomas do capitalismo industrial, tornou-se mais aguda a "questão social". O Estado viu-se constrangido a cuidar da proteção dos assalariados. Os então ainda fracos poderes públicos delegaram esta tarefa, árdua e delicada, às organizações profissionais. As corporações medievais, de cunho secular, e as confraternidades, de caráter religioso, empenharam-se em assistir os seus associados e membros de sua família nos casos de doença e de velhice. Regime essencialmente patriarcal, não distingua entre esmola, caridade, beneficência e previdência.

Mas já em 1270, o direito municipal de Hanover previa a obrigatoriedade da assistência dos patrões aos seus servidores enfermos.

Um edito de Hanover de 1279 considerava deshumano o reenvio de *companheiros* doentes para seu país de origem e prescrevia o dever de prestar-lhes, no local, os cuidados que seu estado requeria.

Deve ser também focalizada a notável organização das caixas de previdência da inscrição marítima e o importante papel desempenhado pela instituição de Colbert no desenvolvimento do seguro social.

Em 1650 aparecem as sociedades criadas pelo banqueiro genovês Tonti (e, por isso, denominadas *tontinas*), cuja finalidade consistia na distribuição,

em uma data pre-fixada, entre os sobreviventes, das contribuições de todos os seus membros.

A tutela opressiva dos grêmios (*guilds*) desmoronou-se ante o sôpro reformador da Revolução francesa, deixando os trabalhadores livres, é certo, mas isolados e indefesos. Mas, nem por isso o sentimento do dever moral de um amparo organizado aos desafortunados desapareceu da consciência dos reformadores sociais. Manifestou-se, de forma solene na célebre Declaração de 23 de junho de 1793 ("Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen") cujo art. 21 prescrevia:

"Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'existence à ceux qui sont hors d'état de travailler".

Esta Declaração sintetizava um vasto e formoso programa de amparo aos cidadãos em caso de desemprego, doença, invalidez, velhice ou orfandade. Infelizmente, o programa ficou letra morta. A época áurea do ilimitado liberalismo econômico opunha-se a realizações práticas no terreno assistencial. O "laissez faire" não permitiu ao Estado uma intervenção direta que conseguisse transformar a grande doutrinária em amparo real, palpável.

A estrutura econômica não tinha, ainda, exigido medidas enérgicas. E' sómente com o desenvolvimento rápido do maquinismo, com a formação de um proletariado urbano e sua concentração nas grandes fábricas, que, na primeira metade do século XIX, a necessidade de uma previdência social se afirmou como indispensável. Num impulso espontâneo, que honra o tão criticado liberalismo, foram então tomadas várias medidas que constituem as bases imediatas do moderno seguro social.

Evidentemente, as sociedades de socorro mútuo, que se constituíram depois da chamada Grande Revolução, pouco se assemelharam exteriormente aos grupos mutualísticos integrados nas corporações, confraternidades e outras associações, leigas ou religiosas, dos tempos anteriores ao "século da razão". Suas finalidades sociológicas e econômicas não eram, contudo, muito diferentes em relação aos benefícios que se propunham conceder aos sócios. Oriundas de um agudo senso humanitário, combinado com um espírito de associação, e, ao mesmo tempo, de um individualismo igualmente característico para ingleses e franceses, as "*friendly societies*" e as "*mutualités*" tentaram (e, em parte, conseguiram) realizar, sob o lema "help yourself" e

com arraigada desconfiança contra o Estado, o amparo dos que, previdentemente, a elas se filiaram.

As sociedades mutualísticas desempenharam, e continuam a desempenhar, relevantes funções em muitos países refratários ao intervencionismo estatal. Mas, a sua base nítidamente voluntária, possibilitando no seu quadro social flutuações prejudiciais à estabilidade financeira da instituição, a falta de previsão das massas trabalhistas, descuidosas do futuro, bem como a suspeição dos poderes públicos contra as atividades, às vezes perigosas, das associações de classe, prejudicaram a atuação generalizada das mutualidades. O problema de uma proteção adequada contra os riscos físicos e econômicos dos trabalhadores, cujo número ia progressivamente aumentando, persistia, e não podia ser solucionado satisfatoriamente enquanto o Estado se desinteressasse do bem estar dos assalariados.

Paliativos, como o fomento concedido à economia individual, as "*poor laws*" ou o seguro comercial, foram condenados ao fracasso. Só raramente, e em condições excepcionais, poderá um trabalhador, pelo próprio esforço ou através de um seguro contratado com uma companhia comercial, economizar somas suficientes ou segurar-se convenientemente para enfrentar os meses, ou mesmo anos, da miséria que o ameaça quando incapacitado para o trabalho. As leis sobre auxílio aos indigentes, quase sempre de um nível bastante modesto, tornaram-se incompatíveis com a dignidade dos trabalhadores que não podiam ser equiparados, em caso de doença ou de velhice, aos miseráveis, vagabundos, ou mendigos recolhidos pela polícia.

O seguro social obrigatório apresentou-se, nestas condições, como único meio capaz de proteger, com eficiência, os economicamente fracos contra as vicissitudes fisiológicas e econômicas da vida moderna. Sua realização, implicava, todavia, numa mudança radical nos conceitos gerais sobre as funções e os deveres do Estado, para com a classe trabalhista. A comunidade nacional não podia mais deixar ao arbítrio dos operários serem previdentes ou imprudentes; devia, antes, no próprio interesse, assumir o papel de orientar e determinar a proteção dos trabalhadores, substituindo uma parte da liberdade individual (que facilmente poderia degenerar em incúria ameaçadora para a coletividade) por um seguro coercitivo, garantido pelo esforço coordenado da sociedade.

Antecedentes neste sentido não faltavam, se bem que limitados a certas classes profissionais que se

distinguiam por uma particular coesão social e se caracterizavam também por um risco agravado e incomum de incapacidade de trabalho. Como exemplos podemos citar, desde logo, os marítimos e os mineiros. E, de fato, as duas primeiras leis modernas de seguro social obrigatório visavam estas duas classes particularmente expostas à doença ou invalidez prematura.

Cabe à Bélgica a glória de ter instituído antes dos mais um regime de aposentadoria em favor dos seus marujos inválidos ou velhos, sendo, a lei belga, de 21 de julho de 1844. A Itália em 1861 e a França em 1885 protegeram, também, os trabalhadores da respectiva marinha mercante contra os riscos de invalidez e velhice. Mas o mérito de ter fundado o primeiro sistema completo de seguro social obrigatório, abrangendo a doença, os acidentes do trabalho, a invalidez, a velhice e a morte, pertence à Áustria, que, pela lei de 23 de maio de 1854, criou as "Bruderladen" (caixas de confraternidade mineira) em favor dos assalariados da sua importante indústria mineira.

Em face da incessante e progressiva industrialização, não podia mais o seguro social cingir-se a classes restritas, embora importantes. Devia alargar o seu raio de ação, incluindo ramos inteiros de atividade econômica ou, melhor ainda, todos os trabalhadores assalariados qualquer que fosse a profissão. Este passo foi realizado na Alemanha com a promulgação da lei imperial de 15 de junho de 1883 sobre o seguro-doença-maternidade dos assalariados da indústria e do comércio, estendido, pelas leis de 5 de maio de 1886 e 10 de abril de 1892, aos da agricultura e dos transportes.

Uma vez implantado o seguro-doença geral e obrigatório, a ampliação dos riscos cobertos seguiu em cadência acelerada. Em 6 de julho de 1884 promulgava a Alemanha a lei imperial sobre o seguro-acidentes, e em 22 de junho de 1889 outra sobre o seguro-invalidez-velhice. Antes disso, a Áustria já havia introduzido, pela lei de 28 de dezembro de 1887, o seguro contra os acidentes no trabalho, e pela lei de 30 de março de 1888 o seguro-doença-maternidade. Destarte, os trabalhadores da Europa Central, entre o Mar do Norte e o Adriático, estavam nos fins do século passado amparados contra os riscos sociais e profissionais.

As outras nações do Velho Continente acompanharam o exemplo recebido e adotaram, nas duas décadas precedentes à primeira guerra mundial, vários regimes de seguro social obrigatório, com um campo de aplicação variável de um país para

outro, e visando os diferentes riscos. Não é o nosso intuito traçar aqui uma história geral do desenvolvimento do seguro social na Europa antes de 1914. Limitar-nos-emos a assinalar as grandes etapas para cada um dos ramos da previdência.

No domínio da indenização das vítimas de acidentes do trabalho, duas correntes distintas, resultando de concepções diferentes, coexistiam e se desenvolveram lado a lado. Uma, podendo ser caracterizada como sistema de responsabilidade patronal legal, freqüentemente chamado também sistema de reparação de acidentes, prevaleceu nos países sob influência ideológica anglo-saxônica e francesa. A outra, estabelecendo um verdadeiro sistema de seguro social contra os acidentes do trabalho, inspirou aos países orientados segundo os modelos da Europa Central.

O primeiro sistema, preparado pela "Employer's Liability Act" de 1880, concretizou-se na Grã-Bretanha na "Workmen's Compensation Act" de 1897, aplicável aos trabalhadores em fábricas, minas, transportes, e construções, e estendida à agricultura em 1900. Na França, a "loi du 9 avril 1898 concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail" englobou os industriários, sendo os comerciários incluídos por uma lei de abril de 1906. Nos mesmos moldes procederam os legisladores belgas e portugueses (leis de 1903 e de 1913, respectivamente).

O segundo sistema logrou maior expansão. Assim a Noruega o adotou em 1894 para a proteção dos industriários e em 1908 para os marítimos; a Finlândia em 1895 para a indústria; a Dinamarca em 1898 para a indústria, em 1905 para a marinha mercante e em 1908 para a agricultura; e a Itália em 1898 para os industriários e os comerciários.

No primeiro decênio do século XX, implantaram o seguro obrigatório contra os acidentes de trabalho: a Hungria (em 1900 para os domésticos e trabalhadores agrícolas, em 1907 para os industriários e comerciários), os Países-Baixos (em 1901 para indústria e comércio), a Suécia (em 1901 para a indústria) e o Luxemburgo (em 1902 para a indústria, em 1904 para o comércio, em 1909 para a agricultura). A lei federal de 13 de junho de 1911 instituiu na Suíça um regime modelar de seguro acidentes .

No campo do seguro-doença-maternidade podem também ser distinguidas duas tendências paralelas que caracterizam a evolução entre o fim do século passado e a guerra mundial de 1914-1918. A primeira tentou conciliar as novas necessidades sociais

com as velhas tradições liberais, favorecendo, e até subvencionando, as mutualidades, sem, porém, tornar a filiação compulsória. A segunda se decidiu francamente para o seguro obrigatório, impelida, talvez, pela falta de um movimento mutualístico bastante forte como o que floresceu nos países do primeiro grupo.

O seguro-doença livre desenvolveu-se com força na Suécia, onde as leis de 1891 e de 1910 o ampararam com o auxílio do Estado; na Bélgica, onde a velha lei de 1851 sobre as sociedades de socorro mútuo foi modernizada em 1894; na França, cuja lei de 1898 regeu durante uma geração as sociedades mutualísticas; e na Dinamarca, onde a matéria foi disciplinada por uma lei de 1892.

O seguro-doença obrigatório conquistou a Hungria em 1891, o Luxemburgo em 1901, a Noruega em 1909, a Sérvia em 1910, a Grã-Bretanha em 1911, e a Rumânia e a Rússia em 1912. A França, rompendo com o sistema mutualístico que prevaleceu para as demais profissões, prescreveu em 1894 o seguro-doença compulsório para os mineiros; os Países-Baixos adotaram o princípio da obrigatoriedade em 1913; e a Itália aceitou em 1911 uma solução parcial com a introdução do seguro-maternidade (sem cobertura do risco doença). A Suíça estabeleceu na lei de 1911 o seguro-doença, delegando, porém, a competência de torná-lo compulsório aos Cantões, que, por sua vez, podiam encarregar os municípios da transformação dos princípios legais em obrigação efetiva.

No campo do seguro-invalidez-velhice-morte, enfim, os progressos alcançados pelas nações européias até o ano de 1914, foram ligeiramente menos rápidos do que os verificados nos outros ramos de seguro social. Assim as leis da Bélgica de 1911 e da França de 1894 sómente amparavam a classe mineira, e a lei austríaca de 1907 se aplicava, sem distinção da atividade profissional, aos empregados mas não beneficiava os trabalhadores braçais. A Grã-Bretanha promulgou em 1911 um importante diploma legal que visava todos os assalariados, porém não cobria os riscos velhice e morte, mas únicamente os de doença e invalidez. O Luxemburgo adotou em 1911, e a Rumânia em 1912, um regime de seguro-invalidez-velhice-morte aplicável à indústria e ao comércio. Uma lei francesa de 1910, que previu aposentadorias e pensões para os assalariados e os agricultores, não logrou ser efetivamente aplicada. Entretanto, a Suécia introduziu em 1912 um novo e mais amplo regime de seguro social contra a invalidez, a velhice e a morte, en-

globando não só os trabalhadores, mas toda a população, sendo, destarte, o primeiro país a realizar um verdadeiro seguro nacional do povo inteiro.

Traçamos, nos parágrafos anteriores, em suas linhas mais vivas, o quadro do seguro social na época anterior à primeira guerra mundial. É surpreendente, entretanto, assinalar que ao surto da previdência nos países europeus não correspondeu uma evolução análoga nas nações extra-europeias. De fato, abstraindo de algumas poucas leis sobre as "friendly societies" na União Sul-africana (1892) e em três estados do Commonwealth australiano (Tasmânia 1888, Nova Gália do Sul 1912, Queensland 1913) bem como da legislação australiana sobre os auxílios à maternidade (1912) e da do Japão sobre os acidentes (1905 e 1911), só houve as medidas tomadas em vários estados da União Norteamericana, do Canadá e do Perú, em favor das vítimas de acidentes do trabalho, que merecessem ser mencionadas num rápido inventário da legislação de previdência fora da Europa e precedentes à grande convulsão de 1914-1918.

A guerra mundial de 1914 veio, porém, modificar profundamente a estrutura econômica e social de todos os países. A proteção social através do seguro obrigatório, anteriormente privilégio das nações européias, se espalhou vitoriosamente por todo o mundo nos dois decênios que se seguiram aos tratados de paz concluídos em 1919, e encontrou um centro de irradiação na obra da Organização Internacional do Trabalho, a qual, direta ou indiretamente, influiu sobre a legislação de seguro social de quasi todos os povos civilizados, indicando-lhes as diretrizes certas e as bases firmes para a solução satisfatória dos novos problemas decorrentes das transformações sociais, administrativas e políticas e das mudanças econômicas, industriais e demográficas.

Na Europa, onde, na maioria dos países, o nível geral da previdência já havia atingido um grau bastante elevado, os sistemas foram aperfeiçoados e estendidos a novas classes.

Assim, o seguro-acidentes austríaco englobou em 1928 a agricultura e modificou radicalmente em 1935 a sua estrutura unificando-a com os outros ramos de seguro. A Bélgica incluiu em 1929 os marítimos no seu sistema de reparação de acidentes. A Espanha, depois de ter adotado em 1922 a reparação de acidentes, transformou-a em 1931 e 1932 em seguro obrigatório. A França reformou a sua lei antiquada em 1920, 1922, 1926 e 1930. A Grã-Bretanha substituiu em 1934 o sistema de

reparação pelo de seguro no que diz respeito à indústria de carvão. A Itália reorganizou em 1933 a gestão administrativa do seguro-acidentes. Nos Estados bálticos reformas foram adotadas em 1934 e 1936 pela Estônia, em 1927 pela Letônia e em 1936 pela Lituânia. Os Países-Baixos incluiram em 1919 a marinha mercante e em 1922 a agricultura na legislação de seguro-acidentes. A Polônia unificou em 1924 as leis herdadas dos antigos territórios das potências centro-européias, estendendo-as ao território ex-russo. Portugal englobou em 1919 todos os assalariados na lei de 1913. A Romênia coordenou em 1933 o seu seguro. A União Soviética introduziu o seguro-acidentes obrigatório em 1922, e no mesmo ano a Jugoslávia estendeu e unificou a antiga lei austríaca de 1887 em todas as províncias do novo reino.

O seguro-doença encontrou novos adeptos na Bulgária (1924), na Espanha (sob forma de seguro-maternidade, implantado em 1929), na França (1928/30), na Grécia (1934), na Itália (sob forma de seguro-tuberculose, introduzido em 1927) na Lituânia (1926), e na União Soviética (1922). O seu raio de ação foi estendido, ou a novas atividades profissionais, sobretudo à agricultura, na Áustria (1928) e na Tchecoslováquia (1920), ou a novas partes do território nacional, na Polônia (1920) e na Jugoslávia (1922). Reformas substanciais foram efetivadas na Hungria (1927), no Luxemburgo (1925) e na Rumânia (1933). O seguro-invalidez-velhice-doença sofreu importantes melhorias na Áustria (1926) e na Rumânia (1924). Novos regimes foram implantados na Bélgica (1924 e 1925) na Bulgária (1924), na Dinamarca (1921), na Espanha (só o seguro-velhice, em 1919), na França (1928 e 1930), na Grã-Bretanha (só o seguro-velhice-morte, em 1925, sendo o seguro-invalidez de 1911), na Grécia (1934), na Hungria (1928), na Itália (1919), nos Países-Baixos (1919), na Polônia (1927 e 1934), na Tchecoslováquia (1924) e na União Soviética (1922), reformado em 1932).

O continente asiático contribuiu, por sua vez, para o maior florescimento do seguro social, sendo a reparação dos acidentes do trabalho introduzida em 1923 na Índia, e em 1926 na Palestina. O Japão modernizou sua lei em 1923 e adotou também o seguro-doença (1922, 1926).

No hemisfério ocidental, a reparação dos acidentes do trabalho foi prevista nas legislações de, praticamente, todas as nações. A lei argentina e a colombiana datam de 1915, a chilena e a cubana

de 1916, a uruguai da 1920, a equatoriana de 1921, a mexicana de 1931. Nos Estados Unidos, a maioria das leis provinciais foi promulgada entre 1911 e 1917. A Bolívia adotou medidas neste assunto em 1924, a Costa Rica em 1925, a República Dominicana em 1932, a Nicarágua em 1930, o Paraguai em 1927 e a Venezuela em 1928.

O seguro-doença está funcionando no Chile desde 1924, no Equador desde 1936, no Perú desde 1937, enquanto regimes de seguro-maternidade são aplicados na Argentina e em Cuba desde 1934. Mas, em quasi todos os Estados americanos, estudos preliminares para a implantação do seguro-doença são empreendidos, alguns dos quais se acham muito adiantados, como os procedidos no México e na Colômbia, sendo a respectiva lei já promulgada, desde 1940, na Venezuela.

O seguro-invalidez-velhice-morte, enfim, encontrou um ambiente favorável entre as nações americanas. Com efeito, tais sistemas, com um campo de aplicação variável, existem na Argentina (1919, 1921, 1923, 1935), na Bolívia (1926), no Chile (1924), na Colômbia (1926), no Equador (1928, 1936), nos Estados Unidos (1935), no Paraguai (1924), no Perú (1937), no Uruguai (1919, 1934).

A segunda guerra mundial interrompeu, até um certo ponto, os progressos do seguro social. Tudo, porém, parece indicar que, depois da vitória, a previdência social vai ser chamada a desempenhar um papel básico na reconstrução. O "plano Beveridge" bem como as referências contidas a esse respeito na "Carta do Atlântico" comprovam a importância que todos os estadistas esclarecidos atribuem ao seguro social como meio racional e eficiente da segurança política, econômica e demográfica.

II. A EVOLUÇÃO DO SEGURO SOCIAL NO BRASIL

Muito propositadamente deixámos, no capítulo precedente, de focalizar o desenvolvimento do seguro social no Brasil, reservando a descrição das suas grandes etapas para um resumo especial.

Em um país onde dominou, nos primórdios de sua organização, o braço escravo e que era caracterizado pela preponderância da agricultura quando outras nações já se encontravam em um processo adiantado de industrialização, não se podia lógicamente cogitar de legislação trabalhista e previdência. Mesmo depois da "lei áurea" a política social se chocou contra obstáculos, decorrentes de preconceitos de um liberalismo econômico e de um anti-intervencionismo estatal, que dominaram durante

muito tempo não só no Brasil como também em outros países novos.

Formaram-se, é verdade, algumas poucas sociedades mutualísticas. Fundaram-se, graças ao espirito filantrópico de nossa gente, asilos para pobres, santas casas para doentes. Mas uma verdadeira legislação protetora do trabalho, de assistência ao trabalhador e à sua família, era assunto alheio às cogitações dos governos que se sucediam nas primeiras décadas da República.

Esta mentalidade traduzia-se na própria Constituição de 24 de fevereiro de 1891, cujo art. 72 se contentou em garantir "o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial", e cujo art. 75 reservou o direito à aposentadoria "aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação". Na enumeração da competência legislativa da União (art. 34) os problemas de trabalho e de previdência não figuravam, sequer.

Todavia, as necessidades sociais se acentuaram, exigindo providências legais. Como na maioria dos países do nosso hemisfério, foram os problemas de proteção dos assalariados vítimas de acidentes no trabalho que, entre nós, chamaram primeiramente a atenção dos legisladores.

Assim, o deputado Medeiros e Albuquerque, representante de Pernambuco, apresentou, em 3 de setembro de 1904, à Câmara uma proposta de lei (n. 169) regulando as indenizações devidas aos acidentados no trabalho. Apesar da relevância de seu assunto não logrou, sequer, parecer da Comissão de Justiça. Quatro anos mais tarde, na sessão de 22 de agosto de 1908, o deputado Graccho Cardoso submeteu à Câmara novo projeto (n. 273) cujo êxito também não foi feliz. A mesma sorte teve um "regulamento à indenização, nos casos de acidentes no trabalho", que o deputado Wenceslau Escobar submeteu, em 5 de outubro de 1908, à consideração dos seus pares (n. 337).

Coube ao Senado a iniciativa de um novo projeto (n. 273), apresentado pelo senador Adolpho Gordo na sessão de 25 de junho de 1915 e elaborado com o concurso do Departamento do Trabalho do Estado de São Paulo. Aprovado pela Câmara Alta, a proposta foi encaminhada à Câmara Baixa onde, no estudo com que a apreciou, a Comissão de Justiça aproveitou os diferentes trabalhos precedentes para elaborar novas sugestões, consubstanciadas no projeto n. 284, de 29 de outubro de 1917, relatado pelo deputado Maximiano de Figueiredo. Durante a discussão, este trabalho sofreu diversas emendas, e voltou à Comissão de

Justiça que o substituiu pelo projeto n. 239, de 27 de agosto de 1918, fortemente influenciado pelo deputado Prudente de Moraes. A Câmara criou uma Comissão Especial de Legislação Social, para o fim de proceder "à revisão do projeto n. 239, de 1918, ouvindo as classes diretamente interessadas no assunto e procurando por essa forma acomodar, tanto quanto possível, aquele projeto às condições e necessidades reais da indústria nacional".

O projeto elaborado pela Comissão Especial foi aprovado, quasi sem alteração, tanto pela Câmara dos Deputados como pelo Senado, vindo a se transformar na lei n. 3.724, de 15 de janeiro de 1919, primeira lei geral que no Brasil tratou problemas de seguro social. A esta lei seguiu-se o decreto n. 13.493, de 5 de março de 1919, que modificou o art. 10 da lei básica, bem como o regulamento, aprovado pelo decreto n. 13.498, de 12 de março de 1919, que foi elaborado por uma Comissão composta dos Senhores deputado Andrade Bezerra, Dr. Dulphe Pinheiro Machado, Dr. Araujo Castro e major Luiz Ferraz, e referendado pelos Drs. Urbano dos Santos e Padua Salles, respectivamente ministros da Justiça e da Agricultura.

A primitiva lei sobre acidentes do trabalho só em parte satisfez as exigências de um amparo dos trabalhadores incapacitados para o trabalho. Aplicava-se únicamente a determinadas categorias profissionais, e cobria únicamente o risco profissional. Mas os riscos sociais — doença, invalidez, velhice, morte — não resultam apenas de acidentes e ameaçam todos os trabalhadores, e não só os ocupados nas indústrias enumeradas na lei n. 3.724.

Por outro lado, a economia brasileira se transformou em consequência da guerra mundial de 1914 a 1918. O surto industrial criou novos problemas, e um dos maiores decorreu da formação de um proletariado urbano, instável e desamparado. Impunham-se medidas que compensassem a perda de ganho ocasionada pela incapacidade de trabalho daqueles cujo único meio de subsistência reside no desempenho de um trabalho assalariado.

Tornou-se também indispensável dar cumprimento às diretrizes constantes da Parte XIII do Tratado de Versailles (Constituição da Organização Internacional de Trabalho) do qual o Brasil foi um dos signatários. Fazendo-se representar nas conferências internacionais do trabalho realizadas anualmente para discussões dos problemas sociais, o nosso país comprometera-se a concretizar muitas das recomendações ou convenções relativas à legislação do trabalho. E no entanto, mau grado a sole-

nidade dos compromissos assumidos, limitava-se a nossa anêmica Legislação do Trabalho a uma lei de férias e à lei de acidentes no trabalho ocorridos na indústria, ambas de aplicação muito problemática fora das capitais.

Operários mais previdentes procuraram formar sociedades de auxílios mútuos em que, mediante uma cotização módica, pudessem obter socorros temporários quando incapacitados para os serviços por motivo de enfermidades ou invalidez. As chamadas "Sociedades de Resistências", precursoras dos atuais sindicatos, previam, em seus estatutos, auxílios em casos de acidentes, doença e morte. Foram impotentes, entretanto, essas sociedades, pelos seus fracos recursos econômicos, para atender às vultosas despesas decorrentes de incapacidades permanentes, de auxílio às viúvas e aos órfãos menores de seus associados.

Necessária foi a intervenção do Estado, criando a Previdência Social, conjunto das energias coletivas, para trazer a todos os que trabalham a tranquilidade no presente e à confiança no futuro.

Antecedentes tímidos, sem plano, visando sómente algumas classes relativamente privilegiadas de trabalhadores do serviço do Governo, já haviam sido experimentados.

Assim uma lei, datando ainda do tempo do Império, autorizou o Governo a criar uma "caixa de socorros para o pessoal de cada uma das estradas de ferro do Estado" (lei n. 3.397, de 24 de novembro de 1888). Para o pessoal das oficinas da Imprensa Nacional o decreto n. 10.269, de 20 de julho de 1889, criou um "fundo a pensões" que foi regulamentado pelos decretos n. 1.541 C, de 31 de agosto de 1893, e n. 4.680, de 14 de novembro de 1902. O "Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda" instalado pelo decreto n. 942 A, de 31 de outubro de 1890, assinado pelo Presidente Manoel Deodoro da Fonseca e Ruy Barbosa, amparou uma fração dos funcionários públicos. Os empregados do correio já desfrutavam das regalias previstas pelo decreto número 9.912 A, de 26 de março de 1888. Direito à aposentadoria foi prometido pelo decreto n. 221, de 26 de fevereiro de 1890, aos empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, sendo o citado decreto regulamentado pelos arts. 73 a 81 do de n. 406, de 17 de maio do mesmo ano. Benefício idêntico foi posteriormente concedido aos assalariados de outras ferrovias (Recife-Caruarú e prolongamento ao S. Francisco) pelo decreto n. 405, de 17 de maio de 1890, e finalmente estendido,

pelo menos em teoria, aos "empregados de todas as estradas de ferro gerais da República, em tráfego ou em estudo", os quais, ex-vi do decreto n. 565, de 12 de julho de 1890, teriam direito à aposentadoria nas condições estabelecidas em relação aos empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, promessa esta que foi realizada com um atraso de mais de trinta anos... Os operários efetivos do Arsenal de Marinha da Capital Federal foram, por um decreto assinado pelo Presidente Floriano Peixoto (n. 127, de 29 de novembro de 1892, com regulamentos várias vezes modificados: decretos n. 2.091, de 13 de setembro de 1895, n. 2.819, de 23 de fevereiro de 1898, n. 6.990, de 15 de junho de 1908), amparados em caso de invalidez e os seus beneficiários em caso de morte do chefe da família. O pessoal das capatacias da alfândega do Rio de Janeiro foi amparado pela "Caixa de Pensões e Empréstimos", instituída em 1910, de conformidade com a autorização contida no art. 33, n. 19, da lei n. 2.050, de 31 de dezembro de 1908, revigorado pelo art. 43 da de n. 2.221, de 30 de dezembro de 1909, e regulamentada pelo decreto n. 9.517, de 17 de abril de 1912. Antes já fôra criada, pelo decreto n. 9.284, de 30 de dezembro de 1911, uma "Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda".

Em todos êstes casos tratava-se de pequenos grupos de trabalhadores, servidores humildes do Estado, e a sua proteção era bastante precária. Mas a grande massa dos assalariados em serviço de particulares não logrou obter uma proteção social eficaz contra as vicissitudes da vida.

Só em 1923 foi dado o primeiro passo neste sentido com o decreto legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecido pela denominação de "Lei Eloy Chaves", do nome do autor do respectivo projeto que criou, em cada uma das estradas de ferro existentes no País, uma caixa de aposentadoria e pensões compreendendo como associados obrigatórios todos os empregados desde que tivessem mais de 6 meses de serviço.

Se a criação dessas caixas foi recebida com entusiasmo pelos empregados, já o mesmo não se poderá afirmar em relação aos empregadores, que reagiram contra o onus que a nova lei lhes vinha criar. Algumas companhias estrangeiras procuraram hostilizar a lei, fazendo-lhe primeiramente, de maneira surda e subterrânea, uma campanha contrária à sua execução; depois, ostensivamente, se declararam infensas a essa execução.

Desatendendo a todas as razões humanitárias de solidariedade coletiva e de simpatia pública, uma companhia estrangeira investiu contra a lei tentando no Foro Federal de São Paulo uma ação de anulação desse ato do governo. O feito não foi por diante mas o gesto concreto de desobediência à lei ficou registrado nos anais da Justiça.

Em 20 de dezembro de 1926, ano em que já funcionavam 33 caixas, novo passo era dado ampliando o seguro social: o decreto legislativo n. 5.109 prescreveu que todas as estradas de ferro do País a cargo da União, dos Estados, dos Municípios, ou de particulares, teriam caixas de aposentadoria e pensões para os seus ferroviários, sendo tal obrigação extensiva a todas as empresas de navegação marítima ou fluvial e bem assim às explorações de portos pertencentes à União, aos Estados, aos Municípios e a particulares. Outrossim, a lei submeteu as caixas à jurisdição do Conselho Nacional do Trabalho criado pelo decreto n. 16.027, de 30 de abril de 1923, e que passou a ser seu órgão de fiscalização em instância administrativa.

Quasi dois anos depois, em 11 de outubro de 1928, foram aprovados os regulamentos das Caixas de Aposentadoria e Pensões dos Portuários e Ferroviários, respectivamente pelos decretos ns. 17.940 e 17.941.

Além destes textos legislativos, a Primeira República nos deixou em matéria de previdência social dois projetos: o de n. 159 de 1927 e o de n. 362 de 1928.

O primeiro, subscrito pelo deputado pernambucano Dr. Agamemnon Magalhães, que posteriormente tanto relêvo emprestou à pasta do Trabalho, objetivava, apenas, a organização de caixas primárias de assistência social destinadas a socorrer, nos casos de moléstia, invalidez e morte, os operários que percebessem um salário anual de 1 a 12 contos de réis, inclusive os que exercessem sua atividade no campo da agricultura e da pecuária. Na justificativa de seu projeto, o autor assinalava que seu objetivo precípua criando a assistência social, ainda sob a forma facultativa ou o sistema de liberdade subsidiária, era preparar, com essa fase inicial, o ambiente brasileiro para a obrigatoriedade do seguro.

O projeto n. 362 de 1928, de autoria do deputado maranhense Sr. Viriato Corrêa, visava instituir a Carteira Social de Amparo e Aposentadoria das Classes Proletárias, sendo o plano uma reprodução das sugestões expostas pelos próprios ope-

rários nas colunas dos nossos jornais. Daí a falta de orientação técnica do projeto.

A dissolução do Congresso em consequência do triunfo da Revolução de 1930 impediu que se prosseguissem os estudos em torno dessas proposições.

O espaço de tempo entre 1923 e 1930 pode ser qualificado como *Período Inicial* do seguro social no Brasil. Foi no período que se seguiu aos fins de 1930, isto é, no Governo Provisório consequente ao movimento revolucionário chefiado pelo Senhor Getúlio Vargas, que se generalizou e moldou em novos princípios o sistema da nossa previdência social.

Em verdade a instituição do Governo Provisório e a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, pelo decreto n. 19.433, de 26 de novembro de 1930, vieram trazer um novo e vigoroso impulso ao incipiente seguro social brasileiro.

Antes mesmo de assumir a chefia da Nação no novo regime imposto pela revolução nacionalista, já evidenciara o candidato Getúlio Vargas a sua preocupação com o amparo das classes trabalhistas. Base da futura orientação governativa, a "Plataforma da Aliança Liberal" lida na Esplanada do Castelo, na tarde de 2 de janeiro de 1930, assim se exprimiu a respeito da questão 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 Versalhes e das responsabilidades que nos adveem da nossa posição de membros do "Bureau International do Trabalho", cujas convenções e conclusões não observamos.

Se o nosso protecionismo favorece os industriais, em proveito da fortuna privada, corremos também o dever de acudir ao proletariado com medidas que lhe assegurem relativo conforto, estabilidade e o amparo nas doenças, como na velhice.

Tanto o proletário urbano como o rural necessitam de dispositivos tutelares, aplicáveis a ambos, ressalvadas as respectivas peculiaridades.

Tais medidas devem compreender a instrução, educação, higiene, alimentação, habitação; a proteção às mulheres, às crianças, à invalidez e à velhice; . . .

Quanto ao operariado das cidades, uma classe numerosa existe, cuja situação é fácil de melhorar. Refiro-me aos que empregam suas atividades nas empresas telefônicas e nas de iluminação e viação urbanas. Bastará que se lhes estenda naturalmente, dada a similitude das ocupações, os benefícios das

caixas de aposentadoria e pensões dos ferroviários, benefício de que já gozam igualmente os portuários.

Idêntica providência deverá abranger também os marítimos e os empregados do comércio, de conformidade com os respectivos projetos que se arrastam nas Casas do Congresso. Os poderes públicos não podem e não devem continuar indiferentes aos apelos dessas duas grandes classes e doutras com iguais direitos e necessidades tanto mais quanto a sua melhoria nenhum onus acarretará aos cofres do País".

Inspirando-se nessas diretrizes, um dos primeiros atos do Governo Provisório foi o decreto n. 19.497, de 17 de dezembro de 1930, estendendo o regime das caixas de aposentadoria e pensões ao pessoal dos serviços de força, luz, bondes, telefones, a cargo da União, dos Estados, dos Municípios, e de particulares, e ao pessoal dos serviços de telegrafia e radiotelegrafia mantidos por particulares.

Não se deteve porém aí a obra do Governo Provisório. Desde logo o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio empreendeu a premente reforma da legislação das caixas de aposentadoria e pensões.

Iniciados os trabalhos da reforma, prorrogou-se pelo decreto n. 19.554, de 31 de dezembro de 1930, o mandato dos conselhos de administração das caixas de aposentadoria e pensões até 31 de março do próximo ano, suspendendo-se até a mesma data a concessão das aposentadorias ordinárias e extraordinárias. Não havendo sido ultimada a reforma da lei, foi, pelo decreto n. 19.810, de 27 de março de 1931, prorrogada a referida suspensão, que ficou mantida pelo decreto n. 20.048, de 28 de maio do mesmo ano.

No manifesto à Nação, lido em sessão solene, no Teatro Municipal do Rio de Janeiro, em 3 de outubro de 1931, o Senhor Getúlio Vargas fez o inventário do primeiro ano do Governo Provisório e das suas diretrizes. Neste relatório o Presidente destacou dentre as iniciativas tomadas pelo novo Ministério do Trabalho "a reforma da lei de aposentadoria e pensões e ampliação do âmbito dessa lei, fazendo beneficiários dela os trabalhadores empregados marítimos, tranviários, telegráficos, telefonistas e radiotelegrafistas, todos os operários de serviços públicos em suma". Lembrou que "o exame meticuloso e contínuo da situação financeira das caixas, cujas despesas teem aumentado de modo considerável, deu margem a que se verificasse ser a mesma precária e reclamar a adoção de provisão pronta e eficaz que lhes garantisse melhor funcionamento".

Como resultado dos estudos de reforma foi assinado em 1.º de outubro de 1931 o decreto n. 20.465, que consolidou a legislação das caixas de aposentadoria e pensões, estendendo o seu regime aos empregados em serviços públicos de água, esgotos, ou outros que viessem a ser considerados como tais. Este decreto foi posteriormente modificado pelo de n. 20.081, de 24 de fevereiro de 1932.

Buscando ampliar ainda mais o campo do seguro social, dois decretos foram assinados no mesmo ano de 1932: o de n. 21.330, de 27 de abril, aprovando o regulamento da Caixa de Aposentadoria e Pensões da Imprensa Nacional, e o de número 22.096, de 16 de novembro, estendendo aos serviços de mineração em geral as disposições do decreto n. 20.465, de 1 de outubro de 1931.

O ano de 1933 viria, entretanto, marcar uma nova e mais importante fase na história do seguro social brasileiro com a criação do primeiro instituto de aposentadoria e pensões.

Abandonando à técnica até então vigente, de caixas agrupando empregados de uma só empresa distribuídos por um mesmo Estado ou região, o Governo decidiu corajosamente reunir, na proteção dos institutos os assalariados exercendo atividades profissionais idênticas, semelhantes ou conexas, disseminados por todo o território nacional.

E, assim, pelo decreto n. 22.872, de 29 de junho de 1933, era criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, abrangendo todo o pessoal da marinha mercante e classes anexas. Se bem que, na parte referente aos benefícios, o Instituto conservasse, em suas linhas gerais, o regime das caixas existentes, foi-lhe, contudo, atribuída a gestão do seguro contra os acidentes do trabalho dos marítimos, até então a cargo de companhias de seguro comercial.

No ano seguinte, pelo decreto n. 24.273, de 22 de maio de 1934, regulamentado pelo decreto número 183, de 26 de dezembro de 1934, surgia o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários, que iria beneficiar todo o pessoal dos estabelecimentos comerciais e equiparados. Esse instituto seria objeto de posteriores modificações, trazidas pelos decretos ns. 55, de 20 de fevereiro de 1935; 591, de 15 de janeiro de 1936; decreto-lei n. 2.122, de 9 de abril de 1940 e decreto n. 5.493, da mesma data.

Também em 22 de maio de 1934, pelos decretos ns. 24.274 e 24.275, regulamentados respectivamente pelos decretos ns. 114, de 5 de abril, e 337 de 12 de setembro de 1935, eram instituídas as

Caixas de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazens de Café e a dos Operários Estivadores. A primeira objetivava proteger os trabalhadores em carga e descarga na zona portuária; a segunda, os estivadores marítimos. Na denominação dessas caixas, verdadeiros institutos, havia manifesta improriedade de técnica o que foi sanado em leis posteriores.

Realmente a Caixa dos Trabalhadores em Trapiches e Armazens de Café, com a inclusão de todos os condutores de veículos e dos empregados em empresas de petróleo, veio a transformar-se pelo decreto-lei n. 627, de 18 de agosto de 1938, confirmado pelo de n. 651, do mesmo mês e ano, no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, um dos maiores e mais importantes do país.

Igualmente a Caixa dos Estivadores evoluiu no Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva, pelo mesmo decreto-lei n. 627, de 18 de agosto de 1938, reorganizado pelo decreto-lei n. 1.355, de 19 de junho de 1939, e regulamentado pelo decreto n. 4.264, da mesma data. Ainda no mesmo ano criava-se pelo decreto n. 24.615, de 9 de julho de 1934, regulamentado pelo decreto n. 54, de 12 de setembro de 1934, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários, reunindo sob a sua proteção o pessoal dos bancos e casas bancárias.

Enquanto se processava assim a implantação do seguro social através de institutos profissionais de aposentadoria e pensões, o Ministério do Trabalho não esquecera a necessidade de reformar a antiquada lei de acidentes no trabalho. Já em 1932 foi nomeada uma comissão sob a presidência do respectivo Consultor Jurídico, Senhor Evaristo de Moraes, para elaborar um anteprojeto de reforma da lei n. 3.724; a comissão tomou por base um projeto que o então deputado Afrânio Peixoto apresentara em 1927 à Câmara e, como elemento subsidiário, um anteprojeto elaborado pelas companhias de seguro comercial. Em dezembro de 1932, ela finalizou o estudo do anteprojeto que, com pequenas modificações, foi aprovado pelo decreto nú-

mero 24.637, de 10 de julho de 1934. Os decretos ns. 85 e 86, ambos de 14 de março de 1935, regulamentavam o citado decreto n. 24.637, que forma atualmente a base da nossa legislação sobre as obrigações resultantes dos acidentes do trabalho.

A mudança radical na opinião pública e na atitude do Estado em relação ao seguro social, traduziu-se na própria Constituição Federal de 16 de julho de 1934, ao traçar diretrizes para a legislação do trabalho, que deveria observar os seguintes preceitos: "...assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurado a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e *instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador, e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes do trabalho ou de morte*" (art. 121, § 1º alínea h).

Tendo a Constituição de 1934 previsto a paridade de contribuições para o seguro social, a lei n. 159, de 30 de dezembro de 1935, regulamentada pelo decreto n. 890, de 9 de junho de 1936, deu execução ao dispositivo constitucional.

Ainda em 31 de dezembro de 1936 foi promulgada a lei n. 357, regulamentada pelo decreto número 1.918, de 27 de agosto de 1937, criando o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, que protege os assalariados nos serviços diretamente ligados à produção manufatureira ou à transformação de utilidade.

Definindo melhor o campo de atividade de cada um dos institutos, foi baixado o decreto-lei n. 627, de 18 de agosto de 1938, completado pelo decreto-lei n. 1.129, de 2 de março de 1939.

A Constituição de 10 de novembro de 1937 consagrou o seguro social, prescrevendo, no capítulo relativo à ordem econômica, que a legislação do trabalho deverá compreender "assistência médica e higiênica ao trabalhador e à gestante, assegurado a esta, sem prejuízo do salário, um período de repouso antes e depois do parto; a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida, e para os casos de acidentes do trabalho" (art. 137, alíneas 1 e m).
