

Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Arnaldo Provasi Lanzara

**A Construção Histórica do Estado Social no Brasil e no Chile:
Do Mutualismo ao Seguro.**

Rio de Janeiro
2012

Arnaldo Provasi Lanzara

A Construção Histórica do Estado Social no Brasil e no Chile:
Do Mutualismo ao Seguro.

Tese apresentada, como requisito para a obtenção do título de Doutor, ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Renato Raul Boschi

Rio de Janeiro
2012

Arnaldo Provasi Lanzara

A Construção Histórica do Estado Social no Brasil e no Chile: Do Mutualismo ao Seguro.

Tese apresentada, como requisito para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Estudos Sociais e Políticos, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Ciência Política.

Aprovado em: _____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Renato Raul Boschi (Orientador)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - IESP/UERJ

Prof. Dr. Cesar Augusto Coelho Guimarães
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - IESP/UERJ

Prof^a. Dr^a. Eli Diniz
Instituto de Economia/Universidade Federal do Rio de Janeiro - IE/UFRJ

Prof. Dr. Gilberto Hochman
Casa de Oswaldo Cruz /Fundação Oswaldo Cruz - COC /FIOCRUZ

Prof^a. Dr^a. Maria Regina Soares de Lima
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - IESP/UERJ

Rio de Janeiro
2012

Dedicatória

À Tatiana Prado

Agradecimentos

Ao meu orientador Renato Raul Boschi por tudo o que ele representou nesses oito anos de convivência, amizade, respeito e aprendizado.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

Ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento - INCT/PPED, especialmente à professora Eli Diniz.

Aos professores, funcionários e alunos do Instituto de Estudos Sociais e Políticos - IESP-UERJ.

Ao Núcleo de Estudos do Empresariado, Instituições e Capitalismo - NEIC/IESP-UERJ.

A Juan Carlos Andrade Yáñez e Liliana Montesinos, com os quais compartilhei uma rica experiência na Biblioteca Nacional de Santiago.

A Wendel Antunes Cintra pelas acaloradas discussões e convivência nesses onze anos de intensa amizade.

Aos amigos: Andrés Del Rio, Carlos Henrique Santana, Carlos Pinho, Fidel Flores, Flavio Gaitan, Florencia Antía, Marcelo Adriano Martins, Maro Lara Martins, Rafael Assumpção de Abreu, Rodrigo Cantu, Thais Florencio de Aguiar, Victor Mourão.

A João Silvío do Amaral Prado e Regina Neri

À Andrea, Flavinha e Maria.

À Tati e ao meu bebezinho que vem ao mundo nos próximos meses.

Aos meus *inesquecíveis* pais e avós, cujas ausências, algumas delas por demais antecipadas, acabaram se tornando uma constante e rica fonte de presenças, pois tal como confirma a sábia prosa memorialística contida no *Baú de Ossos* de um Pedro Nava: “Só o velho sabe daquele vizinho de sua avó, há muito coisa mineral dos cemitérios, sem lembrança nos outros e sem rastro na terra – mas que ele pode suscitar de repente (como o mágico que abre a caixa dos mistérios) na cor dos bigodes, no corte do paletó, na morrinha do fumo, no ranger das botinas de elástico, no andar, no pigarro, no jeito – para que o menino que está escutando e vai prolongar por mais cinqüenta, mais sessenta anos a lembrança que lhe chega, não como coisa morta, mas viva qual flor toda olorosa e colorida, límpida e nítida e flagrante como um fato presente.”

RESUMO

LANZARA, Arnaldo Provasi. *A Construção Histórica do Estado Social no Brasil e no Chile: Do Mutualismo ao Seguro*. 2012. 309f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

O Estado social é um fenômeno histórico construído sobre as convenções jurídicas e associativas que o transformaram em um poder coletivo. O presente estudo enfatiza o advento desse Estado no Brasil e no Chile como um processo configurativo de construção nacional. As diferentes formas de manifestação dos programas do Estado social, em ambos os países, ainda que apreendidas sincronicamente em um dado momento no tempo, contêm o vestígio do período no qual suas normas adquiriram eficácia, tornando-se assim valorizadas como recursos organizativos e identitários. Nesses países, os esquemas coletivos de seguro social organizados pelo Estado, entre as décadas de 1920 e 1940, desempenharam importantes papéis na articulação das solidariedades do mundo do trabalho. Um novo compromisso público emerge durante esse período em torno da expansão dos programas do Estado social. É a partir dos recursos da política social que a classe trabalhadora desses países adquire uma expressão política. No entanto, pesaram algumas diferenças substantivas quanto à forma que esse compromisso assumiu nos países em questão. No Brasil, ele se consolida por intermédio de um arranjo corporativo estruturado pelas novas forças sociais que ascenderam ao poder com a Revolução de 1930. Apesar de se atrelar aos interesses patronais, esse arranjo deu encaminhamento à questão social brasileira, articulando-se à base de representação profissional dos sindicatos, ao poder normativo de uma justiça do trabalho, e aos recursos do seguro social. No Chile, a representação corporativa dos trabalhadores no sistema político viu-se impedida de se institucionalizar. Mesmo após o advento do regime que derrubou o liberalismo oligárquico, em 1924, abrindo caminho ao processo de legislação social, os sindicatos permaneceram circunscritos ao âmbito das empresas, e o poder da justiça do trabalho teve suas prerrogativas minadas. Como consequência da organização sindical no nível das indústrias, os esquemas de seguro social se desenvolveram de forma bastante fragmentada, impedindo o adensamento coletivo das instituições previdenciárias. Obstruídas as possibilidades de se avançar na construção do Estado social, restou à medicina social praticada no interior das instituições do seguro social operário chamar para si tal tarefa. Enfim, o processo de construção histórica do Estado social no Chile e no Brasil sugere como a institucionalização dos direitos sociais nesses países teve de lidar com profundas hostilidades. A realização programática desses direitos foi limitada por uma tendência privatista de bloqueio das funções reguladoras do Estado social. Trata-se, em suma, de ressaltar o caráter civilizatório contido nesse processo de construção, face às profundas desigualdades que até hoje caracterizam as sociedades chilena e brasileira.

Palavras-Chave: Estado Social. Seguro Social. Corporativismo. Brasil. Chile

ABSTRACT

The welfare state is a historical phenomenon built on legal conventions and associations that turned it into collective power. This study emphasizes the advent of this sort of State both in Brazil and Chile as a configurative process of nation building. Different forms of manifestation of the welfare state's programs in both countries, although seized synchronously at certain periods in time, show traces of the period where its norms acquired efficacy standards, thus becoming valued as organizational resources with its own identity. In these countries, collective welfare insurance schemes organized by the State between 1920 and 1940; played important roles in articulating the solidarity of the working world. A new public commitment emerges during this period surrounding the expansion of welfare state programs. From the resources of welfare policy, the working class of these countries acquired political expression. However, substantive differences of how this commitment took form in those countries were deeply considered. In Brazil, this commitment is consolidated through a corporate arrangement structured by new social forces that came to power with the 1930's Revolution. Although still related to employers' interests, this arrangement also forwarded the Brazilian social issues; articulated to the basis of representation of professional unions, to the normative power of labor justice, and to social security funds. In Chile, the corporate representation of workers in the political system was restrained of institutionalization. Even after the advent of the regime that overthrew the oligarchic liberalism in 1924, pioneering the process of welfare legislation, the unions remained circumscribed within enterprises, and the power of labor courts had its prerogatives undermined. As a result of union organization at the level of industries, social insurance schemes have developed quite fragmented, preventing the consolidation of collective social security institutions. The possibilities to advance on constructing the welfare State were obstructed; therefore, such task was performed by the social medicine, practiced in the institutions of social insurance for workers. Finally, the historical construction process of the welfare state in Chile and Brazil suggests how the institutionalization of social rights in these countries had to deal with deep hostilities. The programmatic accomplishment of these rights was limited by a certain private tendency of blocking the regulatory functions of the welfare state. It is, in short, to emphasize the civilizing character contained in this construction process, given the deep inequalities that still characterize the Chilean and Brazilian societies.

Keywords: Welfare State. Social Insurance. Corporatism. Brazil. Chile.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1. Índice de Custo de Vida – Chile - 1913-1924.....	108
Figura 1. Interior de um <i>conventillo</i> - Santiago, 1906.....	170
Figura 2. Carteira Profissional de Trabalho - Brasil, 1944.....	230

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Índice de mortalidade nas principais cidades americanas em 1896	109
Tabela 2. Investimentos da Caixa do Seguro Operário Obrigatório - Chile - 1935	128
Tabela 3. Emprego no Setor Público – Chile 1925-1935 (milhares de pessoas)	154
Tabela 4. Gasto social – Chile 1915-1935	154
Tabela 5. Taxas de mortalidade geral e infantil – Chile - 1900-1955.....	172
Tabela 6. Custo de Vida e Índices de Salários - Brasil - 1914-1921.....	209
Tabela 7. Sindicatos Oficialmente Reconhecidos - Brasil – 1931-1934	225
Tabela 8. Previdência e Assistência Social. Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões - 1923/51	234
Tabela 9. Aposentadorias, Pensões, Arrecadação e Patrimônio Acumulado – IAPs/ 1939..	237
Tabela 10. Brasil - População Urbana das Cidades de 20 mil Habitantes e Mais - 1920 e 1940 (População Total das Regiões = 100)	260

LISTA DE SIGLAS

AIB Ação Integralista Brasileira

ANL Aliança Nacional Libertadora (Brasil)

AMECH Associação Médica do Chile

CAPFESP Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e de Empresas do Serviço Público (Brasil)

CAPs Caixas de Aposentadoria e Pensões (Brasil)

CGR Controladoria Geral da República (Chile)

COSU Confederação Operária das Sociedades Unidas (Chile)

CRAC Confederação Republicana de Ação Cívica (Chile)

CIB Centro Industrial do Brasil

CIESP Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Brasil)

CIS Comissão do Imposto Sindical (Brasil)

CLT Consolidação das Leis do Trabalho (Brasil)

CNT Conselho Nacional do Trabalho (Brasil)

COSACH Companhia Salitreira Nacional do Chile

CSO Caixa do Seguro Social Operário Obrigatório (Chile)

CSN Companhia Siderúrgica Nacional (Brasil)

CTOS Comissão Técnica de Orientação Sindical (Brasil)

DASP Departamento Administrativo do Serviço Público (Brasil)

DGPS Direção Geral de Previdência Social (Chile)

DGT Direção Geral do Trabalho (Chile)

DNT Departamento Nacional do Trabalho (Brasil)

DPS Departamento de Previdência Social (Brasil)

EMPART Caixa dos Empregados Particulares (Chile)

FIESP Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Brasil)

FOCH Federação Operária do Chile

IAPs Institutos de Aposentadoria e Pensões (Brasil)

IAPB Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (Brasil)

IAPE Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Estivadores (Brasil)

IAPC Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciais (Brasil)

IAPI Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (Brasil)

IAPM Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (Brasil)

IAPTEC Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Transportadores de Cargas (Brasil)

INPS Instituto Nacional de Previdência Social (Brasil)

ISSB Instituto de Serviços Sociais do Brasil

IPASE Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (Brasil)

LAN Linha Aérea Nacional (Chile)

LEC Liga Eleitoral Católica (Brasil)

MESP Ministério da Educação e Saúde Pública (Brasil)

MTIC Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (Brasil)

OIT Organização Internacional do Trabalho

OT Oficina do Trabalho (Chile)

PC Partido Conservador (Chile)

PCB Partido Comunista do Brasil

PCCh Partido Comunista do Chile

PD Partido Democrático (Chile)

PL Partido Liberal (Chile)

POS Partido Operário Socialista (Chile)

PR Partido Radical (Chile)

PROTINFA Departamento Geral de Proteção a Infância e a Adolescência (Chile)

SAPS Serviço de Alimentação da Previdência Social (Brasil)

SERMENA Serviço Médico Nacional de Empleados (Chile)

SOFOFA Sociedad de Fomento Fabril (Chile)

SNA Sociedad Nacional de Agricultura (Chile)

SNM Sociedad Nacional de Mineración (Chile)

SNS Serviço Nacional de Saúde (Chile)

SSS Serviço do Seguro Social (Chile)

UCH Universidad de Chile.

UECH União de Empleados do Chile

USRACH União Social Republicana dos Assalariados do Chile

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1	O ESTADO SOCIAL COMO CONSTRUÇÃO HISTÓRICA	07
1.1	Os deslocamentos público/privado e o Estado social	07
1.2	O privatismo e o “comunitarismo do bem-estar”	14
1.3	Da "metafísica do valor" à "metafísica dos riscos individuais"	17
1.4	É possível uma política social sem os estatutos coletivos de proteção?	23
1.5	Política social: solidariedade, democracia e capacidades estatais	28
1.6	Os direitos liberais de cidadania e as “vantagens do atraso” na construção do Estado social	36
2	UMA DIFÍCIL CONSTRUÇÃO: BRASIL E CHILE EM PERSPECTIVA COMPARADA	44
2.1	As Origens do Seguro Social e as Sociedades de Benefícios Mútuos	50
2.1.1	<u>O mutualismo chileno: suas formas de autoproteção e sua complexa coexistência com os sindicatos</u>	55
2.1.2	<u>As mutuais brasileiras: entre a solidariedade e o mercado, entre o Estado e o patronato industrial</u>	71
2.2	A Questão Social, a Criação do Seguro e a Profissionalização da Assistência	92
2.2.1	<u>O Liberalismo Parlamentar Chileno e a Construção do Estado social</u>	103
2.2.1.1	A questão social, a paralisia parlamentar e o significado político do movimento militar de 1924	103
2.2.1.2	A deficiente estruturação dos seguros sociais: autarquização, privatismo e competição.....	122
2.2.1.3	Razões da crise: o regime de Ibáñez e o efêmero corporativismo chileno	147
2.2.1.4	A comunidade médica e o seguro social operário na construção de um sistema público de saúde	162
2.2.2	<u>O Corporativismo e a Construção do Estado Social no Brasil</u>	192

2.2.2.1 O liberalismo oligárquico e a questão social brasileira	192
2.2.2.2 O seguro social e a estruturação dos direitos de proteção do trabalho	219
2.2.2.3 Um novo Estado para um novo social. O projeto corporativo do regime de Vargas e a política social e trabalhista: possibilidade ou promessa?	251
 CONCLUSÃO	278
 REFERÊNCIAS	285

Introdução

A imagem do Estado social como um “leviatã benevolente” é um poderoso fator de depreciação, não apenas desse Estado como resultado de um grande processo de transformação, mas daqueles que foram os artífices de sua construção histórica. Uma das expressões mais comuns dessa depreciação consiste em apontar a fraqueza relativa da sociedade como uma consequência ou subproduto da força desse Estado: os que a ele se submetem são essencialmente dependentes; encontram-se na infância da razão e são incapazes de advogar em causa própria; e é por isso que se resignam fatalmente à dura pedagogia de suas normas.

A uma política social que não entronizou a *responsabilidade individual* nos indivíduos, e aqui não é possível evitar a redundância, cabe o epíteto de “institucionalmente irresponsável” ou “socialmente fracassada”: resíduo de um coletivismo renitente e desestimulante. A ordem dos direitos sociais faz do cidadão um mero receptor da ajuda complacente do Estado. O antípoda desse cidadão, pelo menos na visão corrente e preponderante nos dias de hoje, é o indivíduo “autônomo”, flexível, ativo, possessivo, que aceita ante a qualquer contingência sujeitar-se aos riscos sociais como um “desafio pessoal”.

Durante as décadas de 70 e 80 do século passado, tornou-se um modismo denunciar as “mazelas” do Estado social. Este passou a ser considerado um novo flagelo, responsável por enrijecer as relações de trabalho e “burocratizar a vida”. Enquanto a direita conservadora o culpava por ter provocado um desvirtuamento da “ordem natural dos mercados”, parte da esquerda o acusava de ter suplantado as “virtudes cívicas” das relações comunitárias e de proximidade.

Mas a última década do século XX iria presenciar uma estranha confluência entre ambas as denúncias. O Estado social a partir da década de 1990 sairia provisoriamente de cena, cedendo lugar a “governança econômica” das agências multilaterais. Estas, por sua vez, souberam astuciosamente conciliar os diagnósticos catastrofistas sobre a crise que esse Estado produzira, promovendo, “pelo alto”, por intermédio das autoridades monetárias, um relaxamento dos dispositivos de proteção, e

animando, “por baixo”, o renascimento das “virtudes cívicas”: as organizações sociais, o voluntariado, a auto-ajuda e o *empoderamento* dos mais pobres e necessitados. Entre esses dois mundos, o do mercado e o do “civismo”, nada haveria de se interpor; não haveria mais espaço para os “velhos” estatutos de proteção social.

Contudo, a natureza estatutária das proteções sociais revelaria o quanto a política social no capitalismo é dependente de um conjunto de garantias e direitos, sem o qual os dispositivos de proteção correm o risco de se transformar em meros incentivos à competitividade.

Após os “trinta anos ingloriosos” de capitalismo desregulado e de austeridade permanente, o que se produziu na maioria dos países que organizaram arranjos estatutários de proteção foi um desarranjo do compromisso público que o Estado social havia estruturado em torno do direito do trabalho e dos programas públicos da seguridade social. As proteções que se seguiram a esse desarranjo vêm se mostrando, até o presente momento, pouco capazes de “refazer o social”.

Apesar da ampla difusão dos discursos de “promoção à inclusividade”, o fato é que as proteções coletivas que cobriam os riscos sociais clássicos relacionados à sociedade do trabalho estão deslocando cada vez mais sua atenção para as práticas individuais de securitização dos riscos. Isso vem gerando certas dificuldades para uma recomposição pública dos arranjos de proteção, tanto nos países centrais quanto nos periféricos do capitalismo, condicionando os tradicionais e/ou potenciais grupos de beneficiários dos programas do Estado social à dependência das precárias relações estabelecidas pelas proteções privadas e residuais.

Cabe mencionar que nos países da periferia do capitalismo tais denúncias acima mencionadas soavam ainda mais estranhas. Isso se deve ao fato de o Estado social não ter constituído, nesses países, uma sociedade verdadeiramente estruturada por estatutos de proteção. E é com esses países que este estudo se ocupará.

Além de trazer à luz algumas reflexões críticas a respeito das relações que tipificaram o advento das proteções sociais no capitalismo, o principal objetivo desta investigação é analisar o processo de construção histórica do Estado social no Brasil e no Chile através das suas *instituições de seguro social*. A partir de uma perspectiva comparada, busca-se analisar tais instituições como arenas onde se processaram os conflitos políticos e sociais, cujas tensões daí produzidas irão caracterizar os seus diferentes tipos de *deslocamento público-privado*.

Em vista desses deslocamentos, duas conjunturas históricas serão examinadas. A primeira concerne ao período no qual surgem os primeiros esquemas mútuos de proteção social. No final do século XIX e início do século XX, o movimento mutualista se tornou um importante instrumento de propagação dos valores associativos para a classe operária chilena e brasileira. Contudo, o modo paradoxal de organização desse movimento, operando num contexto liberal oligárquico, revelaria como seus instrumentos de proteção acabariam se tornando extremamente úteis para o patronato de ambos os países. É nesse período que o patronato chileno e brasileiro se apropriará dos recursos simbólicos e materiais do mutualismo para impor suas próprias formas de proteção privadas e paternalistas.

A segunda conjuntura compreende o momento de criação das instituições coletivas do seguro. Tal conjuntura coincidirá com a emergência de regimes modernizadores que, reagindo à crise do liberalismo oligárquico entre as décadas de 1920 e 1930, buscaram regular “de cima” o conflito capital/trabalho por intermédio de um envolvimento mais direto do Estado na questão social.

Nessa conjuntura, em particular, destacar-se-á como cada país se utilizou dos programas do seguro social para ampliar os direitos de proteção da classe trabalhadora. Sem os benefícios atrelados ao seguro social compulsório, quer sejam eles de natureza médica ou previdenciária, dificilmente essas sociedades poderiam ter construído seus estatutos de proteção. Entretanto, como se verá no decorrer deste estudo, as contradições que emergiram das tentativas de se criar arranjos públicos de *seguro social*, levaram esses países a se defrontar com diferentes tipos de interesses e desafios.

Ao se falar de Estado social no Brasil e no Chile, destaca-se sua tradicional ambivalência enquanto um significado mais abrangente de *comunidade de cidadãos*. Considerando o caráter estrutural dessa ambivalência, pode-se mesmo afirmar que esse Estado ainda está longe de possuir uma densidade social e organizativa. De uma perspectiva histórica de longa duração, vê-se que tal densidade se desenvolveu de um modo parcial, circunscrevendo-se a alguns poucos espaços que se tornaram minimamente permeáveis as mediações exercidas pelo poder organizado do trabalho. É aqui que se introduz a pergunta inicial deste estudo: Por que o Estado social não logrou se efetivar nesses países, apesar dos intentos positivos direcionados a esse objetivo que acompanharam o seu longo processo de construção histórica?

Ao lado da preocupação em apresentar certas evidências empíricas, e apoiado sobre as diversas interpretações correntes sobre o assunto em questão, o estudo aqui proposto procura responder a essa questão, fundamentando a tese de que o Estado social de ambos os países sujeitou-se a um forte bloqueio de suas funções regulativas. As razões desse bloqueio podem ser evidenciadas nos fatos e eventos que, ao longo do tempo, se transformaram em certas regularidades históricas, algumas das quais podemos desde já antecipar. Assim, em alguns setores de política social, observa-se que subsequentemente a cada processo reformador orientado a construção de um espaço público conexo ao mundo do trabalho e da seguridade social, e não obstante o empenho reformista envidado, verificou-se um *giro privatista* na mesma proporção.

Pode-se mesmo afirmar que a tendência de hiperprodução da legislação social, que se verificou no conjunto desses países ao longo de grande parte do século XX, é consequência do próprio histórico de transgressões a essa mesma legislação. Isso se deu, por exemplo, com a Lei de Acidentes de Trabalho brasileira de 1919, com o Código do Trabalho chileno de 1931, e com tantos outros exemplos de leis sociais proteladas e deformadas pelos interesses que elas visavam contrariar.

Mas admitir essa regularidade no tocante à falibilidade de algumas dessas legislações, não implica afirmar que essas sociedades estiveram presas a um destino inexorável. Ao contrário, nelas também se criaram importantes *estatutos coletivos de proteção social*.

Cabe salientar que esses estatutos forjaram-se mediante sólidas alianças construídas entre setores do Estado, partidos políticos de base popular, sindicatos e movimentos populares de protesto. As políticas sociais daí estabelecidas - longe de se apresentarem como uma espécie de *doação dadivosa* outorgada exclusivamente pela “benevolência estatal” - resultaram de importantes processos de *reconhecimento de direitos*.

Apesar dessas semelhanças mais gerais, algumas diferenças foram marcantes no sentido de determinar a natureza específica dos regimes de políticas sociais de cada país. Tais diferenças se relacionam com a força relativa dos estatutos de proteção vinculados às políticas sanitárias e previdenciárias dentro desses respectivos regimes, e às distintas capacidades dos Estados nessas referidas áreas em promover uma interação mais vinculante entre as prestações públicas do seguro social e a cidadania. Esses

estatutos de proteção foram atrelados a instituições que se mostraram relativamente capazes de realizar a “promessa da seguridade social”.

Um importante fator para o estabelecimento dessas diferenças foi o protagonismo desempenhado pelas ideias das elites políticas e intelectuais, considerando, nessa dimensão, os reais impactos produzidos pelos processos de reforma social na transformação das visões sobre o papel dos direitos sociais em cada sociedade. Aqui, as tentativas feitas pelas elites reformadoras de cada país em extravasar o caráter puramente imaginário desses direitos, no sentido de conferir-lhes alguma faticidade, deram-se em contextos político-ideológicos bastante distintos. E isso, em grande medida, explica as diferenças em relação à efetividade de algumas políticas do Estado social.

Como se verá no decurso deste trabalho, as diferenças entre ambos os países foram muito mais pronunciadas no que diz respeito aos distintos intentos em se operacionalizar o encaminhamento dos direitos sociais por intermédio de uma “ordem corporativa”. A constituição dessa ordem, emblemática no que se refere à contextura da política social na América Latina, fora tentada pioneiramente e sucessivas vezes no caso do Chile, especialmente após os acontecimentos desencadeados por um movimento militar, em 1924. Não obstante esse pioneirismo, a ordem corporativa chilena, apesar de se fazer presente no campo da constituição dos serviços sanitários, permaneceu confinada aos limites colocados pela institucionalidade do Estado liberal, impedindo que ela se acoplasse de um modo mais significativo aos interesses do trabalho organizado.

No Brasil, a ordem corporativa instaurada a partir da Revolução de 1930, tornou-se o principal recurso através do qual os interesses do capital e do trabalho permaneceram dissimulados pelo “interesse geral” do Estado. O corporativismo como doutrina e como prática política das elites estatais brasileiras, constituiu-se num poderoso instrumento de canalização dos conflitos sociais para o interior do aparato estatal. Apesar de se mostrar extremamente plástico e funcional aos requerimentos da ordem acumulativa, esse corporativismo adquiriu uma substantiva expressão social ao manter-se estritamente vinculado às instituições do seguro social e de proteção do trabalho.

A partir dessa dinâmica própria a cada país, é possível averiguar como se produziram os diversos deslocamentos público/privado de orientação de suas políticas

sociais. Esses sucessivos deslocamentos, *situados sob uma contínua precariedade estrutural dos mercados de trabalho*, formaram subsistemas de seguridade social de características bastante heterogêneas, constituídos por arranjos de proteção “relativamente abrangentes” e por setores simplesmente vulneráveis à insegurança social e a uma lógica privatista.

Antes de se iniciar a discussão, cabe ainda um último comentário. A ampla garantia das proteções coletivas, como *metapolítica* do Estado social, compreende um conjunto de prestações vinculado ao *direito do trabalho* e ao *direito à seguridade social*: direitos que estão umbilicalmente vinculados; são os dois pilares do edifício da proteção social; se um se fragiliza, o outro se arruína; se os dois são retirados, o edifício cai por terra.

Desde meados do século XX, os formuladores do conceito de seguridade social, em diversos países, tornaram-se conscientes do fato de que sem um conjunto de prestações sociais integrais e socialmente vertebradas, isto é, apoiadas numa sociedade estatutariamente protegida, dificilmente o Estado social lograria se efetivar.

Num aspecto mais geral, este trabalho pretende resgatar os legados da construção histórica do Estado social nas sociedades periféricas. Trata-se, portanto, de focar nas diferentes capacidades que essas sociedades efetivamente adquiriram no sentido de transformar seus estatutos coletivos de proteção em programas nacionais, abrangentes e publicamente orientados de seguridade social. Um tema caro à imaginação social e política construída em torno da *promessa dos direitos sociais* em ambos os países retratados por este estudo..., obviamente enquanto durarem as mínimas condições objetivas para a realização de tais promessas.

1- O Estado social como construção histórica

1.1 - Os deslocamentos público-privado e o Estado social

O Estado social surge na história como instrumento normativo de ressignificação do público e como realidade, questionando a suposta hegemonia do mercado e do privado nas relações sociais. Surge, nesse sentido, para subverter o princípio de que a “harmonia das desigualdades” e a distribuição que resulta da competição entre os apetites pelo acesso a bens escassos são benéficas a todos.

Desde há muito tempo que as dimensões do público e do privado interessam ao pensamento político. De Aristóteles a Hannah Arendt, essas duas esferas têm se apresentado como essencialmente clivadas por uma divisão fundamental: o privado como o domínio absoluto do particular, do *paterfamilias*, e o público como a esfera da virtude cívica, do interesse geral, da *polis*. Nos tempos modernos, com a ascensão da sociedade, ou como salienta Hannah Arendt (2001, p.42), “com a elevação das atividades econômicas ao nível público”, todas as questões antes pertinentes à esfera privada da família transformaram-se em “interesse coletivo”.¹

Contudo, a emergência de tais interesses não trouxe consigo apenas a primazia dos “interesses úteis” vinculados aos apetites do mercado. O mundo dos interesses coletivos tornou-se um mundo dotado de distintos significados e referências valorativas, através dos quais as pessoas construíram suas identidades ao longo da história.

A referência ao “direito dos trabalhadores”, que a partir de meados do século XIX entrou no repertório dos interesses coletivos, tornou-se uma expressão familiar, designando, conforme salientam Luc Boltanski e Laurent Thévenot (2006), um *objeto* do “mundo cívico” (os direitos) e ao mesmo tempo os *seres* que integram o “mundo industrial” (os trabalhadores). O movimento sindical aderiu a tal expressão que também tipificou todos os arranjos com os quais o trabalho de algum modo se associou (legislação trabalhista, convenções coletivas, contratos coletivos de trabalho, seguridade social). O termo em questão parece não contradizer os objetivos mais gerais da busca do *bem comum*, expressando, na realidade, uma nova modalidade pública de compromisso: a entrada dos trabalhadores na “comunidade cívica” e a imersão dessa

¹ Para Hannah Arendt (2001, p.68), a posse da riqueza passou a dilapidar a durabilidade do mundo comum, do espaço público: “o indivíduo se apodera num sentido aquisitivo de alguma coisa que possui valor, justamente para se *privar* da convivência de outros”.

comunidade nas solidariedades constituídas pelo mundo do trabalho (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2006).²

A imbricação do “mundo cívico” com o “mundo industrial” trouxe importantes repercussões para a vida associativa no Estado social. Em razão de esse Estado ter conferido ao trabalhador assalariado o estatuto de membro de uma *comunidade política asseguradora de direitos*, o trabalhador deixou de se encontrar numa posição meramente contratual. Esse estatuto outorgava um conjunto de prerrogativas jurídicas ao trabalho, cuja vigência dependia da posição que o trabalhador ocupava na “comunidade extrapatrimonial de trabalho” centrada na *dignidade da pessoa do trabalhador*, e não nos contratos privados de compra e venda de trabalho (SUPIOT, 1994, p.10).³

Através da mediação desses estatutos, o valor do trabalho não poderia mais ser aquilatado como um artigo de troca tipicamente mercantil, passando então a ser arbitrado como parte de um arranjo normativo mais amplo. Além disso, a força desses estatutos de proteção residia na capacidade de penetração do Estado nos espaços que, à primeira vista, pareciam ter um caráter exclusivamente privativo e inviolável: no âmbito das empresas, por exemplo.

Assim, a inscrição ou reinscrição dos indivíduos em sistemas coletivos de organização foi uma resposta à questão das proteções tal como ela se impôs a partir de uma tomada de consciência da impotência dos princípios da economia de mercado para fundar uma sociedade estável e integrada (CASTEL, 2003).

Fundamental aqui é salientar que a criação desses estatutos de proteção social não decorreu de qualquer imposição arbitrária. É importante lembrar que uma das condições centrais para a realização histórica do Estado social foi a *confiança* do trabalhador na eficácia normativa da legislação social. Esta, por sua vez, teve de se apoiar nas formas associativas com as quais os trabalhadores experienciaram o mundo e

² Luc Boltanski e Laurent Thévenot (2006) constroem esta perspectiva de um compromisso “cívico-industrial” entre os direitos e o mundo do trabalho, tendo como base a filosofia moral de Émile Durkheim presente em *Da Divisão do Trabalho Social*. Tal compromisso desvia-se do puro princípio do mercado que, conforme salientou Durkheim, é incapaz de sustentar sozinho uma política justa. Cf. DURKHEIM, Émile. *Da Divisão do Trabalho Social*. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

³ De acordo com Alain Supiot (1994, p.8), com o direito do trabalho, um estatuto (coletivo) passa a estar alojado num contrato de trabalho (autônomo e individual), submetendo esse contrato a uma ordem pública (heterônoma e coletiva).

estruturaram seus “repertórios de ação coletiva” e de protesto organizado (TILLY, 1996).⁴

Como parte desses repertórios, o chamado “idioma corporativo” tornou-se um aspecto central da consciência do trabalhador em sua luta pela conquista de direitos sociais (SEWELL, 1980). Tal “idioma”, apropriando-se das experiências que se originaram das antigas guildas e corporações de ofícios, serviu de fundamento para a estruturação de uma nova ordem produtiva, na qual a ideia de solidariedade poderia vir a substituir a competição atomística como princípio organizador da vida social.

No início do século XX, esse idioma corporativo encontraria abrigo na esfera de regulamentação dos direitos coletivos de proteção social. Com o concurso das *convenções coletivas*, procurou-se dar uma solução institucional aos conflitos entre capital e trabalho, conferindo aos trabalhadores um *sistema de garantias jurídicas* negociadas coletivamente. Essas convenções visavam superar o regime de contratos privados e individuais por uma regulamentação geral assentada na *interpenetração* entre os próprios estatutos que regiam a ação coletiva das diversas profissões e a eficácia normativa do poder público para dotar de validade as decisões comumente acordadas pelos trabalhadores – decisões estas de natureza *vinculante* porque *protegidas juridicamente* (EWALD, 1986, 1988). É por intermédio desses instrumentos que as relações entre os “valores cívicos, industriais e domésticos” (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2006) surgiram historicamente para ressignificar o novo conjunto de direitos no Estado social.

Ainda quanto a esse aspecto transformativo, não custa lembrar que o tão difamado corporativismo é parte do compromisso “cívico-industrial” de construção de um *novo espaço público*, voltado tanto para os interesses do trabalho como para os interesses da nação; um compromisso entre o particular e o geral; entre o “ser coletivo”, que não pode ser confundido como uma “coleção de indivíduos”, e a nação em sua totalidade. É por isso que esse compromisso, imprescindível para o estabelecimento de uma *política social* no sentido lato, não deixa de ser carregado de fortes tensões (2006, p. 232).⁵

⁴ A ideia de “repertório de ação coletiva” como um importante recurso identitário de mobilização é enfatizada por Charles Tilly em diversos trabalhos. Cf. TILLY, Charles. *Capital, Coerção e Estados Europeus*. São Paulo: EDUSP, 1996.

⁵ Numa perspectiva teórica, essas tensões se referem à modificação introduzida por Durkheim no esquema rousseauiano da “vontade geral”, tornando possível conectar o “valor cívico” com a “divisão do trabalho social”:

Entretanto, muito antes do surgimento do Estado social algumas ideias se mostraram fundamentais para a transformação nos modos de se pensar o papel do público e do privado nas relações sociais. A partir do século XVIII, com o advento das teorias econômicas clássica e utilitária, o público passou a ser concebido como uma extensão do *oikos*, da “economia doméstica”. Nessa visão, os objetivos das instituições políticas estariam sempre prefigurados por uma sequência natural e teleológica: uma sequência que reduz o Estado a uma esfera exclusiva e ampliada desse *oikos* (MYRDAL, 1961).

Nas teorias políticas do “individualismo possessivo”, o privado surge como um domínio sagrado que deve ser resguardado (MACPHERSON, 1979). Na célebre proposição hobbesiana, o Estado absoluto liberta os indivíduos do medo, permitindo-lhes existir *livremente* na esfera privada. Uma vez que o indivíduo se vê livre das amarras das tradicionais *redes de dependência*, ele passa a se escorar na propriedade com o intuito de proteger-se face às adversidades da vida. É também a propriedade que passa a definir a *autonomia* do indivíduo, conferindo-lhe a prerrogativa de participar das decisões públicas. Essa autonomia é o que finalmente definirá a “soberania social do proprietário” do contratualismo liberal (CASTEL, 2003).

A descoberta desta “metafísica do valor” (MYRDAL, 1961), por ambas as teorias, produziu um profundo impacto na vida social, especialmente para os estratos que buscavam diretamente a produção e a acumulação de riqueza. Tal descoberta, que somente em princípios do século XIX se incorporaria explicitamente ao pensamento político, partia da constatação de que a participação nos assuntos públicos, nas condições modernas, requeria demasiado esforço relativo ao tempo que deveria ser dedicado às atividades comerciais e privadas. Benjamin Constant é o maior expoente desse pensamento: “quanto mais o exercício de nossos direitos políticos nos deixar tempo para nossos interesses privados, mais a liberdade nos será preciosa” (CONSTANT, 1985, p. 23). É a partir daí que as imagens das obrigações públicas e estatutárias tornam-se associadas à decepção, ao despotismo, ao parasitismo e ao privilégio, e o privado surge assim como uma *consumação virtuosa e útil do tempo*.

entre o coletivo nacional e os indivíduos há uma margem deixada para determinados grupos adquirirem os contornos de estados profissionais (DURKHEIM, op. cit., nota 2, p.393). Esses grupos mantêm a coesão do corpo social; sem eles haveria apenas a justaposição de indivíduos autocentrados. Durkheim assim opõe o estabelecimento de uma sociedade que inclui corpos intermediários à abstração da república rousseauiana, onde absolutamente nada é interposto entre o indivíduo e o Estado. A referência aos arranjos corporativos, em Durkheim, introduz um “componente doméstico” no “compromisso cívico-industrial” que é a fonte do que pode ser chamado de uma “política coletiva”, de uma política social (BOLTANSKI & THÉVENOT, 2006, p. 292).

E é reagindo a esse pensamento que Albert Hirschman (1982) elabora uma fenomenologia da participação e da decepção do engajamento humano na diversidade de atividades e de bens que a sociedade organiza, tratando de explicar os *sucessivos deslocamentos dos interesses privados à ação pública*, e vice-versa.

Hirschman é enfático ao afirmar que as sociedades parecem condenadas a *longos movimentos de privatização*, através dos quais se têm experimentado um empobrecimento dos “significados públicos” das ações, seguidos de movimentos de retomada desses significados que dificilmente duram tanto quanto os primeiros movimentos (HIRSCHMAN, 1982, p.43). Isso se deu no século XIX com a longa hegemonia da sociedade individualista do liberalismo, que apesar de questionada durante todo o século XX entrou por esse século adentro, sendo provisoriamente superada apenas no curto período de capitalismo regulado e de consolidação do Estado social. Mas enquanto a década de 1960 foi uma época de forte ação coletiva orientada à participação nas atividades públicas, a década de 1970 iria se caracterizar novamente por uma forte concentração das ações na arena privada.

De acordo com Hirschman (1982), dois processos teriam marcado profundamente essa discrepância de movimentos do público ao privado. O primeiro deles adviria do fato de a sociedade industrial ter *privado* o trabalho de seu sentido identitário, convertendo-o em uma relação puramente instrumental e mercantil. O segundo, mais recente, decorreria do suposto poder do indivíduo celebrado enquanto “consumidor soberano”. Essa nova hegemonia do privado, instaurada nas relações sociais a partir da década de 1970, surge para subverter as instituições coletivas, especialmente as instituições do mundo do trabalho e da seguridade social, reforçando a idéia de que o indivíduo deveria se furtar às ações públicas em razão do caráter “decepcionante” dessas ações e da “satisfação” gerada pelas atividades individuais e privadas de consumo.

Mas o que Hirschman quer realmente demonstrar com tais argumentos, é que os atos dedicados exclusivamente ao privado, como os atos de consumo, também geram decepção (apesar de haver um elemento de *dissonância cognitiva* na experiência dos consumidores, que por mais decepcionados que estejam, tenderão sempre a negar a realidade da experiência decepcionante com o consumo de certos bens e serviços). A decepção aqui tem a ver com as expectativas projetadas em relação à suposta *comodidade* proporcionada por esses bens e serviços e às promessas de satisfação

embutidas no seu consumo, que dificilmente se realizam (HIRSCHMAN, 1982, p.43). E tal decepção, no caso específico dos serviços sociais, encontra-se profundamente associada às expectativas do seu *consumo privado*.

A tendência de os serviços sociais se transformarem de monopólios privados em públicos, no decurso de sua organização coletiva, nada mais é do que uma função da “interdependência social” (ELIAS, 1993). É da essência desses serviços que eles sejam publicamente providos contra determinados males sociais (a poluição e a proliferação de epidemias, por exemplo). E ninguém pode se furtar em contribuir para os esforços coletivos empreendidos contra esses malefícios. Do mesmo modo, os benefícios que tais empreendimentos coletivos proporcionam também não podem ser limitados e ninguém pode ser excluído do seu usufruto. Aliás, se há uma regularidade no fenômeno da provisão dos serviços sociais, *da qual nenhuma sociedade pode escapar*, é que a programação pública desses serviços terá de ser necessariamente custeada pelas contribuições tributárias das minorias, *mesmo que as maiorias não contribuam*.

Enfim, a dissolução do pagamento direto por um serviço social, não financiado por tributação geral ou não vinculado aos pertencimentos coletivos, torna-se um aspecto fundamental da *identidade do cidadão* enquanto membro de uma comunidade política asseguradora de direitos. Com tal dissolução, os “consumidores” tornam-se conscientes de serem também *cidadãos* que vivem em uma cultura onde o privado e o público são categorias dicotômicas que permanentemente competem por sua atenção (HIRSCHMAN, 1982, p.73).

Entretanto, os primeiros movimentos de expansão dos serviços sociais financiados pelo Estado, frequentemente provocam a deterioração de sua qualidade média - pela óbvia razão de um número maior de pessoas, que antes estava excluída do seu consumo, passar a usufruir de seus benefícios. E é precisamente quando uma sociedade faz um esforço considerável para *expandir* o acesso da população a tais serviços que faltam aos mesmos os recursos necessários para acompanhar o ritmo dessa expansão.

Hirschman (1982) afirma, ironicamente, que alguns consumidores – agora convertidos em pagadores de impostos – poderão se *decepcionar* diante dessa situação. E tal decepção será tanto maior para os consumidores que se recusam a compreender que os provedores públicos desses serviços, como os educadores, médicos e assistentes

sociais, têm o pleno direito a pagamentos elevados (via tributação), oferecendo serviços cuja eficácia, em contrapartida, pode operar numa escala bastante reduzida.

Assim, os grupos de consumidores estabelecidos no topo das “redes piramidais de consumo” se sentirão particularmente contrariados em perceber que os serviços sociais não se constituem mais como *exclusividades*. E é em consequência dessa percepção que tais grupos passarão a hostilizar o consumo público desses serviços pelas “classes emergentes”, tornando-o uma potencial fonte de estigma. Portanto, a atitude de se *retirar* ou simplesmente de não participar dos esquemas públicos, por parte de alguns consumidores, mostrar-se-á sempre mais *atrativa*, especialmente quando houver no entorno desses esquemas as alternativas privadas de provisão dos mesmos serviços.

Vislumbra-se, a partir disso, uma das principais dificuldades do Estado social - que não reside propriamente em “contradições fundamentais” ou em “limites absolutos” ao seu potencial de expansão. Tais dificuldades advêm do fato de os programas públicos do Estado social dependerem das capacidades de “voz” e “lealdade” dos cidadãos diante das alternativas de “saída” propiciadas pelos *arranjos privados de bem-estar* (HIRSCHMAN, 1970).

Na dinâmica das organizações coletivas, conforme sustenta Hirschman (1970), a “saída” é o atributo exclusivo do mercado: é o consumidor que, insatisfeito com o produto de uma empresa, muda para o de outra no intuito de aprimorar seu “bem-estar individual”. Ao agir desse modo, o consumidor movimenta forças de mercado que acabam levando à recuperação de uma firma, cujo desempenho entrou em declínio. Em contrapartida, a “voz” é o atributo por excelência da política. Ela engendra situações que envolvem desde pequenas reações de descontentamento a violentos protestos, implicando a articulação de opiniões críticas face à ameaça de deterioração de uma organização coletiva. A “lealdade”, por sua vez, é a substância que ativa a voz. Ela depende de um compromisso e da confiança de que tanto a organização como os grupos que nela se mantêm permanecerão fiéis a uma *comunidade de valores*. Há na lealdade a crença de que as correções numa dada estrutura organizacional possam enfim compensar os fracassos momentâneos que provocam sua potencial deterioração (1970, p.47).

No caso da seguridade social, e segundo um discurso hoje hegemônico entre os formuladores de políticas sociais, a disposição de serviços privados organizados alternativamente aos programas públicos contribuiria para aumentar a eficácia dos

últimos, pois ela absorveria, via *alternativas de saída*, as pressões que conspirariam a favor da explosão dos gastos sociais. Na linguagem da “eficiência”, essas alternativas de saída poderiam num curto prazo aumentar a eficiência marginal dessas políticas mediante um condicionamento da sua oferta, que, estando livre das pressões da demanda, passaria a operar em uma escala “ótima” de provisão: cada vez mais ajustada a um mínimo de compensações sociais.

No entanto, esses ganhos marginais são menos significativos para os programas públicos da seguridade social do que a perda dos grupos mais determinados em acionar suas capacidades de vocalização no sentido de combater o desgaste desses programas, *caso não existissem as alternativas privadas de saída*. Assim, diante de um *acúmulo de saídas*, a seguridade social provavelmente se converterá em um simples resíduo esvaziado de sua função protetora mais abrangente. E se o que importa à seguridade é o mecanismo da voz, ela se verá, portanto, desprovida da crítica que denuncia não somente os fatores responsáveis por sua deterioração, mas também às transgressões ao senso de justiça dos cidadãos (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009). Desse modo, ao perder seus principais grupos constituintes, a seguridade perde assim sua capacidade de *vertebração social*.

Nesse sentido, quando serviços públicos e privados coexistem, em um mesmo sistema de proteção social, os serviços privados terão muito mais vantagens para diluir os potenciais efeitos de sua deterioração, já que nos serviços públicos sociais a “saída” é um mecanismo intrinsecamente prejudicial como mecanismo de recuperação. A não ser que se criem, como se verá a seguir, vários serviços sociais de acordo com a *otimização* dos interesses particulares e as *preferências* de cada grupo de consumidor.

1.2- O privatismo e o “comunitarismo do bem-estar”

Segundo os argumentos das teorias políticas e econômicas neoclássicas, a suposta superioridade dos benefícios privados de bem-estar decorreria da *univocidade* dos “consumidores soberanos” em escolher um conjunto de benefícios de acordo com o arrazoado de suas preferências médias.

Enquanto a sociedade idealizada por essas teorias pode ser hostil à ideia de uma proteção social pública e coletiva, buscando somente uma mínima legislação de proteção à *liberdade de escolha*, haverá ainda um papel, dentro dessa sociedade, para os

grupos comunitários organizarem compulsória ou voluntariamente seus esquemas privados de proteção.

Essa teoria do “comunitarismo do bem-estar” foi desenvolvida com algum detalhe por Robert Nozick em *Anarchy, State and Utopia* (1974). Segundo Nozick, se os indivíduos são invioláveis, é moralmente errado coagi-los à participação em qualquer comunidade que seja incapaz de prover os meios para a realização dos seus desígnios enquanto consumidores soberanos. Somente através da existência de uma diversidade de microcomunidades, os indivíduos serão capazes de perseguir diferentes estilos de vida e visões do bem. Tais microcomunidades, nessa perspectiva, não deveriam ser tão abrangentes, pois assim elas impediriam à existência daquelas virtudes morais indispensáveis ao “bem-estar” de toda a comunidade, quais sejam: os sentimentos altruístas e o voluntarismo da ação privada (NOZICK, 1974, p.310).

É importante ressaltar que no esquema de Nozick (1974), esses sentimentos são escassos e se restringem às trocas mercantis entre os indivíduos. E embora a estrutura da sociedade dentro da qual essas microcomunidades são imaginadas pelo autor seja, em princípio, essencialmente *libertária*, os “livres contratantes” dessa hipotética sociedade poderiam se precaver dos riscos organizando esquemas privados compulsórios de seguro mútuo e *doações voluntárias* para aqueles em necessidade.

Contudo, os critérios de inclusão/exclusão que demarcam as fronteiras da participação dos indivíduos nessas formas privadas de mutualização dos riscos, estão muito além da capacidade de *escolha voluntária* dos indivíduos. Como ficam, por exemplo, as necessidades daqueles grupos que não pertencem ou que não se enquadram a nenhuma dessas microcomunidades? Apesar da sua profecia libertária, a resposta de Nozick (1974) para esse problema é sumária, pois é a *ordem* que garantirá a coesão da sua constelação de pequenas comunidades do bem-estar:

[...] qualquer indivíduo pode se recusar a entrar em uma comunidade, desde que isso esteja de acordo com suas próprias vontades, ou desde que ele caia numa *restrição geral* (grifos do autor) comumente acordada e designada para preservar o caráter particular de uma comunidade (NOZICK, 1974, p.352).

É claro que essa “vontade” encontra-se limitada pela extensão da necessidade do indivíduo em relação aos recursos particulares que a comunidade assim pensada dispõe. Vê-se, portanto, que o comunitarismo que informa essa teoria é fundamentado num tipo

de vínculo cujo princípio de coesão interno é fortemente marcado por um *território privadamente delimitado* e baseado na exclusão.

Além disso, não custa lembrar que o tipo de “populismo mercantil” que informa a ideia de “soberania do consumidor” considera as diferenças na escala das necessidades humanas uma “intrusão elitista”: uma intromissão nas preferências médias do consumidor racional (HIRSCH, 1976, p.48).⁶ Ainda de acordo com essa ideia, qualquer modificação de gosto, mesmo se totalmente espontânea, eliminaria a base formada para se julgar se ocorreu “progresso econômico” no consumo de determinados bens e serviços. Não se supõe que é precisamente esse julgamento, de caráter estritamente econômico, que escolhe arbitrariamente o rol de preferências do “consumidor racional”.

Sabe-se que no *mercado de serviços sociais*, a “livre escolha”, a “portabilidade” do direito dos consumidores, as distintas modalidades de planos de saúde oferecidas “ao gosto do consumidor” e as promessas de maior rentabilidade dos fundos privados de previdência, intensificam as funções de estímulo relativas ao consumo desses serviços, cujos efeitos são marcadamente propagandísticos. É da essência desse mercado que os seus operadores privados discriminem produtos e preços de acordo com cada tipo de cobertura de risco contratada por um consumidor – o que se convencionou chamar no jargão econômico de “seleção adversa”.

A prática desse mercado, junto à fértil imaginação dos seus defensores, descobriu que a seleção de riscos aprimorava a eficiência econômica dos operadores comerciais de seguro (ARROW, 1963; ROTHCHILD; STIGLITZ, 1976). Mediante a diminuição das “assimetrias de informação” relativas às experiências pregressas dos segurados, esses operadores passaram a se utilizar de vários expedientes discriminatórios - baseados em critérios de gênero, *status* socioeconômico, histórico de doenças, exposição ao risco de diferentes grupos etários, etc. – para compor arbitrariamente o quadro de suas clientelas.

Com essa informação disponível, o mercado em questão estaria mais apto a escolher os seus *clientes* sem incorrer em grandes prejuízos, lançando mão de técnicas securitárias que combinariam estritamente os prêmios pagos com os sinistros, semelhantemente ao que ocorre no mercado de seguros de automóvel.

⁶ Uma crítica contundente a ideia de “soberania do consumidor” é formulada por Fred Hirsch (1976). Cf. HIRSCH, Fred. *Social Limits to Growth*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1976.

Os consumidores, portanto, teriam seus gostos contemplados somente se eles adequassem suas expectativas a uma oferta seletiva e diferenciada; são os consumidores *luxo* e *standard* dos planos privados de saúde, e os segurados mais ou menos avessos aos riscos no mercado dos fundos de pensão capitalizados. Nesse último caso, em particular, os prêmios pagos são proporcionais à capacidade do indivíduo em se tornar um *tomador nato de riscos*.

Em consequência dos efeitos dissimuladores desse mercado, os consumidores se esforçarão por lutar contra o caráter intrinsecamente decepcionante da oferta privada de serviços sociais, gastando, por exemplo, na aquisição de um seguro privado, mais do que é estritamente necessário para a finalidade de sua proteção social.

Com isso, esses consumidores criam a expectativa ilusória de que ao consumirem benefícios privados “mais pródigos” – isto é, mais cômodos ao gosto individual - estarão *superprotegidos* em relação aos *riscos individuais da existência*, aos consumidores de planos e anuidades mais módicas e aos “pobres” cidadãos dependentes dos programas públicos de proteção social.

1.3- Da “metafísica do valor” à “metafísica dos riscos individuais”

De fato, podemos pensar como Robert Castel (2003) que a atual insistência fatalista na proliferação dos riscos individuais anda em compasso com essa nova hegemonia do privado que celebra o indivíduo desligado dos seus pertencimentos coletivos. Desse modo, se o indivíduo é uma fonte potencial de riscos, tal como alguns teóricos concebem essa problemática hoje, ele deve, como corolário, precaver-se contra as consequências *arriscadas* que sua própria existência produz.⁷

Abre-se então o caminho para novos enfoques de prevenção dos riscos centrados na perspectiva individual do “autogerenciamento dos cuidados”, trazendo profundos impactos ao processo de coletivização das proteções, do qual o Estado foi o principal agente, especialmente durante o período de institucionalização dos programas públicos do seguro social.

Em face dessa nova perspectiva da abordagem dos riscos, e no caso específico da previdência social, os segurados com as mais altas contribuições são liberados das

⁷ Refiro-me aqui aos teóricos “pós-modernos” do risco, especialmente Ulrich Beck (2010) e Zygmunt Bauman (2003).

obrigações coletivas que os vinculavam aos sistemas públicos de repartição, buscando agora contemplar suas expectativas nos esquemas privados e individuais de seguro.

No entanto, nem todos podem se beneficiar igualmente desse *aggiornamento* privado de expectativas, que preside a atual lógica de retiro individualista no campo da previdência social. Os defensores dos arranjos privados advogam, *paretianamente*, que todos podem “otimizar” seu bem-estar com a rentabilidade prometida pelos fundos privados e complementares de previdência, inclusive os mais pobres e dependentes da previdência pública.

Mas a ameaça mais evidente de dissociação reside nas categorias que supostamente se beneficiariam desse processo de autogerenciamento dos riscos. Tais categorias podem perfeitamente maximizar suas chances de se retirar dos esquemas públicos, possuindo para tanto as tão celebradas *virtudes do empreendedorismo* que, sob a vigência dos antigos estatutos de proteção, poderiam ser abafadas por “constrangimentos burocráticos” e por “regulamentações rígidas” (CASTEL, 2003, p.48).

Contudo, este sentimento generalizado de mobilidade - isto é, de “saída”, segundo os termos de Hirschman (1970) - introduz novos desníveis no mundo do trabalho e das proteções. É preciso lembrar que, especialmente para os segmentos da sociedade que não podem dispor de outros recursos a não ser daqueles que retiram do seu próprio trabalho, as proteções são essencialmente de ordem coletiva; ou seja: para os grupos que não dispõem de outros “capitais” as “proteções são coletivas ou não existem” (CASTEL, 2003, p.49).

É nesse sentido que as formas de proteção residuais se estabelecem às margens dos arranjos privados como uma espécie de reparo: os mínimos sociais compensatórios liberados sob estrito cumprimento dos critérios de elegibilidade. Essas disposições de combate à pobreza, bastante populares hoje em dia, não obedecem mais a um plano de conjunto, mas parecem desenhar um novo referencial de proteções substitutivo daquele que presidiu os sistemas de seguridade social fundados nos suportes que o trabalho estável provia. Bruno Palier sintetiza a oposição entre esses dois registros de intervenção no social: as antigas prestações uniformes da seguridade social, que cobriam os riscos provenientes de determinadas *situações sociais* relacionadas à produção, *versus* os novos tratamentos dos problemas *disfuncionais* à ordem produtiva encontrados *num mesmo indivíduo* (PALIER, 2002, p.44).

Como salienta Castel (2003), não se trataria mais de proteger coletivamente o conjunto dos membros da sociedade contra os principais riscos sociais. As “despesas de solidariedade”, cuja responsabilidade continuaria sendo do Estado, seriam tolhidas e destinadas exclusivamente ao setor mais vulnerável da sociedade. Ser protegido significaria, portanto, ser justamente provido de um mínimo de recursos para sobreviver numa sociedade que limitaria suas ambições de proteção à garantia de um piso básico contra as formas mais extremas de privação (CASTEL, 2003, p.75).

Embora a idéia de uma “dualização” dos benefícios relatados à proteção social explique certas tendências atuais de reconfiguração dos sistemas de bem-estar ao redor do mundo, situando em lados opostos os setores “protegidos” e “vulneráveis” da força de trabalho (PALIER; THELEN, 2010), ela não consegue captar a verdadeira natureza da transformação ora em curso. O problema é que tal perspectiva não considera os efeitos perversos da progressiva deterioração das proteções públicas vinculadas ao mundo do trabalho.

Assim, omite-se o fato de as proteções estatutárias assemelharem-se cada vez mais às chamadas “proteções mínimas” em termos da estrutura e do valor dos benefícios. E de essa deterioração induzir a uma proliferação dos esquemas privados acima desse “mínimo”. Este, por sua vez, deixaria de ser o piso a partir do qual se constrói o valor dos benefícios sociais para se transformar no único limite de proteção tolerado pelo Estado. Tampouco a perspectiva em questão trata de explicar a real situação de vulnerabilidade daqueles que passam a depender exclusivamente desses esquemas. O mais correto, portanto, seria definir não uma dualização *strictu sensu*, mas uma *pulverização* dos arranjos de proteção, com as modalidades privadas ganhando proeminência: *a cada um conforme seu risco e sua possibilidade de pagamento*.

Além do mais, existe atualmente uma relação simbiótica entre a nova economia da “fatura dos riscos” pelo mercado securitário, a hiperindividualização das práticas para precavê-los e a *privatização dos seguros sociais*. Essa relação tem profundas implicações nos sistemas de proteção social dos países abordados pelo presente estudo, por razões históricas relatadas às deficiências estruturais do Estado social para fazer valer suas regulações vis-à-vis os interesses empresariais no campo do seguro, as quais serão explicadas mais adiante. Por agora, cabe salientar que “se os riscos se multiplicam ao infinito e se o indivíduo encontra-se sozinho para enfrentá-los, resta ao indivíduo privado, privatizado, *fazer seu próprio seguro*” (CASTEL, 2003, p. 66). Obviamente se

ele puder contratá-lo mediante pagamento. Eis aqui uma dinâmica perversa: o controle dos riscos não é mais um empreendimento coletivo e público, uma incumbência de toda a sociedade, mas uma estratégia privada e individual.

Vários são os artifícios comerciais que hoje são utilizados para se criar uma imagem favorável ao consumo privado de serviços sociais. O direito que confere a *portabilidade* aos clientes insatisfeitos com o consumo desses serviços, em relação aos produtos oferecidos pelos diferentes operadores comerciais, afigura-se como um poderoso instrumento para a criação de uma *falsa consciência*. Ao trocar de serviço, um consumidor descontente novamente experimenta uma satisfação momentânea, que durará enquanto for mantida a *promessa de deferimento individual* na oferta diversificada de serviços que, conforme já salientado, expressa apenas uma comodidade, tornando-se novamente objeto de decepção. É evidente que os únicos que lucram em face dessa decepção são os operadores privados, que orientam suas atividades empresariais e propagandísticas no sentido de absorver os sucessivos ciclos de satisfação-frustração dos consumidores, terminando por ofuscar o caráter precário da provisão privada desses serviços.⁸

Contudo, quando a percepção dessa precariedade torna-se manifesta, os consumidores tendem a expressar um forte ressentimento, colocando em questão os motivos do seu próprio engajamento irracional no consumo privado de serviços sociais. Nesse caso, o ressentimento que parte da decepção com o privado tende a se transformar em um “irritante temporal”, levando as pessoas novamente a considerar o público como o foro de suas atividades (HIRSCHMAN, 1982, p.40). Diante dessa decepção, as pessoas deixam de lado suas “preferências individuais de escolha” e passam a considerar suas “metapreferências”, as quais se constituem em avaliações e referências a problemas coletivos, conduzindo a um novo ordenamento de preferências voltado a ressignificar a função pública de algumas políticas (1982, p.30).

É importante destacar esse ponto, pois ele revela as limitações do conceito de “soberania do consumidor” ao mesmo tempo em que desarma as teorias que tendem a

⁸ A insatisfação dos consumidores numa situação de concorrência de serviços sociais privados toma a forma de vaivéns inefetivos, de uma operadora comercial em processo de deterioração para outra. Há aqui um interesse por parte dessas operadoras em manter a concorrência, face às alternativas de saída dos consumidores, como estratégia para obstruir a sensibilidade coletiva da deterioração dos seus produtos: um conluio para se manter a inefetividade relativa às perdas marginais de renda entre as operadoras individuais. Desse modo, a percepção dos consumidores sobre a precarização desses produtos se tornará diluída entre as diferentes firmas e, em consequência, a procura frenética do consumidor pelo produto ideal não passará de uma quimera (HIRSCHMAN, 1970).

ver na ação coletiva apenas objetivos instrumentais. Refiro-me aqui, em particular, à teoria olsoniana da ação coletiva, que não consegue explicar a instantaneidade do benefício da própria participação e do engajamento das coletividades no público.⁹ Nessa perspectiva, o esforço empreendido em qualquer ação coletiva por parte de um agente específico será sempre considerado um custo. Enfim, tal perspectiva não leva em conta a mobilização das identidades e dos recursos simbólicos como importantes *repertórios* de ação coletiva.

É a partir desses repertórios que as pessoas voltam ao foro público se recordando que os arranjos públicos de previdência têm por função assegurar que certos valores e atividades, tais como a *solidariedade intergeracional*, a *coletivização* extensiva dos riscos e a *participação* dos trabalhadores nos órgãos de gestão das instituições previdenciárias, não se comparem a atividades meramente produtoras de renda ou de consumo.

Nesse aspecto, importa mais destacar o caráter dos *envolvimentos* que conferem um sentido especial à previdência pública do que sua função estritamente econômica. O direito à previdência social fundamentou-se numa experiência de reciprocidade com relação ao que o público dele esperava cognitivamente e normativamente, cumprindo assim um importante papel para a integração das expectativas da sociedade nas proteções jurídicas que legitimaram o Estado social. É nessa experiência de reciprocidade que esse direito estruturou sua síntese regulativa (LUHMANN, 1983).¹⁰

O que deve ser retido em relação a esses argumentos, é que as prestações públicas do Estado social, em diversas sociedades, não desempenharam apenas uma *função redistributiva*, e sim um papel *protetor* mais abrangente. Em todos os sistemas de proteção social, os sistemas públicos de aposentadoria seguiram estritamente os níveis hierárquicos das diferentes escalas salariais (salário baixo aposentadoria baixa, salário alto aposentadoria alta). Não se redistribuiu essencialmente neste caso como se

⁹ Com um argumento simplista, mas que repercutiu fortemente nas ciências econômicas e sociais, Mancur Olson, em *The Logic of Collective Action* (1965), argumentava que o “carona”, colhendo egoisticamente os benefícios da ação coletiva sem se engajar nela, não tinha nenhum incentivo racional para participar de ações coletivas em grande escala (OLSON, 1999). Ironicamente, o estudo de Olson exerceu sua influência em uma época em que o protesto tomava as ruas em larga escala.

¹⁰ A partir do final do século XIX, o direito, mediante o caráter positivo da legislação social, passou a exigir em sua normatividade uma maior constância em relação à manutenção das expectativas normativas e à redução dos riscos de desapontamentos e frustrações face às incertezas produzidas pela sociedade privatizada do industrialismo. Cf. LUHMANN, Niklas. *Sociologia do Direito*, Vol. I e II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

pode inferir. Porém, a função *protetora* da previdência pública, ao dissolver o aspecto “providencial” das poupanças privadas individuais, mostrou-se fundamental para estabilizar as expectativas dos assalariados quanto à manutenção das condições de sua independência social, constituindo-se numa “propriedade para a segurança das coletividades” fortemente imbricada à ideia de pertencimento coletivo (HATZFELD, 1971, 1982; DE SWAAN, 1988).

Portanto, no caso dos trabalhadores que se retiram dos sistemas públicos de aposentadoria, a aquisição de um plano privado de previdência representa algo muito mais complexo do que uma simples escolha baseada em conveniências individuais. Essa aquisição precipita e simboliza a mudança de uma “imagem da sociedade”, de um lugar onde se realizam os encontros públicos e as obrigações que mantêm os laços de solidariedade, a uma imagem privatizada e pecuniária das relações sociais. É por isso que tal imagem traz para o indivíduo uma forte sensação de perda, e uma parte da culpa por essa perda será atribuída aos serviços individuais recém-adquiridos. Assim, a decepção com a “busca da felicidade” pela via das atividades privadas tenderá a redundar em benefício da ação pública consciente e identificadora de direitos (HIRSCHMAN, 1982).

Entretanto, esse processo de conversão das atitudes privadas em ação pública não é algo mecânico e garantido. Na medida em que prevaleça um tipo difuso de decepção, torna-se difícil saber se o deslocamento para os assuntos públicos produzirá uma resposta de *saída* ou de *voz* (1982, p. 74). O problema mais grave, nesse aspecto, é quando se atribui que a inoperância dos sistemas públicos e privados de benefícios sociais é culpa exclusiva do indivíduo. A frustração canalizadora do protesto, neste caso, em vez de se direcionar contra os provedores públicos ou privados, acaba se internalizando no indivíduo, tornando-se uma “decepção consigo mesmo” face à acusação de uma incapacidade individual em se *autogerir*, em se *autofinanciar*. E é aqui propriamente que a *fatura* dos serviços privados sobre a psicologia do consumidor funciona como uma espécie de armadilha. Os efeitos cognitivos da provisão privada (o mero fato do pagamento) geram frequentemente a presunção de que “deveríamos ter recebido uma contraprestação adequada”, conforme nossas “preferências individuais de escolha”, de modo que os consumidores tenderão a se culpar, especialmente se o resultado dessa transação não for adequado (HIRSCHMAN, 1982).

Mesmo diante de tal fracasso de expectativas, o indivíduo continuará postulando que o meio mais apropriado de buscar satisfação se dará com os serviços privados que, por sua vez, continuarão a adequar sua oferta diferenciada às promessas sempre renovadas de contemplar tais expectativas. O resultado disso será a pulverização do senso da crítica numa estrutura labiríntica promovida por sucessivos deslocamentos: *do privado ao privado* (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009).

Segundo Hirschman (1982, p. 80), é esta estranha disposição psicológica que conforma o indivíduo na “precariedade do privado”. Mas essa disposição não é uma inclinação natural dos indivíduos, e sim um dispositivo ideológico fortemente inculcado. No caso das transformações que promovem os deslocamentos do público ao privado, tais como as que vêm ocorrendo hoje em dia, sempre despontam as ideologias que proclamam o comportamento egoísta como um *dever ser* das ações humanas: ideologias da somatória das felicidades individuais como aportes ao “bem comum”; ideologias que reclamam que não há necessidade de ressentimentos ou lamentações por esquecermos o compromisso com a vida pública.

Hoje, com a retração das instituições do Estado social, o deslocamento do público ao privado afigura-se como uma espécie de volta à “normalidade”, uma volta à “busca da felicidade individual”, com os indivíduos se retirando dos estatutos coletivos de proteção que num passado não tão distante conferiam um sentido público às esferas do trabalho e da seguridade social. Esse deslocamento vem contribuindo para devolver a iniciativa da “seguridade” aos operadores privados e à gestão empresarial.

1.4- É possível uma política social sem os estatutos coletivos de proteção?

A partir da década de 1970, com a crise do modelo fordista de regulação do capitalismo, as pressões concorrenciais e as exigências de competitividade nas diferentes economias políticas promoveram uma difusão geral desses deslocamentos ao privado.

Não obstante os contrastes entre os vários *regimes de regulação* existentes nas economias capitalistas, todas as nações tiveram de se haver com o “desafio competitivo” que passou a neutralizar a eficácia normativa das proteções instituídas pelo Estado social (AGLIETTA, 1976; BOYER, 1986; LIPIETZ, 1994; BOYER; SAILLARD, 2000; AMABLE, 2011). Tais deslocamentos promoveram uma forte

desregulamentação dos mercados de trabalho, diminuindo sobremaneira os graus de liberdade de que o Estado dispunha para conduzir sua política social. Em consonância com o desenvolvimento autárquico dos conglomerados empresariais e financeiros, surge também uma “política social sem Estado”, legitimada pelo discurso empresarial da “governança econômica corporativa” e conduzida por operadores privados: uma política social dos “pequenos acionistas” e dos “investidores associativos”. Uma política social que, enfim, se assemelha a “utopia das microcomunidades” de Nozick (1974).

Atualmente existem suficientes razões para se assumir que as distintas dinâmicas de privatização da seguridade, em curso nos diversos países, têm contribuído para as dificuldades presentes do Estado social. A crise atual da seguridade social não deixa de ser uma crise da perda de confiança nos arranjos públicos de proteção para equacionarem os problemas referidos à integração das expectativas no universo dos direitos sociais, e não apenas no universo da competitividade e do consumo.

A própria expressão “seguridade social” parece estar desaparecendo do discurso político contemporâneo. Ao menos duas consequências perversas podem daí ser derivadas para os arranjos coletivos de proteção social. A primeira delas tem a ver com o fato de os estímulos à competitividade nas economias nacionais passarem a figurar como *estados de exceção* dentro da política dos Estados nacionais, assumindo um caráter indisputado e irrevogável. Isso vem abrindo espaço para um processo de despolitização que reduz as questões políticas e sociais a uma dimensão moral e econômica. O resultado desse processo é uma forte crítica elitista à democracia, promovendo um modo de governança em que uma elite guiada por considerações éticas preservaria o “bem comum” – os recursos indispensáveis ao aprimoramento individual e ao bem-estar privado - dos “perigos da democracia populista” (AMABLE, 2011, p.06).

A segunda consequência para a política social se relaciona com a primeira e decorre de os requerimentos de competitividade virem a se tornar um *metavalor* para os indivíduos. Assim, não é mais a competição que teria de se *justificar* perante os direitos de proteção das coletividades, e sim o contrário, ou seja, estes devem ser justificados em referência à promoção dos valores do mercado. O corolário disso é que a redistribuição - a mudança *ex post* na distribuição de renda - e a proteção social – *a tentativa de limitar o rigor da competição* - tornam-se ilegítimas diante dos novos requerimentos impostos pelos imperativos éticos da competitividade (2011, p. 07).

Há mais de meio século, Karl Polanyi, em *The Great Transformation* (1944), demonstrou ser impossível a existência de um “mercado autorregulado”, dada a própria impossibilidade de um mundo social somente pautado pelas trocas mercantis. Mas a questão de fundo que permeia a magistral obra desse autor, e que a torna atual, é a da destruição da ordem social que *pré-existe* às “grandes transformações”, especialmente quando as pretensões de racionalização do mercado se mostram eficazes em mobilizar as instâncias responsáveis por converter os recursos das coletividades em *mercadorias fictícias* (POLANYI, 2000).¹¹

Ora, se o mercado não destruiu completamente a sociedade a partir do século XIX, é porque ele foi limitado pelas regulações do Estado social que reintegraram as coletividades no mundo das proteções. E conforme estabeleceu Polanyi, ao diagnosticar a emergência do capitalismo como um processo de “desenraizamento” das antigas proteções, pode-se falar atualmente de um *desenraizamento* das regulações que tipificaram o Estado social (POLANYI, 2000).

Seguindo o raciocínio de Hirschman, a rapidez dessa nova “grande transformação” pode ser explicada pela forte *atratividade* exercida pelos esquemas privados de proteção que se organizam paralelamente aos arranjos públicos. O aspecto mais problemático a ser ressaltado, nas atuais condições, é que a atração diferencial dos primeiros esquemas decorre de sua capacidade em *tolerar* um amálgama de certos motivos públicos: pois quem pode melhor servir o “interesse público” hoje em dia do que aqueles que se ocupam com seu próprio interesse? A vantagem do privado aqui, é que ele pode acionar uma motivação pública para legitimar intenções profundamente egoístas: a empresa que é social e ambientalmente responsável, mas que polui ou demite arbitrariamente ao menor sinal de crise e diminuição das taxas de lucro; o fundo de pensão privado e ocupacional que “humaniza” o capitalismo ao transformar os

¹¹ De acordo com Polanyi (2000), o advento da economia de mercado e a “ficção da mercadoria” (terra, trabalho e dinheiro), mesmo se constituindo como construções artificiosas, promoveram uma verdadeira conversão dos antigos recursos simbólicos e de autoproteção das coletividades em *valores de mercado*. Conforme Polanyi salientou, não havia um sistema econômico separado da sociedade, seja sob condições tribais, feudais ou mercantilistas, a exemplo das guildas e corporações medievais no caso específico do *trabalho*. Nesse aspecto, a sociedade do século XIX revelou-se de fato surpreendente: ela demonstraria que uma *economia de mercado* somente poderia existir numa *sociedade de mercado* (POLANYI, 2000, p. 92-93). Nessa perspectiva, Jens Beckert (2007) alerta para os frequentes equívocos que a literatura pertinente ao campo da sociologia econômica e do institucionalismo econômico cometem ao interpretar o conceito polanyiano de “enraizamento” (*embeddedness*) como pré-condição social para o funcionamento “eficiente” de uma economia de mercado. Em outras palavras, não interessava a Polanyi minimamente essas pré-condições, e sim os efeitos perversos dessa eficiência instaurada como uma regularidade para a vida social (BECKERT, 2007).

trabalhadores em *investidores associativos*, mas que retira o elemento de “voz” da previdência pública.

Portanto, o que passa a prevalecer em torno desses arranjos privados é novamente a primazia dos “interesses úteis”, proporcionando um fundamento ideológico com forte poder de imantação sobre os “decepcionados com a esfera pública”.

Tal fundamento assegura àqueles que antes estavam comprometidos com a manutenção dos seus estatutos coletivos de que violar as regras vinculantes desses estatutos não representa de modo algum a traição a um compromisso. Ao contrário, comprometer-se com eles torna-se agora algo censurável, irracional e, portanto, algo que estaria em flagrante discrepância com a busca da “felicidade privada”. Com tal artifício, cria-se uma reprovação moral ao engajamento na ação pública fundamentada numa retórica que tende a demonstrar a *futilidade* desse engajamento (HIRSCHMAN, 1991). E é através dessa retórica que se oculta o apelo demagógico do mercado para desmobilizar a ação pública e os estatutos coletivos de proteção social.

Uma vez que o homem público vacila diante da acusação de hipócrita – a acusação de que a ação pública é essencialmente egoísta -, a passagem à vida privada pode ser considerada então como um movimento de retorno à normalidade, à sinceridade, à autenticidade e, sobretudo, à humildade. Assim, como a vida pública é experimentada como um alívio às frustrações da vida privada, esta última oferece um refúgio contra o paroxismo e à *inutilidade* das atividades públicas (HIRSCHMAN, 1982, p. 143).

Nos dias de hoje, a suposta primazia da ação privada reside na ideia de que a criação de riqueza é fundamentalmente superior à “busca do poder” – que agora é percebida como uma meta *exclusiva* da ação pública. Contudo, tal ideia não representa nenhuma novidade em si mesma. Ela apenas renova a tese triunfalista do “doce comércio”, levada ao paroxismo no final do século XX com a tese do “fim da história”. Com esse triunfo incontestado, todos se tornam ganhadores e os conflitos identificadores da contestação a esse triunfalismo se afiguram como as máculas dos perdedores da história.

Tais máculas atualmente vêm servindo para deslegitimar as demandas dos cidadãos europeus quanto à preservação dos seus estatutos coletivos de proteção social, face às investidas de uma Europa unificada apenas pelos imperativos éticos do “doce comércio”. Na Europa de hoje, assolada pela crise, os indivíduos vêm sendo compelidos

a assumirem identidades únicas, como “consumidores soberanos”, enquanto a xenofobia exacerba as identidades étnicas como os elementos primordiais da competição e do conflito socioeconômico.

Bastou-se, portanto, retirar os dispositivos públicos garantidores do social para despontar no horizonte os antigos arrivismos e os apelos chauvinistas: os culpados pela crise são os gregos, os portugueses, os espanhóis, os italianos..., os muçulmanos. Com essa nova hegemonia do privado, instalou-se na Europa do “doce comércio”, pós-*welfare*, um perigoso processo de “politização étnica” (HOBSEBAWM, 1992). Até os antigos críticos do Estado social, em face dessa nova ameaça, parecem ter finalmente percebido que esse Estado havia conferido aos seus cidadãos um efetivo pertencimento às conquistas civilizatórias, pois “a cidadania democrática, cosmopolita e pluralista...,

[...] só pode sustentar-se e, ainda assim, ir além de uma condição meramente legal, se vier a se traduzir nos valores do bem-estar social [...] Isso foi sugerido, pelo menos em parte, por uma espécie de Estado que pode desenvolver-se na Europa por um breve período, depois da Segunda Guerra Mundial (HABERMAS, 1996, p.36).

Mas e os países da periferia do capitalismo que jamais experimentaram uma transfiguração dos seus arranjos estatutários de proteção em esquemas públicos e abrangentes? Como ficam os países retratados por este estudo em que o privatismo sempre cerceou as funções regulativas e a expansão do Estado social?

Tais questões se tornam ainda mais candentes quando situamos os atuais problemas do Estado social no quadro de carências históricas das sociedades periféricas, que não puderam assim “se dar ao luxo” de construir abrangentes dispositivos de proteção. Por que os países periféricos deveriam então abster-se dessa construção, aceitando acriticamente essa nova hegemonia do privado e os diagnósticos catastrofistas sobre a “crise” desse Estado pronunciados no centro?

Hirschman parece trazer uma resposta para a atual situação desses países. Neles, as *virtudes do crescimento* trazem consigo também a fé inabalável de que *a cultura do empreendedorismo enfim triunfou sobre as misérias*. E “o sentimento de excitação gerado pela participação nesse movimento pode ser tão intenso como o experimentado durante uma manifestação de protesto” (HIRSCHMAN, 1982, p.139). É que na periferia do capitalismo também se sente de pronto que a imersão total na atividade privada é uma *experiência liberadora*, não só para o indivíduo “liberto” de seus poucos

estatutos de proteção, como também para toda a sociedade que assim se vê desincumbida de preservar (ou de construir) seus vínculos coletivos.

O que deve ser retido, em vista do que foi até aqui enunciado, é que a política social é algo muito mais significativo do que um simples estímulo à competitividade, à produção e ao consumo. Mas para a política social romper com esse caráter meramente acessório à busca desses objetivos, ela requer um Estado que seja realmente *capaz* de envolver os cidadãos em relações coletivamente vinculantes. A seguir, discutir-se-á como tal capacidade torna-se uma condição fundamental para a articulação e sustentação das ideias de *solidariedade* e *democracia* que dão sentido aos arranjos públicos de proteção, transformando essas ideias em fatos concretos da vida social.

1.5- Política social: solidariedade, democracia e capacidades estatais

A questão da instituição dos direitos sociais nas democracias liberais de massa remete diretamente para o problema da “produção coletiva de um poder”. Segundo as teorias liberais da cidadania, a produção desse poder entraria de imediato em contradição com os direitos individuais, sem os quais a própria democracia ver-se-ia impedida de se “consolidar”.

Contudo, o problema da “distribuição de poder” se coloca igualmente já na própria dimensão privada da cidadania, contrariando o pressuposto liberal segundo o qual “relações de poder somente existiriam entre os indivíduos privados, de um lado, e o Estado, de outro, enquanto as relações dos indivíduos entre si seriam horizontais, contratuais e livres de poder” (REIS, 2009, p. 359).

Estudos pioneiros sobre as instituições de política social difundiram a crença de que a “progressividade dos direitos de cidadania” tornaria inócuas as tensões que envolveriam a estruturação dos poderes coletivos nas sociedades, caso esses direitos estivessem primeiramente assentados em premissas individualistas (MARSHALL, 1967). A tautologia desse raciocínio não esconde suas bases contextuais. A difusão global desse processo seria, nessa perspectiva, um arremedo de um tema estritamente fundamentado num “espírito *whig* de interpretação da história”: em primeiro lugar,

viriam as garantias individuais ao progresso econômico, em seguida, a pacificação do conflito de classes, e finalmente surgiria o *Welfare State*.

A proteção de uma esfera para o “aprimoramento econômico” dos indivíduos seria assim o primeiro princípio de legitimação de uma “moderna sociedade”, e obviamente qualquer regime que não contemplasse esse requerimento estaria fadado ao fracasso. Ainda nesse aspecto, “os *outputs*” das pressões estruturais geradas pelo “crescimento econômico” resultariam em “sociedades móveis e igualitárias”, que seriam mantidas, disseminadas e protegidas por unidades políticas (Estados) com propriedades homogêneas (GELNNER, 1983).

No entanto, com o atual retrocesso dos direitos sociais, tais determinismos, e com eles as certezas de termos chegado a uma fase definitiva de *consolidação dos direitos do homem*, mascaram os recuos de um processo que se rogava dotado de certa infalibilidade.

Num outro veio, fala-se em uma “crise terminal” do Estado de Bem-estar. Várias perspectivas teóricas se debruçaram sobre as razões dessa crise: os conservadores a diagnosticaram essencialmente como uma “crise moral” associada à “ingovernabilidade” gerada pelas sobrecargas à democracia (KRUEGER, 1974; CROZIER; HUNTINGTON; WATANUKI, 1975; BUCHANAN; WAGNER, 1977); a teoria crítica atribuiu essa crise a uma excessiva “burocratização das formas de vida” (HABERMAS, 1987); os teóricos neomarxistas, por sua vez, tenderam a associá-la a uma crise estrutural do Estado no capitalismo (O’CONNOR, 1973; OFFE, 1984). Ainda dentro dessa vertente, alguns autores tentaram deduzir as formas do Estado social de uma *única forma de Estado* determinada exclusivamente pela “natureza do capital”, o que se denominou de teoria derivacionista (HIRSCH, 2010). Essa visão acarretou como consequências, em primeiro lugar, a dependência da esfera política da esfera econômica, em seguida, que se postulasse o Estado como uma reprodução autopoiética do capital.

Além dessas considerações problemáticas, é importante também desmistificar a ideia de um desenvolvimento puramente *autônomo* da burocracia, concebendo o fenômeno de emergência das políticas sociais como algo conexo à autonomia relacional do Estado em sua interação com a sociedade. Segundo Max Weber, a relação entre democracia e burocracia teria criado uma das mais constantes fontes de conflito da ordem social moderna. Dos impasses gerados por esse conflito, restaria a democracia

resignar-se a um destino inexorável: o da “rotinização do carisma” nos controles burocráticos exercidos pelo Estado (WEBER, 1994).¹²

No entanto, cabe salientar que os Estados somente assumiram as características de Estados-nação em compasso com as mudanças na distribuição de poder produzidas no interior de suas respectivas sociedades. Quando a centralização do Estado se torna extensiva num sentido puramente logístico ou, conforme salienta Michael Mann (1986, 1993), mobilizando seu “poder despótico” para extrair recursos da sociedade, esta passa cada vez mais a demandar do Estado uma ampliação dos seus “poderes infraestruturais” - *poderes que são constituídos e mobilizados pela própria sociedade*.

A construção histórica do Estado social, bem como de suas políticas e programas, é parte integrante da própria história dos envolvimento entre Estados e cidadãos para tornarem mais efetivos os controles públicos sobre o processo de coletivização dos riscos.

Seguindo os argumentos de Norbert Elias (1993), todos os movimentos em direção ao estreitamento da interdependência social entre os grupos humanos engendraram conflitos e tensões estruturais. Na sua sociogênese e relação histórica com a cidadania, o Estado social enfrentou problemas políticos e morais produzidos pela discrepância entre a introdução de suas *normas civilizatórias* e os valores compartilhados pela comunidade de cidadãos (ELIAS, 1993).

Mas a despeito dessas contradições, não se pode negar que esse “processo civilizatório” do Estado social logrou se efetivar, no mínimo em algumas regiões específicas. E por mais contingente que fora a emergência histórica desse fenômeno, ele surge como o resultado de um longo processo de “democratização fundamental”, alterando as relações Estado-sociedade a partir de um “des-distanciamento social” (MANNHEIM, 1962; BENDIX, 1996).

As mudanças nas mentalidades e nas práticas que informaram a construção do Estado social foram produzidas num período de intensa transformação das estruturas sociais. O liberalismo, enquanto doutrina política do Estado constitucional do século XIX, ergueu um verdadeiro dique no intuito de refrear o reconhecimento político dos interesses coletivos. Havia um forte dissídio entre o caráter abstrato e racional desse

¹² A tese da “rotinização do carisma”, em Weber, sugere um certo fatalismo no que diz respeito à adaptação psicossocial do homem aos controles burocráticos. Contudo, segundo Gerth e Mills, o pessimismo de Weber quanto ao futuro da liberdade do homem em meio aos controles burocráticos exercidos pelo Estado, manifestava-se particularmente em relação ao sistema econômico e seu aparato compulsivo (GERTH & MILLS, 1991, p. 72).

Estado e os grupos sociais que queriam participar da comunidade política do Estado-Nação. Especialmente quando os direitos formais de participação mascaravam uma desigualdade real, socialmente estruturada, tais grupos sentiram-se atraídos por um discurso *nacional-popular* de construção da cidadania, capaz de amalgamar as identidades difusas em um projeto político de *solidariedade social* (BENDIX, 1996).

É a partir daí que o Estado Social surge na história como um *fenômeno jurídico-associativo*, relacionado aos movimentos que contrarrestaram as tendências unidirecionais e totalizadoras da modernidade capitalista. Como realização histórica, ele deu as coordenadas para a construção de um *novo espaço público* através de sua própria transformação interna; é o caso da legislação social que tipificou esse Estado (EWALD, 1986).

As conexões do Estado social com o direito e com o protesto operário criaram importantes referenciais simbólicos. Nos primórdios do industrialismo, e em vista das pretensões racionalizadoras da modernidade capitalista, as reivindicações e lutas dos trabalhadores só adquiriram sentido mediante a presença do *simbólico* e do *associativo* como elementos estruturantes dos repertórios de ação coletiva (TILLY, 1996).

Esses elementos, num primeiro momento, forjaram as diferentes “áreas de igualdade” ou “subculturas” (PIZZORNO, 1981) que exprimiram um conjunto de valores solidários, os quais se opuseram às desigualdades legitimadas pela sociedade individualista do liberalismo. Mais tarde, tais referenciais simbólicos se condensaram nas próprias instituições estatais de proteção, tornando-se importantes recursos de ação coletiva para os próprios trabalhadores. Foi a partir dessa expressão associativa e simbólica que o Estado social deu substância aos estatutos de proteção, estruturando-se normativa e cognitivamente como uma conquista para as coletividades.

Em uma perspectiva histórica, a realização dos objetivos do Estado social ocorreu dentro de certa distância temporal da emergência dos movimentos sociais de protesto. Mas isso não implicou que esses movimentos desempenhassem um papel menor no processo de estruturação das identidades na sociedade industrial. Aos movimentos sociais são creditados os méritos históricos da emergência dos temas do protesto e de sua ressurgência no tempo. Mesmo que suas aspirações não se realizem num curto prazo, a “cultura do protesto organizado” (TILLY, 1996) sempre gera possibilidades de novas tematizações, desde que as possibilidades do conflito permaneçam abertas e institucionalizadas.

Com relação a isso, Alessandro Pizzorno (1967), imbuído de forte influência gramsciana, afirma que a consciência política não é algo prefigurado e pode não ser anterior à ação política: as identidades forjam-se no decurso de um conflito, mas para que estas não permaneçam simplesmente confinadas a um espaço de exclusão, a “consciência do protesto” deve se tornar dilatada pela subsunção das identidades em formas organizativas mais amplas, apoiando-se seja nos partidos políticos ou na própria mudança legislativa e legal (PIZZORNO, 1967).

Ainda de acordo com Pizzorno (1981), o processo de construção identitária do proletariado se tornou mais evidente quando a “exclusão explícita” da participação política – típica do sistema de representação liberal oligárquico do século XIX - entrou em crise, permitindo que sua institucionalidade fosse amplamente questionada. Mas é importante também salientar que a relação entre a base dos movimentos coletivos de protesto e a estruturação do Estado social, dependeu dos diferentes ângulos pelos quais os grupos dirigentes interpretaram as ideologias e a questão da formação das identidades na sociedade industrial (1981, p.265).

Nesse período, alguns intelectuais, publicistas, políticos e profissionais, procedentes dos diversos estratos da sociedade, desempenharam importantes papéis em perceber as conexões interdependentes da estrutura social, transitando para um pensamento também interdependente no nível da ação. Assim, essa “democratização fundamental” foi adquirindo uma capacidade de responsabilidade de longo prazo à medida que a complexidade dos problemas, e de suas soluções, exigia a fixação de uma “*intelligentsia* criativa” para o aprendizado social (MANNHEIM, 1962, p.126).¹³

Essa *intelligentsia*, em diversas sociedades, configurou-se como a instância de um novo modo de se pensar a *questão social*. Uma questão que surge em reação às consequências da pobreza e da destituição geradas pelo industrialismo, tornando-se importante objeto de reflexão intelectual. Enfim, a questão social colocaria definitivamente em prova a *capacidade* das sociedades para existirem democraticamente como um conjunto ligado por *relações de solidariedade* (CASTEL, 1998, p. 30).

¹³A *intelligentsia*, segundo Mannheim, é um extrato localizado “entre, mas não acima das classes”, e equipado para enfrentar os problemas cotidianos “em várias perspectivas e não somente em uma”. Isso quer dizer que a capacidade cognitiva desse estrato não é redutível a um único interesse de classe, adotando assim um conhecimento em perspectiva face aos diversos pontos de vista em conflito na sociedade Cf. MANNHEIM, Karl. ‘The Problem of the Intelligentsia, An Enquiry into its Past and Present Role’ In: Bryan S. Turner (ed.): *Essays on the Sociology of Culture. Collected Works of Karl Mannheim*. London, New York: Routledge, 1992, pp. 91-170.

De acordo com o que foi acima argumentado, é possível estabelecer um cenário relacional do Estado social com a democracia, a partir do próprio relacionamento histórico e variável do Estado com a sociedade. Um cenário relacional sugere um padrão de interação entre instituições, “narrativas públicas” (SOMERS; GIBSON, 1996) e práticas sociais que se exprimem por sua não prescritividade em termos de determinações de processos em última instância.

Segundo os argumentos de Charles Tilly (2007), a democracia qualificaria um tipo de relação entre Estado e sociedade, não prescritiva e fortemente sujeita a oscilações, cujos processos de “*democratização*” e “*(des)democratização*” marcariam as mudanças nesse tipo de relação ao longo da história. Nesse relacionamento, o processo de democratização denotaria um movimento *crítico* e *positivo* em direção a uma consulta “*mais vinculante, mais ampla, mais igual e mais protegida*” entre as instituições estatais e a sociedade. A “*(des)democratização*”, por sua vez, representaria o retrocesso dessa relação, caracterizando um movimento negativo em direção a uma consulta “*menos vinculante, menos ampla, menos igual e menos protegida*” (TILLY, 2007, p.14).¹⁴

O que importa aqui é salientar que os processos de *democratização* e de *(des)democratização*, resultam de uma sequência de eventos configurativos das *trajetórias pregressas* que constituíram os relacionamentos Estado-sociedade. E como tais, essas trajetórias ocorrem sem nenhum suposto teleológico implícito aos seus padrões históricos de desenvolvimento.

É crucial destacar este ponto, pois nas teorias do tipo *path dependence* informadas pela lógica da “economia dos custos de transação” (NORTH, 1990), a ideia de trajetória como uma rotina pura e simples das instituições, sobrepõe-se a ideia de um planejamento justificado por diversas negociações e orientações coletivas, denotando o caráter não reflexivo das atividades humanas e sua dependência eterna das *vantagens econômicas das escolhas passadas*. A rotina institucional, nessa perspectiva, é exclusivamente tratada como uma imitação das “melhores práticas” estabelecidas pelos marcos formais que diminuem os “custos de transação” nos ambientes em que operam os agentes. Não se supõe que a coordenação das ações pode ser desigualmente instituída

¹⁴ Segundo Tilly (2007), cada um desses termos identificaria as variações temporais e contextuais entre diferentes regimes de interação Estado/sociedade. Analiticamente, a utilidade desses termos residiria em sua não pretensão em fixar tipologias estanques, identificando quatro dimensões variáveis de avanço e retrocesso nos processos de democratização - entre e dentro dos regimes de políticas públicas - marcadas por diferenças binárias: amplo/não-amplo; igual/desigual; protegido/não-protegido; vinculante/não-vinculante (TILLY, 2007, p. 14).

em função da inacessibilidade de recursos por parte de alguns agentes específicos. Desse modo, tais agentes deveriam aceitar passivamente a escolha ótima que o puro formalismo dos contratos lhes impõe.

Um ponto fundamental, também destacado por Tilly (2007), refere-se a uma conceituação mais precisa da noção de *capacidade estatal* no âmbito das políticas sociais. Tal capacidade significaria a “extensão pela qual as intervenções dos agentes públicos alteram o padrão de recursos, atividades e conexões interpessoais existentes em uma sociedade, e as relações entre sua distribuição” (TILLY, 2007, p.16).

Não existe, nesse sentido, nenhuma relação lógica e linear entre capacidade estatal e democracia. A capacidade do Estado pode variar de extremamente baixa a extremamente alta, independentemente do quão democrático seja um regime de políticas públicas. A democracia, por sua vez, pode surgir em regimes que variam marcadamente quanto à sua capacidade estatal. O que deve ser retido é que, em cada estágio do processo de *democratização* e de *(des)democratização*, a capacidade passada e presente do Estado pode afetar como esses processos ocorrem e quais impactos eles produzem sobre a organização da vida social (2007, p.20). No longo prazo, o aumento da capacidade do Estado e a democratização podem se reforçar mutuamente. Enquanto os controles soberanos do Estado, por um lado, geram resistências, protestos e acordos provisórios, os processos de democratização, por outro, *minam essa soberania por baixo*, incitando as demandas para a expansão do Estado que, por sua vez, promove um aumento das suas capacidades de provisão social, através de negociações coletivas e rotinizadas (MANN, 1993).

Mas para o *processo de democratização* se desenvolver, em qualquer regime de política pública que compreenda o padrão de interação em questão, devem se produzir alterações em pelo menos três dimensões fundamentais de organização da vida societária, quais sejam: 1) nas *redes interpessoais de confiança*: que podem tanto integrar os grupos subculturalmente segregados dos valores de uma sociedade, como as conexões interpessoais mediante as quais esses grupos fixam seus próprios recursos e valores; 2) nas *desigualdades categóricas*¹⁵: que compõem os limites através dos quais as chances de vida de alguns indivíduos e coletividades são determinadas, e que geralmente se transmutam em desigualdades associativas, comprometendo o processo

¹⁵ As desigualdades categóricas ou duráveis, de acordo com Tilly (1998), surgem da exploração e do acúmulo de oportunidades que advêm dos controles desiguais dos recursos simbólicos e materiais de uma sociedade.

político e democrático das políticas públicas; 3) nos *centros de poder autônomos*: que integram os grupos de poder que operam fora do controle das políticas públicas, incluindo os grupos que se estabelecem para extrair recursos da sociedade, através ou independentemente da ação estatal (TILLY, 2007, p. 74-76).

Cada uma dessas dimensões de organização da vida societária pode inibir ou facilitar um estreitamento das relações entre o Estado e a sociedade, dependendo dos seus diferentes modos de articulação com um determinado regime de políticas públicas. No caso das *redes interpessoais de confiança*, a democratização somente se torna possível quando tais redes se dissolvem ou quando se integram de um modo mais significativo nas políticas públicas do Estado-nação. Com os *centros de poder autônomos*, as políticas públicas devem inibir o poder coercitivo autárquico, dentro e fora do Estado, estruturando, por exemplo, a formação de coalizões reformistas dispostas a eliminar ou cooptar intermediários políticos e econômicos previamente autônomos (potentados rurais, chefes militares, mediadores das relações de patronagem, poderes privados extrativos de recursos públicos, etc.) (2007, p. 23).

Já no caso das *desigualdades categóricas* a questão é um pouco mais complexa. O processo de democratização não depende necessariamente da diminuição das diferenças categóricas, pois é importante frisar que as formas de proteção social também se organizam categoricamente, a exemplo dos estatutos coletivos de proteção organizados por categorias profissionais. Porém, é imprescindível que as instâncias de decisão das políticas públicas sejam protegidas de tais desigualdades (TILLY, 2007). Dois processos contribuem para essa proteção: a equalização da capacidade de vocalização entre as diversas categorias, mediante o acesso democrático dos cidadãos aos benefícios das políticas sociais (ex: a concessão do seguro social aos trabalhadores rurais); e o desmantelamento das tendências de oligarquização no controle dos fundos de política social (ex: quebrando as resistências patronais ao controle estatal do seguro no sentido de convertê-lo em um fundo de seguridade social).

A extensão do seguro social ao campesinato, que ocorreu em diversos países, demonstra como as *desigualdades categóricas* podem ser suplantadas mediante a ampliação dos direitos sociais de cidadania, sem contudo fragilizar a força dos estatutos coletivos vinculados às diversas profissões.

A concessão das aposentadorias ao campesinato, em países como a França no início do século XX, e no Brasil, no final do mesmo século, partiu de uma constatação

dos legisladores sobre as dificuldades dos trabalhadores rurais em contribuir para os esquemas profissionais do seguro social. Os legisladores de ambos os países consideravam que os agricultores deveriam se beneficiar de uma cobertura social comparável a de outros cidadãos, e que não seria justo aceitar que eles fossem penalizados apenas porque pertenciam a um setor econômico de baixa produtividade.

Assim, esses países organizaram seus sistemas de seguridade, em compasso com a dinâmica de organização estatutária dos grupos socioprofissionais, ao mesmo tempo em que recorreram a um esforço de *solidariedade nacional* para estender os benefícios sociais às populações rurais.

1.6- Os direitos liberais de cidadania e as “vantagens do atraso” na construção do Estado social

Em uma perspectiva histórica, e considerando o itinerário particular de uma política social dentro dos macroprocessos de transformação que informaram a conversão do seguro à seguridade, as “capacidades do Estado”, no campo específico de desenvolvimento dessas políticas, desenvolveram-se mais rapidamente do que a sua “democratização”. Neste caso, os processos de democratização da política em questão, bem como as negociações coletivas e cisões burocrático-reformistas a ela inerentes, deram-se por intermédio de uma *mobilização autoritária de recursos*.

Esse tipo de mobilização, contudo, refere-se ao modo pelo qual algumas nações tiveram de se haver com os conflitos da sociedade industrial, utilizando-se das “vantagens dos seus relativos atrasos” em solucionar tais conflitos dispensando os cânones clássicos da institucionalização liberal.¹⁶

A resolução sequencial dos problemas referidos à institucionalização dos direitos liberais de cidadania (tal como pensado a partir de um rito de passagem das liberdades civis para o *Welfare State*) trouxe consigo certo risco de inação política. Esses direitos, especialmente quando foram assimilados acriticamente pelas nações periféricas, criaram fortes barreiras a uma distribuição de recursos mais consentânea aos objetivos de alterar os prospectos de ação das coletividades que se viam excluídas dos processos formais de decisão.

¹⁶ Utilizo-me aqui do conceito de “vantagem do atraso” tal como formulado por Alexander Gerschenkron (1962). Cf. GERSCHENKRON, Alexander. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Belknap Press, 1962.

Tal como salienta Hirschman (1991), não é preciso acreditar na “tese da ameaça” (na tese de uma absoluta incompatibilidade entre os programas do Estado social e a salvaguarda das liberdades individuais) para admitir que uma sociedade que tenha sido pioneira na garantia dessas liberdades, antes experimente algumas dificuldades especiais para depois estabelecer políticas de proteção social. Vide o exemplo clássico da Inglaterra que, antes de instituir seus primeiros arranjos de proteção, em meados do século XX, teve primeiramente que conviver por mais de um século com as consequências deletérias do industrialismo, adotando uma legislação social de natureza individualista, excludente e destinada para os *mais pobres entre os pobres*.

Assim, os mesmos valores que serviram a essas sociedades em uma fase – a crença no valor supremo do indivíduo soberano – poderão ser um obstáculo mais tarde, quando um *ethos* solidário se fizer necessário (HIRSCHMAN, 1991, p. 110-111). Talvez seja essa a razão pela qual alguns países de “modernização tardia” – países que estavam livres das amarras de uma forte tradição liberal – foram os primeiros a resolver os problemas referidos à ampliação da participação política, utilizando-se dos recursos da política social.

No século XIX, os “regimes constitucionais” e as “monarquias absolutas” variaram na aplicação dos poderes “despóticos” e “infraestruturais” do Estado (MANN, 1993). Nos países chamados de “tardios” do processo de consolidação dos direitos liberais de cidadania, o aumento dos poderes despóticos do Estado constrangeu a emergência dos direitos civis e políticos, mas não impediu a proliferação de estatutos de cidadania social, que, subsequentemente, encaminharam os processos de democratização.

Já nos países “pioneiros” da modernidade liberal, em que a cidadania individual fora primeiramente institucionalizada, havia um *modicum* de cidadania política, mas esta fora confinada às classes proprietárias que “virtualmente representavam a sociedade civil”, e os direitos de associação, particularmente dos trabalhadores, acabaram sendo duramente reprimidos (MANN, 1987).

Em relação aos primeiros países, o caso prototípico é o da Alemanha. E vale a pena se deter por um momento nesse caso ilustrativo de como as capacidades do Estado social podem se democratizar, mesmo quando constituídas sob o autoritarismo.

Deve-se a alguns estudos clássicos o fato de ter-nos revelado que a especificidade da modernização capitalista na Alemanha radicava nas raízes agrárias e autoritárias do seu processo de desenvolvimento (GERSHENKRON, 1966; MOORE JR., 1967). Grande parte desses estudos salientou o papel conservador desempenhado pelas elites de extração agrária (os *junkers prussianos*) ao criarem obstáculos a uma evolução política democrática, devido à notável capacidade de aderência desses grupos aos processos de modernização dirigidos pelo Estado.

Essa “revolução pelo alto” ou “modernização conversadora”, pavimentou o curso pelo qual essas elites de extração agrária encaminharam as soluções para a pacificação do conflito de classes, via legislação social do Estado autoritário. Assim, o advento dos direitos sociais na Alemanha pode ser interpretado como uma “estrita compensação”, devido à ausência de direitos políticos para a classe trabalhadora no fim do século XIX (FLORA; ALBER, 1981:47). As leis antissocialistas promulgadas por Bismarck, em 1878, - antes do advento da legislação social - desestabilizaram o movimento operário ao extirparem do seio do proletariado a influência das correntes socialistas, utilizando-se de forte repressão.

Mas a eficácia de tal medida teve apenas um efeito imediato. E isso se deve, em parte, à relativa autonomia deixada aos trabalhadores em matéria de administração dos fundos criados pela legislação do seguro social. Não obstante os efeitos cooptativos dessa legislação, o direito de voto conferido às associações dos trabalhadores nos conselhos administrativos dos fundos do seguro operário, em plena vigência do autoritarismo, representou um importante passo, embora não intencionado, para o exercício de uma efetiva influência democrática em um setor de imediato interesse para a classe trabalhadora.

Com o advento dessa legislação, em 1883, temia-se que o reconhecimento da obrigação do Estado pela “segurança social” dos trabalhadores privasse o sindicalismo de seu principal recurso: os fundos mútuos sindicais. Mas o contrário se mostrou verdadeiro. A estrutura institucional do novo esquema do seguro-doença (1883), do seguro-acidente (1884) e das aposentadorias (1889), tornou-se um importante recurso organizativo para a classe trabalhadora (RIMLINGER, 1971; TENFELDE, 1985; STEINMETZ, 1991, 1993; MANOW, 1997).

A rápida reorganização do movimento operário alemão, em 1890, surgiu concomitantemente ao desenvolvimento da estrutura organizativa do novo seguro

social. Assim, os esquemas do seguro social tiveram um efeito catalisador sobre a ação coletiva do movimento sindical, embora de um modo oposto ao que a burocracia governamental havia intencionado.

Na Alemanha, a burocracia pública não se mostrou totalmente capaz de controlar os efeitos da participação dos trabalhadores nos esquemas do seguro. O projeto de política social de Bismarck, cuja principal diretriz era justapor repressão com “representação social” dos sindicatos nas instituições do seguro, logo foi superado pelo advento de um *protocorporativismo* que, durante a década de 1890, representou uma importante ruptura com a forma de conduzir a política social por intermédio exclusivo da burocracia (STEINMETZ, 1993, p.40-43).

Importante aqui é salientar que esse protocorporativismo foi configurativo das experiências de autogestão dos trabalhadores nos esquemas do seguro criados pelo próprio Estado, desempenhando, portanto, um importante papel simbólico. Como salienta Philip Manow (1997, p.11), uma carreira como a de *Kassenbeamter* (administrador de fundo previdenciário), tornou-se a primeira grande oportunidade para os trabalhadores alemães entrarem no domínio da burocracia pública - que até então era exclusivamente composta por indivíduos recrutados junto à velha aristocracia *junker* -, criando assim uma cultura administrativa no seio da classe operária que logo se tornaria um substantivo recurso de mobilização à disposição dos trabalhadores.

Mais tarde, o maior envolvimento do Estado na administração dos fundos do seguro, não representou uma perda no que diz respeito à “integração subcultural da classe trabalhadora” no Estado. O sistema de proteção social na Alemanha permaneceu semipúblico, guardando importantes elementos de autogestão, e a transferência de algumas funções do seguro operário para o Estado foi apenas parcial.

Os sindicatos alemães preservaram dentro de certos limites sua autonomia, mesmo sob o regime autoritário implantado por Bismarck. A interação dos trabalhadores no “novo Estado” que a legislação do seguro ajudou a estruturar, não foi apenas o resultado de um relacionamento de lealdade do tipo *paternalista*, e sim um processo essencialmente mediatizado pelo movimento operário. De um modo não premeditado, as novas políticas sociais estruturadas no regime autoritário tornaram-se também objetos de disputa pelos sindicatos socialistas que se reorganizaram durante a República de Weimar (STEINMETZ, 1993).

Mas as especificidades do seguro social alemão não param por aí. A burocracia, apesar de enfraquecida pelos controles do movimento sindical, exerceu um importante papel no sentido de deter a influência do patronato na gestão dos fundos do seguro.

O início da legislação social, em 1880, foi conduzido num profundo clímax antiliberal. A burocracia bismarckiana, em particular, bloqueou as várias tentativas do patronato industrial de resolver a questão social mediante o instituto de esquemas de seguro privado nas indústrias (RIMINGLER, 1971).¹⁷ Todas as principais leis sociais, entre 1883 (seguro-saúde) e 1927 (seguro-desemprego), foram promulgadas, a despeito da forte oposição dos interesses patronais. Isso também se manteve com relação às grandes reformas sociais que se seguiram após a Segunda Guerra Mundial.

A ideia de uma economia regulada por *contratos coletivos*, firmados entre os interesses do trabalho e do capital, e baseada num “equilíbrio dos poderes de classe”, foi o *leitmotiv* que inspirou o poderoso Ministério do Trabalho alemão em sua política social e trabalhista (MANOW, 1997). Esta instituição delimitou os termos de uma “luta de classes institucionalizada no capitalismo” fundamentada no princípio da “paridade das reivindicações no conflito” (KORPI, 1983, p.40), criando assim um sistema de acomodação dos interesses do patronato e da classe operária que se pautava por uma distribuição relativamente igualitária de recursos para a mobilização coletiva.

A imposição de um sistema de barganha coletiva, “pelo alto”, por parte da burocracia oficial (Ministério do Trabalho), foi uma resposta do Estado à relutância do patronato industrial em aceitar a legislação social face às ameaças do movimento socialista nos primeiros anos da República de Weimar. A eficácia desse sistema de relações industriais, do ponto de vista do trabalho, residia no fato de a legislação social proibir a emergência de contratos privados que poderiam minar os termos fixados pelos acordos coletivos. O Ministério do Trabalho, de acordo com Manow, utilizava-se assim de “técnicas de engenharia legal” para auxiliar os sindicatos a alcançarem densidade representativa frente aos interesses patronais (MANOW, 1997, p. 22).

O que deve ser retido em relação a esse exemplo, é que o corporativismo na Alemanha não se estruturou apenas com um arranjo *ad hoc* de “governança

¹⁷ Alguns intelectuais alemães absorvidos pela burocracia bismarckiana, especialmente os agrupados em torno da Associação para a Política Social (*Verein für Sozialpolitik*), tinham uma imagem do trabalhador alemão como a do “artesão” das antigas corporações de ofício, cujo ressentimento por haver perdido seu antigo *status*, o de trabalhador independente, merecia um tipo de reparação proporcional à perda desse *status*. Dever-se-ia, portanto, refazer a identidade desse trabalhador na sociedade industrial. Para tanto, seria necessário dotá-lo com os recursos que devolveriam sua independência face aos requerimentos da ordem industrial. Daí a preocupação desses intelectuais em proteger a parte mais fraca de uma relação, representada pelo trabalhador no conflito industrial (RIMINGLER, 1971).

econômica”, ligado estritamente aos objetivos do processo acumulativo, mas como um dispositivo de fortalecimento das capacidades organizativas do trabalho, voltado a radicar a política econômica no tecido de proteção social.

Num outro extremo, quando os processos de democratização, num determinado regime de políticas públicas, ocorrem mais rapidamente do que a construção de suas capacidades estatais, a trajetória da política social *tenderá* a atravessar uma “zona de risco” de construção dessas capacidades (TILLY, 2007, p.77).

Nesse contexto, o processo de democratização da política pública corre o risco de ser aprisionado pelas redes interpessoais, desigualdades categóricas e centros autônomos de poder, e neles permanecer indefinidamente. A capacidade do Estado, ao contrário de estruturada antes da democratização – quando em alguns casos o Estado penetra no território democrático já em posse dos meios de executar decisões vinculantes e alterar os recursos de poder - pode atuar no sentido de preservar essas diferenças (2007, p.80).

O importante, nesse sentido, é salientar que a *institucionalidade liberal e democrática* não proporciona, em si mesma, uma racionalização para recusar ou reordenar, em escala maciça, uma estrutura social que se mantém sobre profundas injustiças e desigualdades (MOORE JR. 1978). Os exemplos aqui cabem aos países que trilharam uma trajetória tipicamente comunitarista e liberal à cidadania: a exemplo dos Estados Unidos.

Nesses últimos países, as “virtudes dos interesses comunitários”, em diversos momentos, bloquearam ao invés de terem facilitado a construção dessas capacidades. Qualquer observador que analise atentamente as políticas públicas e o comunitarismo do século XIX norte-americano, defrontar-se-á com um quadro repleto de racismo, nativismo, patronagem, violência, sabotagem e competição desenfreada.¹⁸ Esse quadro contrasta fortemente com aqueles que retratam as associações voluntárias norte-americanas como “bens democráticos cruciais”.¹⁹

Apesar do longo período de continuidade que marca a democracia estadunidense, o Estado aqui foi pouco capaz de integrar as “redes de confiança” dos

¹⁸ São fartos os exemplos fornecidos pelo cinema. Em especial, dois grandes diretores retratam brilhantemente este período: Sergio Leone em *Era uma Vez no Oeste* (1968), e Martin Scorsese em *Gangues de Nova York* (2002).

¹⁹ Aqui não se enquadram apenas os teóricos da democracia pluralista norte-americana, mas também alguns entusiastas das associações civis deste país como Robert Putnam. Cf. PUTNAM, Robert. *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, 2000.

diversos segmentos da comunidade nas políticas públicas, e quando as integrou, seguiu as diferenciações categóricas estabelecidas entre os diferentes grupos de cidadãos, baseadas em linhas étnicas e em estigmatizações de classe (WEIR; ORLOFF; SKOCPOL, 1988).

A sociedade civil que resultou desse quadro, no que se refere propriamente às políticas sociais, levou a uma distribuição de influências sistematicamente tendenciosa ao processo de produção dessas políticas, além de ter frequentemente obscurecido seu processo decisório (SCHATTSCHEIDER, 1975; WHITEHEAD; 1999) A prática de negociar toda e qualquer decisão de um modo fragmentado também decompôs o centro do sistema político, o Estado. Em consequência, a crescente autonomia requerida pelo Estado para estruturar suas negociações com a gama de interesses privados, por sua vez, o transformou em um agregado de entidades semi-autônomas, similares a agências privadas (SKOCPOL, 2003).

Levando em conta esses fatores, não é fortuito o fato de neste país haver uma relativa ausência de capacidades burocráticas e de tradição intelectual no que tange a pensar a questão social com categorias alheias ao privado, ao individualismo liberal e à dinâmica pluralista de formação dos interesses.

Nos Estados Unidos, as lutas pela expansão dos direitos sociais permaneceram estritamente confinadas aos limites colocados pelo próprio liberalismo econômico, via estratégias de “mercantilização” da força de trabalho, que inibiram fortemente a formação de estatutos mais abrangentes de proteção, resultando em políticas sociais de forte conteúdo privatista.

Nesse país, em suma, o regime liberal e o comunitarismo constitutivo de suas associações, ao contrário de terem criado as bases para o pleno desenvolvimento da cidadania social, na verdade, contribuíram para *institucionalizar de vez a lei dos pobres*. Assim, a democracia capitalista mais afluente do mundo não seguiu necessariamente a trilogia consagrada dos direitos de cidadania e tampouco a do *Welfare State*.

A política social é um fenômeno tão complexo que a escolha de quaisquer variáveis específicas, tal como desenvolvimento econômico, democracia política, recursos de poder, papel das burocracias, etc., pode ser acomodada de alguma maneira dentro do seu processo de construção histórica. O mais interessante aspecto quanto a esse problema é observar, inversamente, como tais variáveis podem ser afetadas por um determinado setor de política, a exemplo do seguro social.

Os fatores que constituíram o seguro social no tempo, advêm do seu próprio processo cumulativo de aprendizado. Pode-se dizer que ele é uma instância privilegiada de observação dos fenômenos que ocorrem nas interfaces das relações Estado/sociedade; com destaque para as ideias e práticas das elites técnicas do Estado como agentes do seu *aprendizado institucional* (HECLO, 1974, p. 319).

Conforme mencionado anteriormente, o Estado desempenhou um papel ambíguo em sua relação com a sociedade. Essa ambiguidade também se revelou na organização das técnicas estatais de securitização dos riscos, junto aos contínuos deslocamentos público-privado que moveram os interesses em torno dos arranjos de proteção securitários (mutualismo, seguro social, seguridade).

Nos capítulos seguintes, ver-se-á que a especificidade da experiência chilena e brasileira, nesse âmbito, refere-se aos diferentes modos pelos quais suas elites técnicas mobilizaram os benefícios do seguro para criar as mínimas condições de concretização dos direitos sociais nas respectivas sociedades.

Desde já, é importante salientar que essa mobilização não resultou de qualquer “outorga generosa de privilégios” ou ainda de uma atitude “paternalista” do Estado. Ela foi a solução encontrada por essas elites para dar encaminhamento à questão social, buscando, desse modo, fortalecer os direitos de proteção dos trabalhadores frente aos interesses que lhes negavam reconhecimento político e expressão social.

2 – Uma Difícil Construção: Brasil e Chile em Perspectiva Comparada

No Brasil e no Chile, o acesso precário dos cidadãos aos serviços públicos essenciais esteve sempre associado à furtiva tendência de alguns grupos sociais em buscar redes privadas e personalizadas para suprirem-se desses serviços.

O fato é que em ambos os países, tais serviços sempre careceram do elemento de “voz”, conforme os termos colocados por Hirschman (1970), e a “saída” nunca foi propriamente uma “alternativa”, tornando-se, na verdade, um fenômeno constante e pertinente ao *dilatado espaço privatizado da cidadania*.

Exceções à regra foram alguns poucos arranjos públicos de proteção que, apoiados na força de trabalho organizada e nas burocracias estatais, puderam assim se *vertebrar social e politicamente*.

Essa inoperância do público face ao privado possui longas raízes históricas. Desde o imediato pós-independência, e apesar da coesão e do centralismo das elites estatais chilenas e brasileiras, a debilidade estrutural dos respectivos Estados não permitiu que eles superassem a recalcitrância dos grupos econômicos em se submeter ao processo de efetivação do poder público. Em muitos casos, a autoridade do Estado só era aceita por esses grupos quando seus interesses viam-se ameaçados pela irrupção do protesto popular (CENTENO, 2002).

O período de relativa estabilidade e centralização político-administrativa que caracterizou o chamado “Estado portaliano” no Chile (1830-1891) e o Estado Imperial brasileiro (1822-1889) legou essa debilidade estrutural das instituições estatais para o período subsequente.

Nos dois países, as datas não são apenas coincidentes. O regime da chamada República Parlamentar, instituído no Chile em 1891, e o da primeira Constituição republicana brasileira, promulgada no mesmo ano, inauguram os ordenamentos jurídicos e políticos do Estado liberal oligárquico. Durante esse período, os setores ligados às atividades primário-exportadoras gozaram de relativa autonomia, muito embora o centro político sempre se fizesse presente para dirimir as tensões intra-oligárquicas.

A predominância do doutrinarismo jurídico-liberal, que marcou intensamente o período em questão, também conspirou contra a instauração de uma ordem política aberta à participação democrática. O liberalismo, em ambas as nações, não conseguiu

digerir a entrada das massas na vida política, e o povo era frequentemente considerado o elemento perturbador da “estabilidade institucional”.

Portanto, ambos os países entram no século XX exibindo um poder estatal centralmente organizado, *mas interdito pelos interesses das oligarquias*. Desse modo, o Estado social que se estruturaria nesses países teve que se haver diretamente com essas debilidades para minimamente efetivar suas proteções.

Antes de se prosseguir com a análise das características do Estado social dos países em questão, é necessário fazer mais alguns esclarecimentos. A dinâmica do desenvolvimento do Estado Social na América Latina, para além das caracterizações tipológicas, e para o que interessa mais de perto a este estudo, somente pode ser percebida nas realidades contextuais que a constrói e a tipifica.

É fundamental destacar esse ponto, pois o conceito “mais acabado” de Estado social é o “Estado Socialdemocrata”. No entanto, sabe-se que a forma “acabada” desse Estado circunscreveu-se a alguns poucos países que lograram converter suas “sociedades salariais” em sociedades efetivamente protegidas. O *tipo ideal* do “Estado Socialdemocrata” foi descrito por Gosta Esping-Andersen, em seu influente estudo sobre a formação histórica do *Welfare State* nos países escandinavos, e também em outros trabalhos comparados sobre os “regimes de bem-estar” europeus (ESPING-ANDERSEN, 1985, 1990).

Seguindo a mesma linha interpretativa iniciada por Barrington Moore Jr.(1967) sobre o papel dos interesses agrários nos processos de modernização capitalista, a análise de Esping-Andersen (1985) demonstra que o êxito da socialdemocracia escandinava na construção do Estado social, dependeu de uma aliança de classes estabelecida entre os representantes do movimento operário e dos agrários, estruturada em duas conjunturas específicas. A primeira delas constituiu-se no final do século XIX, período no qual os socialdemocratas e os agrários selaram uma aliança decisiva em torno da questão da expansão do sufrágio, enfraquecendo assim a posição dos partidos burgueses no Parlamento. A segunda, mais emblemática para o desenvolvimento da política social, consumou-se durante a Grande Depressão, no início da década de 1930 (1985, p.45).

A reaproximação entre operários e agrários, no início dessa década, ao mesmo tempo em que ajudou a livrar os países escandinavos da ameaça de nazificação do campesinato, permitiu ao partido socialdemocrata chegar ao poder. Uma vez no poder,

a coalizão dos socialdemocratas com os agrários se articulou em torno da adoção de importantes medidas de legislação social e de pleno emprego, especialmente num momento em que o movimento operário estava sendo fraturado em razão da profunda crise econômica - *e muito antes do keynesianismo econômico despontar no horizonte*.

As implicações politicamente conservadoras de uma aliança celebrada em torno do protecionismo agrário revelaram-se potencialmente democratizantes no contexto escandinavo. Pesou para a consolidação dessa aliança, a inclusão precoce, em países de forte tradição agrária, dos trabalhadores rurais nos esquemas públicos do seguro social (HECLO, 1974).

Mais tarde, com o enfraquecimento dos partidos agrários, a socialdemocracia escandinava deslocou seu espectro de alianças para os setores médios, sem perder o apoio central do movimento operário – o que possibilitou a formação de uma sólida “coalizão de assalariados” estruturada em torno das políticas de seguridade social e de proteção do trabalho (ESPING-ANDERSEN, 1985, p. 37).

Na verdade, o que esse exemplo demonstra, independentemente de sua “idealização”, é que a socialdemocracia “fabricou” sua própria classe. A partir de sua aproximação com outros segmentos de classe, ela se aproveitou de situações conjunturais específicas para quebrar o estigma de subalternização dos partidos operários: num primeiro momento, opondo-se à relutância liberal em não reconhecer os interesses coletivos da classe trabalhadora; e, num segundo, fazendo frente à ortodoxia econômica então predominante, no sentido de formular um *planejamento social de novo tipo* (TELÒ, 1985).

Conquanto esse processo seja uma *excepcionalidade* dos países escandinavos, dificilmente generalizável para os países da periferia do capitalismo, não se pode negar que mesmo nesses últimos países as reformas sociais conduzidas pelo Estado levaram a importantes conjunturas transformadoras do social. No Brasil e no Chile, as condições foram insuficientes para propiciarem a formação de grandes partidos de massa da classe operária, mas isso não impediu que neles se produzisse uma forte cultura reformista.

Nesses países, os interesses agrários caminharam de mãos dadas com os interesses da burguesia industrial no sentido de isolar as reivindicações operárias, especialmente do campesinato, bloqueando assim as medidas mais extensivas de legislação social e a própria democratização do Estado. Em ambos, o desenvolvimento capitalista periférico provocou uma hipertrofia dos fatores sociais e políticos da

dominação burguesa, em consonância com a persistência de formas pré ou subcapitalistas de trabalho, e com a *depressão medular do valor do trabalho assalariado* (FERNANDES, 2006, p. 292).

Não se pode desconsiderar, todavia, que até o advento da legislação social nas primeiras décadas do século XX, essas duas sociedades possuíam um proletariado ainda incipiente e restrito aos centros urbanos, convivendo ao lado de uma massa camponesa dispersa e pouco integrada à vida nacional.

No Brasil, a escravidão e o latifúndio deixaram profundas marcas nos modos de organização do trabalho (FERNANDES, 1978, 2006), e se o Chile não arrastou seu sistema escravista até o final do século XIX, como fez o Brasil, estava ainda assim constituído, até o início do século XX, por relações de trabalho do tipo servil, como a *inquilinaje* (GÓNGORA, 1960; SALAZAR, 1985).

Contudo, mesmo permanecendo fechadas as possibilidades para o estabelecimento de coalizões de classe potencialmente emancipadoras do ponto de vista do trabalho assalariado, os representantes do movimento operário não “permaneceram no gueto”, encontrando importantes aliados para suas reivindicações em alguns partidos políticos e setores da burocracia governamental.

Na realidade, porém, importa mais destacar esse processo como um fenômeno configurativo das diversas expressões assumidas internacionalmente pelo Estado social e pela própria socialdemocracia; suas variações abrangem um leque de experiências que escapam às tentativas de agrupá-las para meras finalidades classificatórias. Isso significa que, independentemente da *realização do tipo ideal*, existem traços dessas expressões que podem ser encontrados em sociedades que seguiram trajetórias distintas. No caso do Chile e do Brasil, tais expressões assumiram frequentemente uma face “nacional-popular” (GERMANI, 1962), corporativa, ou mesmo foram articuladas através de cisões burocrático-reformistas irrompidas no seio de regimes autoritários.

Com isso em vista, não se está aqui afirmando que *cada caso é um caso* no sentido de relativizar tal fenômeno. O problema dessas classificações é que elas tendem, na maioria das vezes, a emitir juízos prescritivos sobre a natureza de determinadas sociedades. No fundo, o que acaba sobressaindo como critério valorativo nas análises sobre os processos de transformação dessas sociedades, é o seu *desvio patológico* em relação ao que é considerado *o bom, o feio, e o mal*, tendo como parâmetros uma certa

“tipologização dos ideais” e uma visão exclusivamente pré-determinada e eurocêntrica dos processos em questão.

Mas o que interessa de fato são os cursos “desviantes”, não como patologias. Nesse aspecto, as trajetórias individuais de países, que mais ou menos lograram estabelecer esquemas abrangentes e compulsórios de seguro social, abarcam um conjunto de especificidades que refletem de um modo não unilinear, as variedades de respostas às grandes transformações macroestruturais e aos processos globais de difusão de *idéias sobre reforma social*.

A difusão dessas ideias para os países aqui analisados seguiu uma mescla de imitação e criação. Mas se o processo foi imitativo e as elites, sobretudo as intelectuais, adotaram e adaptaram os discursos de “intervenção social”, “regeneração da nação”, “seguro social”, “seguridade”, seguindo uma orientação internacional nessa direção, isso não quer dizer que tais discursos, mesmo ali onde eles se encontravam plenamente estabelecidos, tiveram um lugar de origem.

As idéias e práticas concernentes à reforma social se difundem internacionalmente (HECLO, 1974; HAAS, 1992; DJELIC, 2008). E essa difusão é internamente mediatizada e reelaborada, desde que nos países “receptores” tenha florescido uma camada de intelectuais, políticos e profissionais disposta a refletir sobre esses temas.

Aliás, um estudo sobre o período formativo do Estado social chileno e brasileiro, não pode deixar de mencionar a contribuição do pensamento e da ação dos seus intelectuais como importantes fixadores de um imaginário centrado nas *possibilidades da reforma social*. Em grande medida, as ideias desses intelectuais foram responsáveis por engendrar um “possibilismo civilizatório”, o qual influirá decisivamente na delimitação de um campo de atuação para as diversas comunidades profissionais que se engajaram na construção das instituições desse Estado.

Cabe ressaltar que em ambos os países, no início do século XX, a chamada questão social assumiu um importante papel como fonte de tematização da política. Os debates precursores em torno dessa questão, incitados pelos legisladores, profissionais, intelectuais e publicistas, os aproximaram das demandas dos setores populares, quebrando a tradicional indiferença que separava os diferentes estratos dessas sociedades. Foi especialmente nesse momento de aproximação dos vínculos que essas

nações passaram a se “imaginar” como comunidades que incorporam valores civilizatórios (ANDERSON, 1991).

Desde o início do século XX, várias comissões foram organizadas nos respectivos legislativos nacionais para debater questões como as das condições de trabalho, higiene e habitação da classe operária. Uma comunidade composta por profissionais (médicos, advogados e engenheiros) passou a se articular em torno desses temas. Campanhas sanitárias foram promovidas nas regiões mais remotas para se averiguar as causas da proliferação de epidemias e das altas taxas de mortalidade infantil junto à população.

Nessas nações, a ideia de uma *seguridade social*, como um arranjo nacional e abrangente de proteção, também se apresentou seguindo um forte apelo imaginativo, haja vista a importância desse conceito para sociedades fortemente desiguais e heterogêneas, marcadas pela desproteção e precariedade das condições de trabalho. Em diversas sociedades, especialmente nas sociedades européias do pós-Segunda Guerra, mas também nas sociedades que passaram por processos de descolonização durante o mesmo período, o termo “nacionalização” trouxe consigo a ideia de um controle coletivo sobre os recursos da economia, tornando-se sinônimo de *socialização*.

Não é casual o fato de alguns reformadores sociais dos países aqui considerados, especialmente a partir das décadas de 1940 e 1950, terem empregado esse termo para enfatizar a necessidade de “socializar” os arranjos compulsórios de seguro coletivo, os quais, na época, estavam organizados de um modo bastante fragmentado. A ênfase aqui recaía na *nacionalização da poupança compulsória dos trabalhadores*, não apenas como uma propriedade social do trabalho, mas como um *patrimônio coletivo* de toda a comunidade nacional.

O quadro comparativo apresentado a seguir, trata fundamentalmente da complexa articulação dessas ideias com os interesses que elas visavam contemplar ou suplantar. Os capítulos que seguem buscam ressaltar os caminhos e descaminhos do Estado social no Chile e no Brasil, tendo como roteiro desse itinerário os processos de transformação dos seus arranjos de securitização dos riscos: das primeiras iniciativas de proteção mutualistas, que surgiram já em meados do século XIX, às instituições do seguro social, organizadas a partir da segunda década do século XX.

E isso requer um exame de como as correspondências entre *ideias, processos políticos e capacidades estatais*, pertinentes a cada um desses arranjos, produziram

diferentes tipos de relação entre o Estado e a sociedade, e o público e o privado, ao longo desse período emblemático de construção das políticas sociais dos respectivos países.

2.1 - As Origens do Seguro Social e as Sociedades de Benefícios Mútuos

Na literatura sobre as origens da política social pouca ênfase é dada às formas de proteção que antecederam a instituição do seguro social, quando os trabalhadores começaram a se organizar pioneiramente através da criação de fundos mútuos de proteção.

No entanto, alguns importantes historiadores da classe operária revelaram como o protesto dos trabalhadores, no início do século XIX, esteve orientado no sentido de preservar seus arranjos de autoproteção das ameaças colocadas pelo advento do capitalismo industrial (THOMPSON, 1968; SEWELL, 1980). De acordo com William Sewell (1980, p.23), o modo pelo qual os trabalhadores reagiram a tais ameaças foi mediatizado por valores e práticas pré-existentes à sociedade industrial, as quais partiram de um *idioma corporativo*.

Desde a Idade Média, a participação em um ofício marcava o pertencimento do indivíduo a uma “comunidade distribuidora de prerrogativas”, assegurando um “estatuto social” para o trabalho. No esquema das antigas corporações de ofício, o trabalhador não se constituía como um assalariado que vendia sua força de trabalho, mas como membro de um *corpo social* cuja posição era reconhecida num conjunto hierárquico de proteções, que impedia assim o advento de um “mercado de trabalho”. A inscrição em um ofício conferia uma dignidade coletiva ao trabalhador “de que a profissão e não o indivíduo era proprietária” (CASTEL, 1998, p. 155).

Entretanto, ao abolirem a inscrição estatutária dos trabalhadores em um ofício, em uma corporação, os legisladores do final do século XVIII e do início do século XIX, em nome da “liberdade individual” ou da “vontade soberana”, deixaram o caminho livre para a conversão do trabalho em uma “mercadoria fictícia” (POLANYI, 2000).

Concebiam-se assim que, uma economia de mercado, somente seria factível com o estabelecimento de um mercado de trabalho competitivo e fundamentado na livre contratação. A questão de como estabelecê-lo, dependeu da voracidade dos interesses

que visaram mobilizar as instâncias jurídicas e políticas para uma total destruição do tecido constitutivo de proteção das coletividades.

Conforme salientou Polanyi (2000), na Inglaterra do início do industrialismo, tanto a terra como o capital foram mobilizados antes do trabalho. Este se viu impedido de formar um “mercado nacional” devido às restrições impostas à sua mobilidade pelos atos de proteção ao campesinato, promovidos pela magistratura ligada à velha aristocracia *gentry* (2000, p. 100). Em 1834, a *Poor Law Amendment* (Emenda da Lei dos Pobres) pôs um fim no domínio dos magistrados que visavam proteger a mão-de-obra dos perigos reais de um sistema de mercado, ao promover as condições para a emergência de um mercado de trabalho competitivo e sem mediações de proteção.²⁰

A partir da aludida emenda, as ilusões do progresso não mais se mantiveram dentro do habitual otimismo iluminista, e o fenômeno da pobreza passou a revelar como a “utilidade” do emprego racional da força de trabalho era proporcional à degradação do indivíduo (POLANYI, 2000, p.107). Ao menos nesse aspecto, as lições do capitalismo manchesteriano legariam para os aspirantes à modernidade inglesa uma revelação desconcertante: a de uma miséria em massa que estava diretamente ligada à industrialização.

Na França, outra pioneira da modernidade liberal, algo idêntico se produziu, embora o sistema da pequena propriedade camponesa tenha sido preservado. De 1791 a 1884, as corporações, jurandas, guildas, e outras formas de inscrição estatutária do trabalho associadas com o *ancién regime*, estavam impedidas de existir como efeito da célebre Lei Le Chapelier (1791) que proibiu os exercentes de qualquer profissão de se associarem seja para qual finalidade fosse, proclamando assim a “liberdade” do trabalho, do comércio e da indústria.

É em resposta a esse processo de destituição do trabalho dos seus antigos suportes de proteção, que surgem as primeiras sociedades de benefícios mútuos. No início do século XIX, essas sociedades contribuíram para o florescimento de uma cultura associativa dos trabalhadores, especialmente na Europa e nas Américas, bem como para a proliferação de sindicatos e o desenvolvimento dos primeiros esquemas de seguro social. Tais iniciativas de “ajuda mútua” foram, em parte, uma reação dos

²⁰ A referida emenda consagrou o princípio de que os auxílios à pobreza deveriam ser sempre inferiores a mais baixa remuneração que um indivíduo poderia obter através de sua atividade normal de trabalho (POLANYI, 2000, p.103).

trabalhadores à “ofensiva civilizatória” da burguesia sobre os seus modos de vida (DE SWANN, 2005, p. 13).

A disseminação desses esquemas de autoproteção, no entanto, provou ser um fenômeno transitório, circunscrito a uma fase particular dos processos de industrialização e de formação do Estado Social (1830-1920). Essa transitoriedade tem a ver com o fato de essas associações se situarem a meio caminho entre o desaparecimento das chamadas redes de “proteção próximas” (CASTEL, 1998) e o advento do seguro social.

Segundo Marcel Van der Linden (1993), o mutualismo desempenhou várias “funções manifestas”. A primeira delas, e a mais amplamente difundida junto às organizações mutuais embrionárias da classe trabalhadora, consistia em prover uma ajuda financeira – um benefício monetário - aos seus filiados, mediante a acumulação de um fundo que era pago proporcionalmente à contribuição de cada associado em caso de calamidades como o desemprego e a morte. Tal característica distinguia as primeiras sociedades de benefícios mútuos dos sindicatos - cujos principais objetivos eram influenciar os termos do conflito entre capital e trabalho (VAN DER LINDEN, 1993, p. 09).

Embora o uso de fundos mútuos para custear a ação coletiva dos trabalhadores, tal como a atividade grevista, obscurecia as diferenças iniciais entre as sociedades mutualistas e os sindicatos, tais diferenças, contudo, foram se tornando mais evidentes com o passar dos anos. Por um lado, à medida que o movimento operário se radicalizava, as mutuais eram vistas como instrumentos de “colaboração de classe”. Por outro, à medida que o sindicalismo operário diversificava seu repertório de demandas sociais, aumentando seu interesse por medidas de proteção social, as mutuais se distanciavam do operariado, buscando, por sua vez, aproximarem-se dos estratos médios (DREYFUS, 1993).

A segunda “função manifesta” das mutualidades tinha a ver menos com suas atividades financeiras e mais com o caráter associativo e solidário das primeiras organizações. Várias dessas sociedades tinham como missão propagar os valores cívicos, morais, religiosos e profissionais entre os seus associados (VAN DER LINDEM, 1993, p.12).

Porém, algumas dessas mutualidades também podem ser consideradas como organizações configurativas de uma psicogênese orientada a reproduzir as exclusões

típicas do mundo do mercado. Em muitos aspectos, elas demonstraram ser passíveis a uma regularidade sociológica, cristalizando um sistema de pequenas unidades autônomas de provisão de benefícios – que incluía grupos com características mais homogêneas - sempre propenso a excluir os *diferentes*, os grupos de baixa renda, do consumo desses benefícios (DE SWANN, 1988, 2005).

Não é exagero afirmar que as mutualidades, sobretudo nesse aspecto, legaram algumas de suas práticas seletivas para os modernos *fundos de pensão capitalizados*. A poupança acumulada por essas mutuais - igualmente a dos atuais fundos de pensão - era considerada uma “virtude pessoal”, em contraste com as formas de “propriedade coletiva” do seguro social público.

O funcionamento das mutuais também era bastante precário do ponto de vista da administração desses fundos. Vários problemas atinentes à repartição dos riscos sociais surgiam, uma vez que os grupos com características mais homogêneas tendiam a se perpetuar na direção dessas mutuais. Cabe ainda salientar que os problemas de exaurimento dos recursos dessas associações se tornavam mais crônicos, quanto mais precárias fossem as situações de trabalho e as condições sanitárias encontradas em uma determinada população.

Não é casual o fato de essas mutuais terem proliferado num período em que o Estado se omitia em regular as condições de trabalho e em garantir proteções mais abrangentes. A recusa obstinada dos liberais do século XIX em elaborar políticas assistenciais de caráter público, e de fazer da assistência uma questão de direito, legitimava as práticas voluntárias de beneficência. O corolário disso, segundo François Ewald (1986, p.75), foi uma nova abordagem do social que encontrou certo respaldo no direito contratual privado e na idéia de tutela: “a relação do pobre com o seu benfeitor está aquém da esfera do direito”, e se constitui em uma relação essencialmente moral.

A partir do fim do século XIX, o patronato industrial passou a perceber nessas mutuais os instrumentos de que necessitava para fixar e disciplinar a mão-de-obra nas indústrias. Com o controle dos fundos dessas associações, o patronato poderia diretamente disciplinar a produção, sem a intromissão dos regulamentos públicos de proteção no interior das fábricas, conferindo ao trabalhador um novo tipo de proteção como contrapartida, *essencialmente moral e tutelar*. Ademais, as *virtudes morais* do mutualismo relatadas à autocompulsão dos trabalhadores para a formação de poupança, poderiam aqui cumprir uma função de utilidade para o próprio processo acumulativo.

É importante ressaltar esse aspecto do mutualismo para o presente estudo, pois ele denota a origem do privado (empresarial) no campo da assistência. Ele surge amalgamando os frágeis vínculos das obrigações ético-morais que envolviam tanto os esquemas de autoproteção de alguns grupos profissionais, como aqueles promovidos pelo próprio patronato: uma proteção “benevolente”, voluntária e, acima de tudo, pautada na exclusão dos diferentes.

Apesar das deficiências em prover um benefício coletivo de grande impacto, como o seguro social, as sociedades de benefícios mútuos cumpriram um importante papel como elementos de sociabilidade e de manifestação das tradições operárias nos primórdios do industrialismo. O mutualismo estimulou a confiança dos trabalhadores nas suas próprias lutas. Além disso, proporcionou uma valiosa experiência cultural no sentido de retirar do próprio proletariado o baixo *status* social que lhe foi conferido pelos estratos burgueses ascendentes (THOMPSON, 1968).

Após um período de intenso crescimento, na segunda metade do século XIX, as mutuais foram perdendo importância, sofrendo uma forte redução no número de filiados. Com a emergência do seguro social público, de um lado, e a comercialização do seguro privado, de outro, os fundos das mutualidades foram sendo lentamente incorporados dentro de outros esquemas de proteção.

As sociedades de benefícios mútuos se difundiram junto à classe trabalhadora do Chile e do Brasil. A seguir, discutir-se-á como o caráter ambíguo da organização dessas sociedades contribuiu para influenciar os esquemas de seguro social, públicos e privados, que foram posteriormente adotados em ambos os países. A presença marcante do mutualismo, no final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, coincide com a vigência, nos respectivos países, de uma ordem liberal oligárquica fortemente hostil às demandas por proteção social e regulação do processo acumulativo.

Desde as últimas décadas do século XIX, quando esses países “legalmente” aboliram suas formas de trabalho servil ou escravo, o trabalho assalariado se expandiu, e com ele o número de braços contratados para as atividades nos setores agro-exportadores, na mineração e, sobretudo, na nascente indústria. A nova classe de assalariados, com exceção de alguns poucos grupos, encontrava-se totalmente alijada de qualquer proteção. As situações de incapacidade física, doença, e de perda de renda na velhice e no desemprego, estimularam a proliferação dos arranjos mútuos de proteção.

2.1.1- O mutualismo chileno: suas formas de autoproteção e sua complexa coexistência com os sindicatos

O mutualismo no Chile é parte da própria história de atuação das forças do trabalho na vida nacional. Ele emerge como a primeira grande forma de organização dos trabalhadores, incluindo, num primeiro momento, os artesãos e alguns grupos de profissionais liberais e, mais tarde, os trabalhadores das regiões mineradoras e o operariado da nascente indústria.

As associações mutualistas chilenas tinham uma composição bastante heterogênea e pluriclassista, visto a diversidade de categorias de trabalhadores que elas buscavam representar. Muitas delas tornaram-se associações de “colaboração” durante a fase constitutiva da legislação social na década de 1920, sendo que uma parte considerável das mesmas serviu de base para a estruturação do sindicalismo de caráter mais combativo (BARRIA SERON, 1971; RAMÍREZ NECOCHEA, 1986).

As mutuais surgem num período da história chilena no qual o Estado liberal havia criado as bases para o desenvolvimento do livre comércio. A liberdade de comércio no Chile, durante o século XIX, expandiu os contatos econômicos e promoveu a chegada de inúmeros produtos estrangeiros. Entre 1880 e 1930, o crescimento econômico estava estreitamente ligado às atividades mineradoras, tais como a extração do salitre e do cobre, enquanto as maiores possibilidades de lucro se concentravam no alto comércio – nos setores de importação e exportação controlados por estrangeiros (MELLER, 1998).

As políticas de livre comércio praticadas por sucessivos governos, ao longo do século XIX, eliminaram as oportunidades para o desenvolvimento da indústria nacional. A modesta indústria manufatureira, no final do século XIX, não estava em posição de competir com o intenso afluxo de produtos estrangeiros que inundavam os portos do país, especialmente provenientes da Inglaterra. Os dividendos proporcionados pela atividade salitreira nas regiões mineradoras, não geraram os excedentes que poderiam ser reinvestidos para diversificar as atividades produtivas de uma economia dependente e de enclave, sendo grande parte desses excedentes canalizados para o financiamento do consumo conspicuo das classes altas, em particular da burguesia ascendente do setor salitreiro (PINTO, 1959; CARMAGNANI, 1998).

A despeito do modelo econômico “voltado para fora”, e dos constrangimentos ao processo de expansão da indústria colocados por uma base estreita de consumo, o Chile experimentou um pequeno surto de desenvolvimento industrial durante as décadas de 60 e 80 do século XIX. É a partir desse momento de relativo progresso da indústria e de intensificação do processo de urbanização que emerge o movimento popular (GREZ TOSO, 1997).

Em 1865, a população urbana representava 29% dos habitantes do país; em 1895, esta população já atingia 43%. A cidade de Santiago, que em 1865 possuía pouco mais de 100 mil habitantes, alcançava, em 1891, aproximadamente 260 mil habitantes (CHILE. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, 1990). As migrações camponesas para Santiago e outras cidades de médio porte, desde meados do século XIX, haviam alcançado impressionantes cifras. Isso se deve à saturação econômica de algumas regiões agrícolas que, no passado, haviam se desenvolvido como importantes centros de abastecimento e ao consequente fenômeno de desemprego e subocupação da população rural nessas áreas.

Ainda mais importante era a atração exercida sobre a população rural das atividades que começavam a se organizar nos centros urbanos. Dentro de uma estrutura econômica que permanecia fortemente dependente dos setores agrícola e mineiro, o pequeno surto industrial, no final do século XIX, representou um significativo avanço para a formação de um incipiente, mas agitado, proletariado urbano (SALAZAR, 1987; GREZ TOSO, 1997).

Nesse período, surgiram várias ocupações que até então não haviam existido: cocheiros, tipógrafos, artesãos especializados, etc. Este também foi o período no qual os trabalhadores sofreram as primeiras consequências do processo de urbanização. Os recém-chegados às cidades eram em sua maioria acomodados em habitações insalubres, que mais tarde proliferaram constituindo os chamados *conventillos* (DUJISIN, 1986).²¹ As condições de higiene nos locais onde se aglomeravam essas habitações, eram bastante precárias e a disseminação de epidemias tornou-se frequente junto à população.

A situação se tornava ainda mais grave, pois esse processo de precário adensamento das populações urbanas, no final do século XIX, inscrevia-se no quadro de um Estado liberal oligárquico de forte conteúdo antissocial. Um Estado tão obstinado

²¹ No Chile, a expressão *conventillo* designa as habitações populares que se multiplicaram a partir do final do século XIX, nos locais de aglomeração da classe trabalhadora das grandes cidades, semelhante aos cortiços no Brasil.

quanto os seus congêneres latino-americanos, da mesma época, em não conceder às populações rurais e urbanas qualquer medida favorável de legislação social. Para esse Estado, assim como para os seus doutrinadores, a proteção dessas populações não deveria extravasar os limites da caridade privada.

Conforme mencionado, as sociedades de socorros mútuos se constituíram como organizações de autodefesa para preservar as próprias condições de sobrevivência do proletariado nos primórdios do capitalismo. E como tais, elas surgem, especificamente no caso do Chile, como uma resposta popular à ausência de Estado em plena vigência da República Parlamentar oligárquica (1891-1924).

Assim, os trabalhadores que compunham o incipiente proletariado urbano deveriam se precaver contra uma série de riscos somente contando com os seus próprios meios de subsistência. E foi exatamente isso o que ocorreu, pelo menos para a parte mais organizada desses trabalhadores (ILLANES, 1990). As categorias profissionais que se organizaram, já no final do século XIX, caso dos artesãos e dos tipógrafos, viram nas sociedades de benefícios mútuos um meio seguro de enfrentar as dificuldades de uma existência vulnerável, as quais cada vez mais se faziam sentir na medida em que se intensificava o processo de urbanização.

Uma das principais tarefas dessas sociedades, em face da calamidade da situação sanitária, era a de conferir proteção contra as enfermidades que assolavam os setores populares. Maria Angélica Illanes (1993) vê, no advento dessas sociedades, os embriões da ideia de saúde como “sociabilidade, solidariedade e organização”, no sentido de terem criado e exercido, pioneiramente, um conceito de “saúde social” que se tornaria, décadas mais tarde, tão caro à história da medicina social chilena (ILLANES, 1993 p.23).

É importante destacar que a força dessas associações residia menos nos dispositivos técnicos que as mesmas engendraram para organizar as formas de proteção junto aos seus associados. Nesse aspecto, elas se constituíram como importantes formas embrionárias de organização coletiva, promovendo iniciativas educativas e culturais que foram fundamentais para a formação de uma identidade para a classe trabalhadora.

As sociedades de benefícios mútuos tornaram-se ainda um importante espaço de mediação para o protesto popular, dando visibilidade e densidade à temática da questão social. Frequentemente seus representantes eram convocados para opinar sobre questões

de interesse para a indústria nacional e demais questões relacionadas à elaboração de uma legislação social (ILLANES, 1990, 1993; GREZ TOSO, 1993).

Se por um lado, os intentos dessas associações relativos à consagração de uma forma mais abrangente de seguro social fracassaram, em razão dos problemas de coordenação que escapavam inteiramente ao seu controle, por outro, elas consagraram formas de organização que foram fundamentais em encaminhar o protesto popular para uma solução institucional, na medida em que nelas já se havia estruturado um ensaio organizativo nesse sentido. Um escrito do início do século XX demonstra o importante papel que elas desempenharam para uma tomada geral de consciência sobre os problemas sociais:

Se muitas das tarefas que as sociedades têm empreendido não têm dado resultados, delas não tem sido a culpa, pois tudo o que tem feito essas corporações é apenas exercer seus direitos à petição que, em muitos casos, não têm sido atendidos pelos nossos governantes, devido ao fato de que neste país tão livre não é o povo que governa, unicamente porque a maioria dos operários não quer exercer como é devido seu direito ao voto nos dias de eleição; mas, em todo caso, estes movimentos de opinião têm servido para o esclarecimento do mesmo operário, e ao menos para exteriorizar as classes dirigentes muitos dos anseios do povo (BLANCO, 1911, p.35).

As mutuais chilenas não se estruturaram única e exclusivamente como um movimento trazido pelas correntes imigratórias, como parece ter sido o caso de países como Argentina e Uruguai, ou como no Brasil, em que o mutualismo se desenvolveu circunscritamente a partir de certas particularidades regionais, não atingindo uma abrangência nacional. A especificidade dessas sociedades, no caso chileno, decorre de suas relações com as correntes políticas - conservadoras e liberais - que se enfrentavam desde meados do século XIX.

Nesse aspecto, o mutualismo chileno se constituiu como uma verdadeira corrente de opinião nacional – fortemente identificada com o movimento popular -, participando ativamente de todos os debates que orbitavam em torno da questão social, da reforma educativa e da constituição de um Estado laico. A influência ideológica da *Sociedad de la Igualdad* – um clube político fundado por jovens influenciados pelas idéias liberais radicais e pelo socialismo utópico – estimulou em grande medida a criação dessas associações, a partir de 1850 (GREZ TOSO, 1993; GAZMURI, 1999).

Entretanto, após este breve movimento de politização, as mutuais chilenas passaram a se dedicar, como em outros países, aos objetivos de garantir proteção aos

seus associados, de preferência aos associados oriundos de um mesmo grupo profissional. As primeiras mutuais desse tipo, organizadas entre os tipógrafos e artesãos das cidades de Santiago e Valparaíso, estabeleceram-se como sociedades “politicamente neutras”, cujos principais objetivos, entre aqueles habituais desse tipo de associação, isto é, prover auxílios monetários aos seus associados em caso de acidentes, doença ou morte, seriam a educação popular e a *elevação moral dos grupos profissionais*.

Entre 1860 e 1920, as sociedades de benefícios mútuos se expandiram rapidamente no Chile. Em 1862, apenas três sociedades haviam sido criadas; por volta de 1870, estas já perfaziam um total de 13, e em 1880, existiam cerca de 40 sociedades. Em 1890, havia algo em torno de 80 sociedades difundidas por todo o país (GREZ TOSO, 1993). Nas duas primeiras décadas do século XX, essas sociedades atingiram o seu auge. E nas vésperas da promulgação da legislação social, em 1923, havia mais de 900 sociedades desse tipo, abrangendo diversas categorias profissionais (BARRIA SERON, 1971, p.55).

Outra particularidade dessas sociedades, no caso chileno, é que elas souberam unir os objetivos do mutualismo e da educação popular – a educação moral dos trabalhadores – com uma preocupação cada vez mais crescente em demandar do Estado uma efetiva *regulação das condições de trabalho*. Nesse aspecto, elas cumpriram fundamentalmente um papel cívico e pedagógico junto à classe trabalhadora emergente. É crucial destacar este ponto, pois o trabalhador chileno era visto pelas elites do seu país como um sujeito *abjeto*, inclinado aos maiores vícios, e congenitamente incapaz de incorporar o *ethos* burguês do trabalho. Enfim, o trabalhador estava excluído dos “valores civilizatórios” que integravam a cultura das elites.

Assim, as mutuais passaram a valorizar a construção de uma imagem positiva do trabalhador chileno, num momento em que este era vítima dos piores estigmas, ao mesmo tempo em que orientavam os trabalhadores acerca dos *investimentos* que deveriam ser realizados para melhorar essa imagem. Ressaltavam, portanto, que suas atividades “além dos fins materiais para as quais se destinam”, constituem-se como “uma verdadeira escola de moralidade e aprendizado, onde se tem educado e instruído milhares de operários” (BLANCO, 1911, p. 08).

Havia ainda uma curiosa simbiose no seio dessas mutualidades entre o anarquismo, o socialismo utópico e o liberalismo. Era recorrente nas publicações de algumas dessas organizações, aparecerem referências a idéias de pensadores tão

diferentes como Bakunin, Saint-Simon e Benjamin Franklin, e a valores propriamente burgueses como a autonomia individual, a temperança e o empreendedorismo. “O operário”, segundo uma dessas publicações, “no geral poupa pouco ou quase nada; não tanto devido à insuficiência do seu salário, mas, como dizia Franklin, esse grande pensador norte-americano, porque tem o costume de gastar mais do que ganha” (1911, p. 08).

Como parte do seu repertório variado de ação, algumas mutuais, além de defenderem medidas mais substantivas quanto à regulação das condições de trabalho, advogavam que o poder público deveria adotar medidas protecionistas às indústrias nascentes, no sentido de proteger o setor manufatureiro da forte competição internacional. Essas demandas, de certo modo, aproximaram o mutualismo chileno tanto do emergente sindicalismo como de algumas correntes intelectuais que se tornaram bastante difundidas no início do século XX, e que viam no protecionismo estatal e no nacionalismo econômico os principais meios de “regenerar” o país (VILLALOBOS; BAEZA, 1993).

Assim, a despeito do fato de se pronunciarem como *associações apolíticas*, as mutuais chilenas se constituíram como importantes “vetores de sociabilidade e de cultura cívica”, a partir dos quais o jovem movimento popular do país se tornou politizado (GREZ TOSO, 1993, p. 35).

No final do século XIX, em virtude da crise econômica e da falta de apoio das elites políticas à questão social, as mutualidades se engajaram num esforço conjunto no intuito de criarem formas mais extensivas de proteção ao trabalhador. Seguindo algumas diretrizes traçadas por esse engajamento, as vinte e duas sociedades de socorros mútuos existentes em Santiago decidiram criar uma *Confederación Obrera de las Sociedades Unidas* (COSU), no sentido de tornar mais abrangentes os esforços de poupança coletiva para os seus associados (ILLANES, 1990). Essa Confederação, além dos socorros prestados em caso de doença, pretendia prover outros tipos de benefícios, como aluguéis subsidiados para os operários – financiados com os fundos coletados entre os próprios associados - e empréstimos para a aquisição de artigos de primeira necessidade.

A partir de 1880, as greves no Chile se tornaram um fenômeno recorrente. Este fato transformou o modo de agir das mutuais e suas relações com o movimento dos trabalhadores, especialmente nas regiões mineiras do norte do país. As sociedades de

benefícios mútuos passaram a incorporar as demandas do trabalho organizado, chegando em alguns casos a coordenar o repertório de protestos das organizações operárias nascentes (GRES TOZO, 1997). Isso foi possível em virtude da vinculação das mutualidades com algumas organizações políticas progressistas então existentes à época, como a *Sociedad Escuela Republicana* e o Partido Democrático (PD), fundado em 1887, que passaram a focar suas atividades políticas no emergente proletariado e na tematização dos problemas vinculados à questão social.

Não obstante esta aproximação do protesto operário com as mutualidades, os objetivos dessas últimas ainda permaneciam muito circunscritos à melhoria da posição aquisitiva de certas categorias ocupacionais, mantendo uma dupla postura em relação a objetivos mais imediatos, como o acúmulo de poupança por parte de algumas categorias, e objetivos de mais longo prazo, como a defesa da regulamentação das condições de trabalho. A defesa exclusiva do primeiro objetivo era comum no caso das mutuais organizadas por trabalhadores estrangeiros, especialmente no contexto de uma economia mineradora de enclave e fortemente dependente.

Uma economia de enclave, tal como a chilena no início do século XX, caracterizava-se pelo fato de que o seu setor moderno e dinâmico – o enclave salitreiro – era simplesmente uma extensão de uma economia central: um espaço pertinente a uma economia periférica franqueado a um controle e especialização econômicos induzidos pelos centros capitalistas (CARDOSO; FALETTTO, 1970; SUNKEL; PAZ, 1970; RODRÍGUEZ, 2009).

Nesta circunstância, enquanto se estabeleciam fracas relações entre o enclave mineiro e a economia local, o inverso ocorria quanto à proteção do enclave por uma estrutura oligárquica de dominação. Pode-se dizer que a realidade econômica do enclave impunha um tipo de consenso intra-oligárquico entre os dois grandes setores diferenciados da oligarquia chilena: a burguesia salitreira controlada por estrangeiros e o potentado agrário nacional (SUNKEL; PAZ, 1970).

A debilidade endógena do setor proprietário nacional, somada ao fato de que sua vinculação com o enclave exigia a imposição de uma ordem interna que assegurasse à disponibilidade de mão-de-obra, conduziu ao estabelecimento de um sistema de dominação extremamente excludente e caracterizado por fortes relações capitalistas de exploração (RODRÍGUEZ, 2009). Em razão desses fatores, a economia de enclave gerou uma forte reação reivindicativa por parte dos grupos operários, afastando

progressivamente as classes médias do repertório de ação coletiva do proletariado emergente.

No início do século XX, um número significativo de trabalhadores chilenos se atrelaria a esse tipo de economia, quando investidores estrangeiros, principalmente ingleses e estadunidenses, estabeleceram grandes empresas mineradoras nas regiões desérticas do Atacama. Desde então, uma grande quantidade de trabalhadores nacionais foram atraídos para essas empresas, em sua maioria proveniente das zonas agrícolas do Sul e do Vale Central, incorporando-se assim ao moderno sistema capitalista de empresa.

Durante a Primeira Guerra Mundial, essas grandes empresas se beneficiaram em larga medida do aumento da demanda internacional por alguns minérios, especialmente o cobre, e da consequente alta do seu preço, levando a uma forte expansão das companhias subsidiárias que exportavam esse produto diretamente para os Estados Unidos. O Estado chileno praticamente franqueou a exploração do cobre a essas companhias, que se estabeleceram como verdadeiros *feudos* dentro do país.

Os contatos dessas empresas com as autoridades governamentais, nos enclaves mineradores, resumiam-se apenas às solicitações de contingente policial para sufocar as frequentes manifestações operárias (KLUBOCK, 1998; RINKE, 2002).²² Nesses enclaves, quase não havia limites legais, e os impostos arrecadados eram tão baixos que somente uma pequena parte dos gigantescos ganhos das companhias mineradoras retornava para os cofres do Estado (PINTO, 1959). Praticamente tudo era importado nos enclaves mineiros, desde os implementos industriais básicos para a extração dos minérios até os trabalhadores mais especializados.

Contudo, a situação da classe operária nesses enclaves era considerada um pouco mais adequada do que na indústria e no campo, onde as condições de trabalho eram severamente duras, razão pela qual se intensificou o fenômeno migratório para essas regiões. Os trabalhadores passaram a se deslocar para as zonas mineradoras não

²² Thomas Miller Klubock (1998) relata como os carabineiros chilenos das zonas mineradoras, no início do século, poderiam ganhar salários extras ao enviar informes secretos aos chefes das companhias mineradoras sobre a conduta suspeita de alguns trabalhadores envolvidos nas atividades sindicais. Muitos desses carabineiros, depois que se aposentavam, passavam a fazer parte das milícias privadas organizadas por essas companhias (KUBLOCK, 1998, p.51).

apenas em busca de melhores salários, mas em busca da *promessa de proteção* (RINKE, 2002).²³

Nos enclaves mineiros, além de hospitais, habitações e escolas, havia se constituído um moderno sistema de proteção mutualista como estratégia patronal para atrair e fixar uma força de trabalho altamente itinerante, embora a atividade sindical permanecesse ali sob estrita vigilância policial.

No entanto, essa promessa de proteção não passava de uma miragem, provocada talvez pelas alucinações da dura vida que os trabalhadores levavam no deserto, pois a participação nas sociedades de benefícios mútuos do complexo exportador mineiro estava condicionada a certos pré-requisitos como renda e *status*, e era destinada quase que exclusivamente aos trabalhadores estrangeiros (supervisores, profissionais liberais e empreendedores).

A situação das sociedades mutualistas para estrangeiros, fortemente contrastava com a imensa maioria das sociedades organizadas pelos trabalhadores nacionais. Nas zonas mineradoras, os fundos arrecadados e *capitalizados* pelas primeiras mutuais podiam ser emprestados aos seus associados para a aquisição de casas - até mesmo casas com piscinas. Já os trabalhadores nacionais e suas famílias, eram ali amontoados em dormitórios constantemente expostos a vapores tóxicos emitidos pelas fundições das usinas (RINKE, 2002).²⁴ As primeiras mutuais também se pautavam numa espécie de *ascetismo puritano* para enquadrar a vida dos seus associados, discriminando e mantendo uma forte distância em relação ao estilo de vida do trabalhador chileno.

Essa era uma das razões pela qual, no Chile, havia um profundo sentimento de hostilidade dos trabalhadores nacionais para com as mutuais de estrangeiros, criando um incipiente clamor nacionalista junto ao proletariado (GREZ TOSO, 1993). Em face de alguns protestos, os administradores das companhias mineradoras, os *patrocinadores* dessas mutuais, defendiam-se das críticas mediante o argumento de que todas as instalações destinadas ao “bem-estar” dos trabalhadores nacionais, incluindo suas precárias habitações, eram de “propriedade das companhias” (RINKE, 2002, p.93).

²³ Os recrutadores de trabalho para as zonas mineradoras, os chamados *enganchadores*, prometiam altos salários sem mencionar que estes dependiam de uma jornada diária de trabalho de quase vinte horas. Omitia-se o fato de os salários serem pagos em fichas, os quais eram gastos nos próprios armazéns das mineradoras, denominados de *pulperias* (RINKE, 2002, p.87).

²⁴ Não é fortuito o fato de haver nas regiões mineiras a maior taxa de mortalidade junto à força de trabalho. Os acidentes profissionais também eram frequentes. Durante o período de 1917 a 1922, foram registrados mais de 11.400 acidentes apenas na região mineradora de Chuquicamata no norte do Chile (RINKE, 2002, p. 91).

Com esse argumento, os proprietários estrangeiros legitimavam a imposição estrita dos seus regulamentos, não apenas nos próprios estabelecimentos do complexo mineiro, mas sobre uma parte considerável do território chileno.

Em contraste, as sociedades para nacionais levavam uma vida anêmica, contando apenas com 30 a 40 sócios, algumas delas com pouco mais do que oito sócios. Em função dos poucos recursos disponíveis, várias dessas associações se especializaram apenas na provisão de auxílio-funeral aos seus associados. A questão do equilíbrio atuarial também era uma preocupação constante, e muitas delas passaram a rejeitar, ou simplesmente a excluir dos seus quadros, os associados potencialmente mais vulneráveis aos riscos e que poderiam assim comprometer a solvência financeira dessas frágeis associações.

Em que pese esses fatores, tais associações representavam as únicas formas de proteção com as quais o proletariado podia contar, especialmente para não cair na dependência da caridade, via serviços organizados pela Beneficência do Estado. No mesmo escrito sobre o papel das sociedades de benefícios mútuos chilenas, no início do século XX, o autor exortava a população mais pobre a se filiar nessas sociedades, pois:

[...] estas representam uma enorme economia para a Beneficência do Estado. Aqueles mais pobres, deveriam se sentir os mais obrigados a pertencer a essas sociedades, se é que estimam a si mesmos; se é que não querem colocar às suas famílias nas duras aflições de não ter como se medicar; se é que aspiram que suas viúvas e filhos tenham, ao menos como única herança, uma quota funerária de 300 pesos (BLANCO, 1911, p. 16).

Além disso, problemas de coordenação começaram a surgir quando as associações operárias atingiram certo nível de radicalização e densidade organizativa. Embora o Partido Democrático funcionasse virtualmente como uma espécie de organização “guarda-chuva” tanto para as mutuais quanto para os sindicatos resolverem seus problemas de organização, o gradual distanciamento desses últimos em relação ao mutualismo, e sua assimilação de uma estratégia mais deliberada de luta de classes, colocaria em cheque essa coexistência, assim como seus recíprocos esforços em empreender uma ação coordenada em defesa da regulação das condições de trabalho.

É no período da história chilena de predominância do liberalismo oligárquico - período denominado de República Parlamentar (1891-1924) - que as associações mutualistas atingem o seu auge, mas é também em meados desse período que se inicia a

perda de prestígio dessas associações junto a um segmento importante da classe trabalhadora. Vejamos os motivos.

O movimento operário, como consequência da forte repressão do Estado às atividades grevistas que agitaram as duas primeiras décadas do século XX, adota novas formas de organização, como as “sociedades de resistência” inspiradas pelas doutrinas anarquistas e anarcossindicalistas então em voga (JOBET, 1951; PIZARRO, 1986; DEVÉS; DÍAZ, 1987). Essas sociedades se constituíram nos embriões do sindicalismo de caráter revolucionário, dando origem também às chamadas mancomunais: organizações de inspiração socialista, criadas por volta de 1900, a partir da fusão de vários sindicatos, associações culturais e sociedades de benefícios mútuos.

O radicalismo do movimento dos trabalhadores chilenos, no início do século XX, deve-se fundamentalmente à relutância do regime liberal oligárquico em não reconhecer a questão social, ou em reconhecê-la apenas quando o protesto social rompia os limites de tolerância do Estado liberal: quando este, especialmente, apresentava sua verdadeira face – como se sucedeu no massacre da escola *Santa María de Iquique*, em dezembro de 1907.²⁵

Como consequência das atividades repressoras do Estado ao movimento operário, as sociedades de resistência inspiradas no anarquismo desenvolveram uma postura fortemente antagonista em relação às mutuais. As associações mancomunais, por seu turno, tomaram uma atitude de desconfiança em relação às sociedades de benefícios mútuos, mas continuavam a colaborar com estas últimas em assuntos que envolviam a regulação das condições de trabalho e as demandas por benefícios sociais.

As linhas demarcatórias entre o mutualismo e o sindicalismo ainda permaneciam bastante tênues no Chile nas primeiras décadas do século XX. O *Congreso Social Obrero*, primeira instituição de abrangência nacional a congregar as mutualidades, fundada em 1900, juntou-se às reivindicações do proletariado emergente, declarando-se favorável à jornada de oito horas, e outras reivindicações que diziam respeito à regulação das condições de trabalho. A primeira organização operária de abrangência

²⁵ No ano de 1907, inicia-se um período de grande agitação operária no Chile. O acontecimento mais marcante ocorre em dezembro do mesmo ano, quando um grupo de operários da indústria salitreira se rebela e assume o controle da cidade de Iquique, reivindicando melhores condições de trabalho. Pressionado pelo patronato, que rejeitou todo o tipo de acordo com os trabalhadores, o governo desloca vários destacamentos militares para a área rebelada, ordenando um massacre contra um contingente de operários abrigados em uma escola. Após este fatídico episódio, conhecido como o Massacre da Escola *Santa María de Iquique*, a luta do movimento mancomunista se arrefece e as sociedades de resistência são liquidadas pela ação repressora do Estado (DEVÉS, 1989).

nacional, a *Federación Obrera de Chile* - FOCH, criada em 1908, em seu primeiro congresso em 1911, declarava-se uma sociedade de benefícios mútuos, cuja finalidade era estabelecer relações amistosas nas disputas trabalhistas (GREZ TOSO, 1993).

Alguns importantes líderes do movimento operário do início do século XX, como o operário tipógrafo Luis Emilio Recabarren – futuro fundador do Partido Comunista do Chile (PCCh) - deixavam entrever em seus discursos que os objetivos das mancomunais eram pacíficos e que visavam difundir os ideais cooperativistas e a necessidade de organização das proteções junto ao operariado. Assim, Recabarren enfatizava que nas mancomunais organizadas no Norte Salitreiro:

[...] socorria-se e atendia-se com esmero os sócios enfermos, estabelecia-se uma escola-oficina de tipografia, aprovou-se um projeto de cooperativas de consumo, arrendou-se um terreno nas imediações das salitreiras, e se projetava construí-lo de modo que estabelecesse um armazém, onde os sócios poderiam adquirir mercadorias por um valor 50% inferior as mercadorias que eram adquiridas nas *pulperias* (RECABARREN, 1905, p. 34).

Recabarren (1905, p.39) ainda afirmava que “os capitalistas tiveram seus interesses afetados com a instituição das mancomunais”, pois através da criação dessas associações, “viram-lhes escapar as oportunidades que por tanto tempo haviam explorado em seu favor”. As chamadas *pulperias* eram verdadeiras máquinas de extração de recursos do proletariado no interior das companhias de mineração.²⁶ Como os salários eram frequentemente pagos em fichas, o patronato obrigava os trabalhadores a gastar grande parte das mesmas nos armazéns de propriedade das companhias.

Assim, ao tentar instituir suas próprias cooperativas de consumo, algumas mancomunais organizadas como sociedades de benefícios mútuos passaram a ser duramente reprimidas pelo patronato, e muitas delas tiveram de ser violentamente fechadas, reprimindo-se também a imprensa operária que então apoiava essas iniciativas de autodefesa do proletariado. Recabarren percebia que essas sociedades de benefícios mútuos, quando organizavam os fundos de que necessitavam para empreender suas ações, representavam uma verdadeira ameaça ao poder patronal, pois delas dependiam não só o bem-estar do trabalhador, mas a sua independência frente o capital.

As sociedades que existem no Chile têm por objetivo acumular fundos para evitar a miséria, quando, por culpa dos patrões, os operários se vêem obrigados a paralisar suas atividades de modo a obter as garantias que desejam para o seu bem-estar.

²⁶ As *pulperias* das oficinas salitreiras do norte do país produziam lucros muitas vezes superiores à própria extração do salitre.

Quando é o capital que paralisa as atividades da indústria, por não convir a seus interesses, deixando os operários à sua própria sorte, comete um delito o capitalista? São duas potências com iguais direitos. É um delito que os deserdados de fortuna acumulem fundos para se precaverem contra os azares da vida? (1905: p. 23).

No entanto, o casamento das mutualidades como o sindicalismo no Chile durou até 1919. A partir daí observa-se um distanciamento entre os dois tipos de organização. A FOCH, por exemplo, dominada desde 1919 pelas tendências revolucionárias do sindicalismo, deixou de se reconhecer como uma organização abrangente de benefícios mútuos, passando a se envolver na luta direta pela emancipação do proletariado (a FOCH se juntaria mais tarde ao PCCh). As mutuais, por sua vez, passaram a manter uma atitude ambígua em face da radicalização do movimento operário, deslocando cada vez mais sua atenção para os setores médios (DE SHAZO, 1983).

Em virtude dessa atitude ambígua, parte das mutuais passaram a ser alvo das estratégias patronais de cooptação do movimento operário. Cabe ressaltar que a atitude do patronato em relação às mutuais sempre foi de desconfiança, conforme mencionado em parágrafo anterior. Mas à medida que o movimento operário se radicalizava, os patrões passaram a perceber nas mutuais os principais meios de quebrar a unidade das reivindicações que se centravam em torno da regulamentação das condições de trabalho e da negociação de benefícios sociais.

Além disso, o patronato via que algumas sociedades mais pródigas em benefícios, poderiam se constituir em importantes instrumentos de aporte de recursos para as atividades de exploração no complexo exportador mineiro, através, por exemplo, da canalização da poupança acumulada pelos trabalhadores para novos investimentos ou mesmo para atividades puramente especulativas.

Assim, os fundos de algumas mutuais passaram a ser fortemente cobiçados pelo patronato. Os proprietários das companhias mineradoras do norte do país, em sua grande maioria estrangeiros, infiltraram-se nos conselhos deliberativos de algumas sociedades, por intermédio de seus administradores, no sentido de assegurar que elas fossem geridas “autonomamente”. Percebe-se aqui que, com essa atitude de assédio do patronato em relação aos fundos mútuos dos trabalhadores, inicia-se uma tendência que ainda traria profundas repercussões para o desenvolvimento subsequente do sistema previdenciário chileno.

Com o enfraquecimento dos elos que vinculavam as mutuais ao repertório de ação coletiva do sindicalismo, começaram também a proliferar as atividades comerciais

do seguro. Essas atividades estavam destinadas em sua maioria a captar os fundos mútuos dos trabalhadores para o financiamento de habitações e outras atividades estritamente ligadas ao consumo, mediante instrumentos precários e arriscados de capitalização. Em um folheto de propaganda de uma companhia de seguro criada no início do século XX para tais finalidades, o diretor da companhia em questão expunha as razões pelas quais seria muito mais conveniente para o trabalhador se filiar à sua entidade:

Têm surgido diversas ideias equivocadas de que corresponderia ao governo ou aos sindicatos a iniciativa de formar instituições de poupança, quando o natural é que sejam criadas pelos que vivem de pequenas rendas ou salários, a quem interessa a boa condução do negócio e a seriedade de sua organização. As sociedades de poupança não são instituições apenas para finalidades associativas dos operários, e sim para ensinar-lhes as artes de serem acionistas, as artes de serem proprietários (COMPAÑÍA DE ARROHOS Y CONSTRUCCIONES, 1900, p. 05).

Uma parte significativa dos operários passou a respaldar as atividades dessas companhias privadas de seguro, aplicando seus módicos recursos em contas de capital que não apresentavam nenhuma segurança quanto ao retorno dos depósitos acumulados. Somado a isso, a forte inflação registrada nas duas primeiras décadas do século XX, exauriu completamente os fundos dos “pequenos poupadores individuais”, gerando um forte descontentamento popular (VIAL, 1981).

Assim, a “arte de ser proprietário” mostrava-se uma frágil fortaleza, especialmente numa ordem caracterizada pela insegurança social, e os trabalhadores, conscientes dessa fragilidade, voltaram a considerar a “arte da associação”, buscando proteção nos sindicatos e no seguro social compulsório.

Nesse aspecto, o que contribuiu decisivamente para o declínio das mutuais no Chile foi o longo processo que presidiu o advento da legislação social, cobrindo um conturbado período que se inicia em 1924 e que termina com a promulgação do Código do Trabalho em 1931.

A emergência do seguro social colocou as sociedades de benefícios mútuos em uma posição marginal, e a não filiação a um sindicato, agora reconhecido pelo Estado, representava a exclusão dos grupos profissionais dos benefícios sociais a ele atrelados (FERNANDEZ, 1995). A Lei de Sindicalização Obrigatória, de 1928, fez dos sindicatos legalmente reconhecidos os responsáveis pela provisão de seguro-saúde aos seus filiados. Como as mutuais que atuavam no mesmo raio de abrangência desses sindicatos

também ofereciam assistência médica aos seus associados, tornou-se difícil, na prática, conciliar as obrigações estatutárias dos trabalhadores sindicalizados de contribuir para o seguro com a manutenção de esquemas paralelos de mutualização dos riscos (POBLETE TRONCOSO, 1949).

O caráter obrigatório do seguro, apesar de suas imperfeições, foi aos poucos minando os recursos financeiros e organizativos das mutualidades. Incapazes de pagar duas contribuições, uma ao seguro social e outra as sociedades de benefício mútuo, os trabalhadores chilenos começaram a se retirar das sociedades mutualistas, engrossando as fileiras do seguro social mediante os benefícios da sindicalização.

Como salienta Sergio Grez Toso (1993, p.43), a especificidade do mutualismo chileno reside no paradoxo de este ter sido o responsável pelo nascimento da legislação social no país e no fato de esta mesma legislação ter se tornado uma das principais causas de sua derrocada. Contudo, esse processo não parece ter sido uma exclusividade chilena. Ao contrário, vários países também se sujeitaram ao mesmo processo de conversão da auto-organização e do protesto operário em legislação protetora nos primórdios do Estado social.

Os embates do mutualismo com os sindicatos revolucionários ou reformistas no Chile, como em qualquer outra parte, refletiam as tensões organizativas entre os interesses particulares e gerais das expressões populares de protesto que se tornaram evidentes nos momentos que antecederam os processos de legislação social.

O mutualismo no Chile era espontâneo e, portanto, mais “próximo” dos interesses que ele visava representar. Porém, sua organização era ganglionar e sua capacidade de articulação política com os sindicatos em torno de objetivos comuns se mostrou bastante difusa e pouco estruturada – o que o tornou especialmente vulnerável ao controle e supervisão patronais, sobretudo quando organizado no interior das grandes companhias do complexo minerador.

O sindicato recém-criado, por sua vez, era um artifício projetado pela modernidade operária em sua contenda histórica contra os interesses patronais. Nesse sentido, os sindicatos chilenos foram se distanciando do mutualismo, não apenas devido ao fato de as mutualidades, em sua grande maioria, terem sido cooptadas pelos interesses patronais, mas em razão de a legislação social e do trabalho ter conferido aos trabalhadores formas mais abrangentes de proteção.

Contudo, essa distância provou ser mais retórica do que efetiva. Em razão da forte influência das mutualidades sobre o movimento sindical, e em virtude da presença marcante dos interesses patronais no momento dos debates parlamentares que precederam a promulgação da legislação do trabalho, optou-se por um formato de organização das associações sindicais no nível das firmas. É por isso que o seguro social, público e compulsório, teve certa dificuldade em encontrar nos sindicatos organizados o seu interlocutor privilegiado, capaz de lhe conferir consistência organizativa e vertebração social.

A questão importante a ser ressaltada decorre de como essas mutualidades no Chile reagiram aos diferentes modos de incorporação da classe trabalhadora à atividade legislativa mais ampla no campo do seguro, e aos diferentes projetos político-ideológicos que presidiram à construção do Estado Social, ou ainda, à competição com os sindicatos pela retenção de filiados e provisão de benefícios sociais.

O que parece ter sido emblemático em relação ao desaparecimento das mutuais chilenas decorre do processo político mais amplo: isto é, da própria incapacidade do regime que surgiu concomitantemente ao processo de legislação social em conferir uma expressão mais duradoura ao “idioma corporativo”, que, num passado não tão distante, unira as demandas de autoproteção do mutualismo às reivindicações de regulação do processo acumulativo que partiam do movimento operário.

Refiro-me aqui, especificamente, à incapacidade do governo de Carlos Ibáñez Del Campo (1927-1931) em construir uma sólida base de apoio popular ao processo de legislação social. E, conseqüentemente, ao fracasso das tentativas em instaurar o corporativismo no Chile, tendo por base o *frágil uso da força* como instrumento de controle dos trabalhadores. As mutuais chilenas parecem ter embarcado nessa tentativa de construção de um *Estado corporativo sem base social*.

Conforme será explicitado mais adiante, o corporativismo no Chile durou somente enquanto Ibáñez permaneceu no poder. Após a sua queda, em 1931, restaram somente as hostilidades entre o sindicalismo e as sociedades de benefícios mútuos, que de agora em diante tornar-se-iam associadas à perseguição ao movimento sindical.

A partir deste episódio da história do seguro social chileno, as mutuais e os sindicatos seguiram cada qual seu próprio curso de ação. Em 1952, já em fase de construção das políticas de seguridade social, o seguro social operário é reformado. Com essa reforma, que unificou os vários esquemas previdenciários existentes para os

operários na época, os trabalhadores representantes do Conselho do Fundo de Seguridade Social passaram a ser apontados diretamente pelos sindicatos, enquanto que as mutuais foram excluídas de participar desse conselho.

Décadas mais tarde, com o advento do Estado subsidiário e das reformas orientadas para o mercado, implementadas pela ditadura militar (1973-1990), o sistema de proteção social público e compulsório é colocado em uma posição residual. Isso deu ensejo para que um *novo tipo de mutualismo*, baseado na livre escolha e na provisão de esquemas de seguros privados, preenchesse novas funções, especialmente em um contexto autoritário, competitivo, e acima de tudo, hostil à representação coletiva dos interesses dos trabalhadores.

2.1.2- As mutuais brasileiras: entre a solidariedade e o mercado, entre o Estado e o patronato industrial.

As primeiras sociedades de benefícios mútuos no Brasil datam do início do século XIX. Mas o mutualismo, como iniciativa de autoproteção dos trabalhadores, surge nas três últimas décadas do século XIX, num contexto de transição do regime monárquico escravista para a ordem republicana baseada no trabalho livre.

O quadro de carências verificado na virada do século XIX para o XX, no seio do emergente proletariado das principais cidades brasileiras, estimulou a proliferação das sociedades de benefícios mútuos. Antes desse período, no entanto, cabe mencionar que alguns poucos ofícios puderam se organizar para criar suas próprias sociedades mutualistas, tais como os músicos, organizados em torno da Sociedade Musical Beneficente, em 1834, e os ourives, que em 1838 fundaram a Sociedade Animadora da Corporação de Ourives (SANTOS, 1979, p.19).²⁷

Mais tarde, essas sociedades passaram a congregiar um número cada vez mais significativo de categorias profissionais urbanas, sobretudo na cidade do Rio de Janeiro (BATALHA, 1999; VISCARDI, 2007).

No início da Primeira República (1889-1930), as relações entre patrões e empregados eram estabelecidas mediante o princípio liberal clássico da não ingerência nos contratos firmados entre indivíduos “livres e iguais”. Em outros termos: as relações

²⁷ Segundo Wanderley Guilherme dos Santos, a Constituição brasileira de 1824, ao abolir as corporações coloniais de ofício, dificultou o reconhecimento da existência de um problema social vinculado à regulação das profissões: uma tendência que se acirraria posteriormente com a promulgação da Constituição Liberal de 1891 (SANTOS 1979).

que definiam a contratação da força de trabalho eram reguladas pelos princípios do direito privado, e se subordinavam ao que rezavam os códigos civis e comerciais vigentes na época.

Na Constituição liberal de 1891, omitia-se o caráter estatutário das profissões ao se reconhecer o seu livre exercício e a sua não-regulamentação: “arcaico eco do ideário anticorporativo do século XVIII” (SANTOS, 1979, p.19), e que fazia jus à construção de uma ordem republicana, uma ordem puramente contratual, sem ingerência das associações originadas no mundo do trabalho.

Como se não bastasse à Constituição de 1891 ter reiterado a aversão dos legisladores oitocentistas brasileiros às corporações, ela inova em relação aos dispositivos da Constituição anterior (1824), ao proibir o Estado de promover qualquer auxílio aos socorros públicos: uma nítida indicação de que os preceitos constitucionais que acompanharam o nascimento da República brasileira “enrijeceram a ortodoxia liberal em detrimento dos direitos sociais” (CARVALHO, 1985, p. 147).

Tal como no Chile, as mutuais brasileiras, durante a Primeira República, nascem imbricadas à ideia de *valorização moral do trabalhador*. Essa valorização tornou-se um aspecto crucial da estratégia dos próprios trabalhadores em suas lutas para que o reconhecimento dos seus direitos associativos e profissionais adquirisse expressão política (CASTRO GOMES, 1988). Isso se tornava tão mais importante, sobretudo quando se considera os efeitos nocivos que o impacto da escravidão produziu para a estruturação de uma “sociedade do trabalho” no país (FERNANDES, 1978, 2006; CARDOSO, 2010b).

O imaginário da escravidão e sua consequente associação estigmatizadora com o trabalhador nacional – o “vadio” que além de indolente sofria, segundo as teses racialistas do dia, de uma incapacidade congênita para o trabalho – fez com que parte da elite, especialmente a elite cafeicultora de São Paulo, optasse pela importação de imigrantes como solução à “insuficiência” de braços para a lavoura cafeeira.

A associação do trabalhador nacional, do mestiço, com a escravidão, reforçava a aposta das elites no “branqueamento” do povo como solução aos entraves do progresso civilizatório, tal como formulavam diversas teorias racistas aceitas amplamente no ambiente intelectual e científico da época (SCHWARCS, 1993). As primeiras sociedades de benefícios mútuos organizadas entre os trabalhadores nacionais surgiram como reações à aposta das elites no elemento “laborioso, europeu e puritano”, que

aportando no país vicejaria uma cultura empreendedora, capaz de curar as mazelas do passado escravista, da mestiçagem e da inaptidão para o trabalho.

Contudo, ao contrário do que ocorrera no Chile durante meados do século XIX, as mutuais brasileiras não se constituíram numa corrente de opinião nacional. Os contatos entre as mutuais de diferentes regiões do país eram raros, salvo no caso das mutuais ligadas ao funcionalismo público, permanecendo elas circunscritas às poucas áreas urbanas então existentes. Isso se deve, em parte, à organização federativa do Estado brasileiro e à acentuada tendência autônoma e regionalista dos estados durante a vigência da República liberal oligárquica.

As mutuais no Brasil não podem ser tratadas como meras sucessoras das corporações e das sociedades beneficentes coloniais. Tampouco podem ser vistas como associações que deram origem ao sindicalismo combativo, típico das duas primeiras décadas do século XX. Elas não eram organizações exclusivamente operárias, e em seu seio podiam ser encontrados membros de diversas categorias profissionais (médicos, engenheiros, funcionários públicos, etc.) (DE LUCA, 1990). E apesar dessas associações servirem, em princípio, aos interesses dos trabalhadores, várias delas eram entidades fundadas pelo patronato industrial e de empresas dos setores de serviços ligados ao complexo primário-exportador e financeiro (companhias ferroviárias, casas comerciais, bancos, etc.).

O que tornava essas sociedades diferentes, no entanto, era o tipo de benefício que elas concediam. Mediante contribuições mutualizadas entre os seus associados, elas ofereciam auxílios de caráter pecuniário vinculados a uma série de eventos, como doença, invalidez, acidente, velhice ou morte, assumindo, portanto, um caráter precoce e nitidamente *previdenciário*.

É injustificável a pouca atenção dedicada ao fenômeno do mutualismo nos estudos sobre a emergência do sistema previdenciário brasileiro. Ao tomarem precipitadamente o momento legislativo como o marco inicial das *iniciativas de proteção* no âmbito da previdência, esses estudos apontam que o início dos arranjos previdenciários no Brasil surge a partir da promulgação da célebre Lei Eloy Chaves, em 1923 (MALLOY, 1976, 1986; OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986).

Tais interpretações, além de alimentarem os equívocos sobre a natureza dadivosa da legislação social, instituída especialmente no pós-30, ocultam o fato de as normas que visavam regular os conflitos entre capital e trabalho assumirem um caráter

profundamente negociado. Com isso, apaga-se da memória não apenas a luta política dos trabalhadores pela conquista dos direitos de proteção, mas especialmente *as resistências societárias erguidas contra a consecução desses mesmos direitos*, que culminaram num determinado tipo de legislação social, restando apenas à visão de que esses dispositivos regulatórios do conflito serviram para manter as massas em um estado permanente de subserviência e alienação.

Pouquíssimos autores se deram conta do fato de as Caixas de Aposentadoria e Pensões – CAPs, criadas a partir de 1923, terem sido inspiradas em algumas sociedades de benefícios mútuos²⁸, especialmente nas sociedades de tipo empresarial existentes em São Paulo – estado de origem do Deputado Eloy Chaves, ex-chefe de polícia do estado, e autor da Lei 4.682, de 24/01/1923, que instituiu as Caixas em cada uma das empresas de estrada de ferro existentes no país. Como tais, essas sociedades serviram de modelo para a construção dos arranjos previdenciários no período que vai da promulgação da referida Lei, em 1923, até a criação dos primeiros Institutos de Aposentadoria e Pensões - IAPs, em 1933, após a Revolução de 1930.

Sem desconsiderar a importância das mutuais de outros estados para a experiência do associativismo brasileiro, especialmente durante a Primeira República (SILVA JR., 2005; VISCARDI, 2005), concentro-me aqui em salientar as principais diferenças existentes entre as mutuais do Rio de Janeiro e de São Paulo. As mutuais desses estados sofreram a influência de distintos arranjos de proteção, cujas estruturas organizativas foram determinantes, por sua vez, em cristalizar os diferentes modelos das instituições previdenciárias posteriormente adotadas no país.

Nesse aspecto, o Rio de Janeiro e São Paulo, entre as últimas décadas do século XIX e o início do século XX, afiguram-se como o lócus de disseminação de dois tipos de tradições mutualistas bastante distintas. Se as semelhanças entre o mutualismo dos dois estados devem ser buscadas no conjunto de práticas associativas que geraram solidariedades horizontais, através das iniciativas de autoproteção dos trabalhadores, suas diferenças decorrem de como essas solidariedades se defrontaram com diferentes formas de apropriação dos recursos simbólicos e materiais de sua organização.

Até 1920, apenas 16,6% da população brasileira vivia em cidades com mais de 20.000 habitantes. Numa economia agro-exportadora “voltada para fora” como a

²⁸ Em alguns trabalhos há apenas referências breves a essa vinculação entre as CAPs e o mutualismo (MALLOY, 1986). Exceção é o trabalho de Tânia Regina de Luca (1990), que trata especificamente do mutualismo paulista, associando-o ao movimento de constituição das primeiras CAPs em 1923.

brasileira, e fortemente dependente da exportação do café, 70% da população vivia majoritariamente das atividades agrícolas. As duas principais cidades no período em questão eram o Rio de Janeiro e São Paulo, respectivamente com 790.000 e 579.000 habitantes. Em 1920, a industrialização também se concentrava nas duas cidades, com destaque para o Rio de Janeiro que ainda não havia sido superada por São Paulo como o principal centro industrial do país.

No Rio de Janeiro, a situação do proletariado urbano e a organização das profissões eram bastante distintas das que prevaleciam em São Paulo. Na primeira cidade, “a industrialização era mais antiga e o operariado mais nacional” (CARVALHO, 2004, p.58). Na então capital da República, que havia sido também o centro político e administrativo do Império, a grande quantidade de ocupações direta e indiretamente ligadas às atividades do Estado, conferia certa proteção às categorias ocupacionais ali presentes.

Nessa cidade, também se concentrava um setor menos dependente das classes agrárias, constituído pelos grupos médios profissionais e burocráticos (militares, funcionários públicos, advogados, médicos e engenheiros), que não se identificavam propriamente com os valores da burguesia cafeeira então em evidência (PINHEIRO, 2006).

Havia ainda na Capital Federal, um significativo contingente de trabalhadores ligados aos setores de serviços (ferroviários, marítimos, operários dos arsenais do exército e da marinha, gráficos da Imprensa Nacional, etc.), em que as ideologias anarquista e anarcossindicalista haviam pouco penetrado. Além disso, os nacionais compunham a maioria do operariado. E no serviço público e nas empresas estatais, as vagas eram preenchidas por brasileiros e eleitores, sendo o alistamento eleitoral condição obrigatória para o emprego público. Os operários do Estado e das empresas públicas também mantinham estreitas ligações com o governo, vendo a ascensão da República como uma oportunidade para redefinir o seu papel político (CARVALHO, 1985). Esses fatores, ao que tudo indica, parecem ter incentivado a formação de ligas, associações e partidos operários mais propensos a participar do processo político da legislação social (CASTRO GOMES, 1988).

Situação também distinta era a das mutuais aí estabelecidas. A maior parte das sociedades de trabalhadores formadas na cidade do Rio de Janeiro, entre 1835 e 1899, era de caráter mutualista. Durante esse período, as mutuais existentes no Rio de Janeiro

desenvolveram fortes afinidades com as sociedades republicanas e abolicionistas, estreitando ainda os seus laços com o nascente movimento sindical. Na ausência de reconhecimento legal das profissões por parte do Estado, essas associações se apresentavam como os únicos espaços organizativos disponíveis aos trabalhadores manuais que quisessem se organizar após 1824 (BATALHA, 1999). Por essa razão, grande parte dos trabalhadores utilizava-se dos recursos organizativos que as mutuais ofereciam para pleitear reconhecimento profissional junto ao Estado.

A grande quantidade de empregos públicos fez proliferar as mutuais ligadas ao funcionalismo no Rio de Janeiro. Nesse aspecto, é importante salientar que o *estatuto* dessas mutuais fortemente contrastava com os dispositivos jurídicos que visavam normatizar os vínculos empregatícios em outros setores da economia, especialmente nos setores industriais e no de locação de serviços privados.

Ao funcionário público era conferido um *status* especial, uma vez que mantinha com o Estado um vínculo jurídico de natureza diversa daquele que caracterizava as relações de trabalho no setor privado. Muito antes da legislação previdenciária propriamente entrar em cena, a partir de 1923, o funcionalismo já desfrutava de algumas prerrogativas quanto aos direitos previdenciários estatuídos em função de uma ocupação específica.

Importante aqui é salientar como a normatização de um conjunto de leis de caráter previdenciário no Brasil, destinado a proteger o funcionalismo, revelou-se essencial para estabelecer as diferenças entre os tipos de emprego existentes nos setores público e privado. Tais diferenças não podem ser vistas exclusivamente segundo a ótica dos “privilégios injustificáveis” concedidos clientelisticamente pelo “Estado patrimonialista” para proteger determinadas categorias e assenhorar-se dos seus recursos simbólicos e materiais.

A visão desses primeiros estatutos de proteção como “privilégios injustificáveis”, é reforçada por alguns estudiosos do tema da emergência dos sistemas previdenciários nos países latino-americanos (MALLOY, 1976, 1986; MESA-LAGO, 1978). No caso do Brasil, James Malloy (1986, p. 24) afirma que a previdência social, desde os seus primórdios, esteve ligada a um “projeto político de cooptação e controle”; e que a estrutura do “Estado patrimonialista” brasileiro teria facilitado a inserção precoce dos funcionários públicos nos esquemas de proteção previdenciários promovidos pelo Estado.

Para esses autores, o significado político da seguridade social é compreendido exclusivamente sob a ótica dos “grupos de pressão” que se apoiam no Estado para “conquistar privilégios”, neutralizando assim os efeitos redistributivos da seguridade. O Estado aqui geralmente é visto como um instrumento passivo ou como um cooptador nato desses grupos de pressão, e agiria em conformidade com a posição relativa que tais grupos detêm na sociedade. Grupos de pressão cujo poder é derivado da “política do Estado” estão no topo da hierarquia, defasando o poder daqueles que se “encontram no mercado” (MESA-LAGO, 1978, p. 14).

De acordo com Carmelo Mesa-Lago (1978), os países latino-americanos que constituíram seus primeiros arranjos de seguro, são vítimas de uma regularidade: quanto mais urbanizado, industrializado, sindicalizado e politicamente consciente for esse país, onde não por coincidência o sistema de seguro social é mais desenvolvido, “um cínico fenômeno tem ocorrência, a massificação dos privilégios de seguridade social” (1978, p.16).

Ora, gostaria sinceramente de saber qual país do mundo organizou seus primeiros arranjos de proteção sem seguir as distinções estabelecidas pelas próprias profissões para que esse fenômeno da “massificação dos privilégios” seja considerado uma excepcionalidade ou uma aberração do Estado social latino-americano. O problema é que esses autores confundem os estatutos de proteção vinculados às diversas profissões com privilégios, postulando um excessivo igualitarismo para a concessão de benefícios que desconsidera as motivações solidaristas na estruturação desses arranjos entre as diversas profissões.

Em países que se defrontaram com grandes dificuldades para difundir infraestruturalmente a ordem pública sobre todo o território, sobretudo em razão da existência de certas tendências privatistas de dispersão e autonomização do poder territorial, a estabilidade do cargo público se afigurou como o único dispositivo confiável de o Estado fazer valer suas decisões jurídicas e administrativas. Este parece ter sido o caso do Estado brasileiro desde o início do século XIX, quando se tornou uma nação independente; um Estado que logrou efetivar alguns dispositivos de proteção jurídica e de continuidade administrativa, mas que teve suas funções cerceadas pelas elites agrárias enquistadas no poder.

Contudo, o Estado brasileiro, de modo a escapar desse assédio privatista, criou alguns importantes regulamentos que consignavam disposições assecutórias para a

permanência do funcionalismo público no cargo (DE LUCA, 1990). Tais disposições visavam proteger os funcionários contra demissões arbitrárias, tornando os cargos públicos, nesse sentido, mais atrativos para aqueles que buscavam um emprego estável e relativamente protegido.

Entrar no serviço público não representava uma oportunidade no sentido de ingressar numa carreira de “privilégios” e “regalias”. Ao contrário, representava, além do reconhecimento da “dignidade da profissão”, da cultura do *servir o público*, um modo seguro de escapar do emprego no setor privado que, numa ordem liberal oligárquica, significava subordinar-se ao livre arbítrio do patronato. Portanto, entrar no serviço público significava – aliás, como até hoje (enquanto durar o serviço público) – a certeza da *estabilidade no trabalho*.

Nesse sentido, a discriminação profissional que ensejou o processo de criação das mutuais no seio do funcionalismo público, baseou-se fundamentalmente numa constatação negativa da situação que prevalecia no mercado privado de trabalho. De fato, torna-se problemático inferir, a partir disso, que a motivação por trás da criação de dispositivos de proteção para o funcionalismo tenha apenas se pautado na “outorga de privilégios”.

Os países abordados por este estudo não se constituem em excepcionalidades em relação à tendência verificada em outros países de, primeiramente, conferir os benefícios do seguro social a algumas categorias profissionais, especialmente compostas por servidores públicos. O que há de original aqui, especificamente no caso do Brasil, é o fato de os dispositivos de regulamentação do trabalho e de proteção securitária destinados ao funcionalismo terem servido como importantes fixadores das expectativas daqueles que dependiam exclusivamente das *precárias* proteções estabelecidas no mercado privado de trabalho. Não que todos os trabalhadores do setor privado quisessem cobiçar os empregos públicos então existentes, mas ao menos almejavam que as proteções aí estabelecidas fossem a eles estendidas, sobretudo as proteções que conferiam estabilidade contra os desmandos patronais.

É sintomático o fato de os trabalhadores do Rio de Janeiro terem percebido precocemente a importância do reconhecimento profissional pelo Estado como uma estratégia de defesa dessa estabilidade tanto almejada. Nesse sentido, algumas categorias presentes nesse estado, desde o início do século XX, passaram a defender a criação de sindicatos profissionais fortemente orientados a um associativismo do tipo

cooperativista. A criação desses sindicatos denota uma estratégia de luta pela conquista de direitos sociais, oposta à estratégia de ação direta - típica das associações anarquistas e anarcossindicalistas - e que se confundia, em vários aspectos, com as estratégias do próprio mutualismo (CASTRO GOMES, 1988).

Também é na Capital Federal que as primeiras iniciativas estatais no campo do seguro nascem imbricadas às formas de proteção mutualistas engendradas por algumas categorias ocupacionais ligadas às atividades do Estado.

Antes mesmo da queda da monarquia e do sistema escravista, surge a primeira lei amparando os empregados das estradas de ferro do Estado (Lei 3.397, de 24 de novembro de 1888). Em 1889, o Decreto 10.209, cria o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas da Imprensa Nacional. No mesmo ano, é concedido aos trabalhadores no abastecimento de água da Capital Federal o direito a férias de 15 dias, e, em seguida, este mesmo direito é estendido aos Ferroviários da Estrada de Ferro Central do Brasil. Em 1890, os ferroviários das companhias estatais conquistam o direito à aposentadoria. Sob a iniciativa de Rui Barbosa, então o primeiro Ministro da Fazenda do período republicano, é criado o Montepio dos Funcionários do Ministério da Fazenda (Decreto n.942 – A de 31/10/1890), servindo de modelo para todos os montepios criados subsequentemente: Estrada de Ferro Central do Brasil, em 1890; Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, em 1892; Casa da Moeda, em 1911; Capatazia dos Portos do Rio de Janeiro, em 1912 (SANTOS, 1979, p.19).

Em 1891, todos os ministérios já possuíam seus próprios montepios, organizados para amparar o futuro das famílias dos servidores públicos. A organização desses montepios diferia radicalmente da que prevalecia nas antigas mercês e Santas Casas de Misericórdia do período colonial e imperial – entidades organizadas exclusivamente para finalidades privadas e caritativas. A filiação aos montepios tinha um caráter compulsório e os benefícios a eles atrelados decorriam de um reconhecimento profissional *estabelecido em lei*. Portanto, tal filiação era definida estatutariamente como um direito.²⁹

Nas mutuais criadas pelo funcionalismo, havia ainda as chamadas licenças especiais (licenças-prêmio), que eram outorgadas a funcionários que completassem um determinado tempo de serviço sem interrupções. Também as gestantes tinham direito a

²⁹ Os funcionários públicos eram automaticamente filiados aos montepios ao ingressarem na profissão, e deveriam sujeitar-se ao desconto mensal equivalente a um dia de trabalho a título de contribuição, além de durante 12 meses estarem obrigados ao pagamento de igual quantia para quitação de jóia (DE LUCA, 1990, p. 112).

dois meses de licença. Desde o início do século XX, nessas mutuais, o direito a um período anual de descanso era concedido a todos os funcionários, sendo que a partir de 1916, consagrou-se como regra geral para todos os funcionários federais 15 dias de férias (DE LUCA, 1990, p.113).

No seio do funcionalismo também havia propostas mais concretas de unificar as mutuais em torno de objetivos comuns e de congregá-las a uma entidade representativa mais ampla, dotada de um forte senso corporativo fundamentado nos princípios de valorização profissional e na *estabilidade do trabalho*. Privilégios injustificáveis ou reconhecimento da dignidade da profissão?

As sociedades de benefícios mútuos do Rio de Janeiro tiveram seu período de apogeu até o final da primeira década republicana. Nas décadas seguintes, houve um forte decréscimo no número de filiados a essas sociedades, fenômeno que se acirra com o advento da legislação social nas décadas de 1930 e 1940. Com a maior ingerência do Estado na regulamentação das relações de trabalho e na organização dos arranjos de proteção, os socorros oferecidos pelas mutuais tornaram-se dispensáveis, especialmente para várias categorias de trabalhadores do estado que já haviam estabelecido importantes contatos com as autoridades governamentais em torno dos objetivos de ampliação das proteções públicas e estatutárias (VISCARDI, 2007).

Situação bastante distinta era a das mutuais organizadas no estado de São Paulo, -, estado onde a modernidade capitalista havia penetrado mais profundamente no tecido das relações sociais. As entidades patrocinadas pelos empresários representavam um importante grupo no universo das mutuais paulistas. Na ausência de qualquer regulação sobre as condições de trabalho e de controle estatal sobre os recursos previdenciários, essas mutualidades organizadas por empresa tinham como principal característica o fato de se organizarem para impedir o livre estabelecimento das associações dos trabalhadores no interior das fábricas, especialmente nos períodos de mobilização operária.

No Brasil, a forte depreciação salarial, no início da Primeira República, tem a ver com o fato de os salários serem determinados pelas taxas de acumulação que prevaleciam no setor cafeeiro da economia - setor este responsável pela concentração de capitais excedentes da economia primário-exportadora no estado de São Paulo para o desenvolvimento da indústria (FURTADO, 1959; DEAN, 1971; VILLELA; SUZIGAN, 1973; LUZ, 1975; CANO, 1977). Do complexo cafeicultor paulista, originou-se uma

nova elite assentada em relações capitalistas de produção, com seus interesses voltados para o exclusivo agrário-exportador e com pretensões autonomistas de poder. Essa elite gozou de importantes vantagens econômicas durante a vigência da República liberal oligárquica, usufruindo ainda da relativa liberalidade que o Estado lhe conferia para estreitar suas conexões com diferentes grupos externos.

Tais vantagens se refletiam nas condições internas e externas que propiciaram ao patronato agrário e industrial paulista manter níveis favoráveis de acumulação. Como eram constantes as quedas do preço do café no mercado internacional, os salários rurais também se depreciavam, atingindo muitas vezes os níveis de subsistência. As atividades urbano-industriais se beneficiavam diretamente dessas depreciações, pois isso representava para tais atividades um incremento considerável no fluxo de mão-de-obra, via migrações (internas e externas), comprimindo as taxas de salário praticadas na indústria (CANO, 1977).

Além disso, a manutenção do câmbio baixo, requerida pelo complexo agro-exportador, era extremamente benéfica para a indústria interessada no protecionismo indireto, decorrente da dificuldade de importar (FURTADO, 1959). Os constantes surtos inflacionários do período também corroíam o poder de compra dos salários, enquanto intensificavam o processo acumulativo na indústria: em períodos de alta do preço do café, o maior volume dos negócios acarretava o aumento dos preços, especialmente dos artigos de primeira necessidade; nos períodos de baixa, tendia-se a compensar a depreciação igualmente à custa dos preços internos (LUZ, 1975).

Cabe lembrar ainda que a oferta abundante de trabalho para a indústria era intensificada pela imigração subsidiada de trabalhadores estrangeiros, que afluíam especialmente para o estado de São Paulo. Como efeito, os deslocamentos de mão-de-obra dentro do país e a imigração, processaram-se independentemente da elevação do salário real (FURTADO, 1959).³⁰

Um importante fator de depreciação dos salários, durante o período considerado, também resultava do emprego intensivo de mulheres e crianças no setor fabril, dilatando a já superabundante oferta de mão-de-obra para a indústria. A conjunção de todos esses

³⁰ O que desempenhou importância fundamental no desenvolvimento do novo sistema econômico baseado no trabalho assalariado, como ressalta a clássica análise de Furtado (1959), foi “a existência da massa de mão-de-obra relativamente amorfa que se fora formando no país nos séculos anteriores. Se a expansão da economia cafeeira houvesse dependido exclusivamente da mão-de-obra imigrante, os salários ter-se-iam estabelecido a níveis mais altos, à semelhança do que ocorreu na Austrália e na Argentina” (FURTADO, 1959, p. 153).

fatores permitiu que a indústria paulista prosperasse, operando com níveis baixíssimos de salários. Wilson Cano (1977) demonstra que, apesar de São Paulo liderar o crescimento industrial, a partir da segunda década do século XX, o salário médio dos operários paulistas (homens adultos) era inferior àqueles pagos em Estados do Sul, do Norte e no Distrito Federal (CANO, 1977).

Em contraste com as condições altamente favoráveis à acumulação, a situação do proletariado paulista era terrivelmente dura nas primeiras décadas do século XX, incluindo a situação dos trabalhadores nacionais, recém-chegados do campo, e estrangeiros, que compunham o grosso do proletariado urbano desse estado, especialmente da cidade de São Paulo.

As poucas regulações existentes pareciam não penetrar no interior das fábricas, onde reinava incontestemente o regulamento imposto pelo próprio patronato industrial que se comportava como um “Deus doméstico”; um verdadeiro *paterfamilias*.³¹

Não havia férias ou descanso semanal remunerado, nem direito à licença para tratamento de saúde. Tampouco havia benefícios de aposentadoria e pensão, exceto para algumas categorias ligadas aos setores de infraestrutura do complexo agro-exportador. Nas indústrias têxteis, por exemplo, por volta de 1900, trabalhava-se 14 horas diárias; em 1911, de 10 a 12 horas. No complexo industrial Matarazzo – símbolo portentoso da presença da indústria no estado - trabalhava-se, em 1907, das 5 da manhã às 10 da noite, sem interrupção (BEIGUELMAN, 1977).³² A disciplina do trabalho era bastante rigorosa, especialmente quanto ao cálculo dos tempos e movimentos da produção. Multas impostas aos trabalhadores indóceis, como a redução do salário, e castigos físicos a menores eram bastante frequentes (PINHEIRO, 2006).

Assim, o projeto de modernidade que chegara com o advento da indústria e que mudara a fisionomia da cidade de São Paulo, transformando a monótona rotina dos seus bairros - que até então não passavam de cercanias rurais adjacentes ao centro - e o ritmo de vida dos seus habitantes, deixava a orgulhosa elite do estado perplexa diante de

³¹ Como consequência da criação do Departamento Estadual do Trabalho em São Paulo, em 1911, proibiu-se no mesmo ano o emprego de menores de 10 anos, permitindo apenas serviços leves para os da faixa entre 10 e 12 anos, mas tal medida era constantemente desrespeitada.

³² A imagem cultuada pelas elites da Primeira República dos “capitães da indústria” do estado de São Paulo, entre eles Francisco Matarazzo, Rodolpho Crespi e Jorge Street – como homens benevolentes e abertos às reivindicações dos trabalhadores - contrasta fortemente com a imagem que o próprio operariado construía desses homens. O Conde Matarazzo, por exemplo, chamado de “balofa escravagista” ou de “ignóbil exterminador de crianças” pelos operários, era frequentemente acusado de promover atividades antigrevistas, incitando a rivalidade e a competição entre os trabalhadores pertencentes às suas indústrias. (BEIGUELMAN, 1977, p. 45-46).

algumas imagens terríveis que eram reproduzidas pelos jornais da época. Aliás, é o próprio veículo da facção agrária e oligárquica do Estado que, diariamente, irá notificar as mazelas acarretadas pelo industrialismo:

O menor Herminio, de oito anos, filho de Antonio Marsullini, operário, residente na Rua Bresser, 11, ontem às 5 horas da tarde, quando trabalhava numa fábrica de tintas da Rua Oriente, foi colhido por uma porção de querosene inflamado, queimando-se no rosto, no ventre e na perna esquerda. A Assistência Policial dispensou-lhe os necessários curativos (O ESTADO DE SÃO PAULO, 27/11/1913, p. 7).

[...] assistimos ontem à entrada de cerca de 60 pequenos às 19h na sua fábrica da Mooca. Essas crianças, entrando àquela hora, saem às 6 da manhã. Trabalham, pois, 11 horas a fio, em serviço noturno, apenas com um descanso de 20 minutos à meia-noite! O pior é que elas se queixam de que são espancadas pelo mestre de fição. Muitas nos mostraram equimoses nos braços e nas costas. Algumas apresentam mesmo ferimentos produzidos com uma manivela. Uma há com as orelhas feridas por continuados e violentos puxões. Tratava-se de crianças de 12, 13, e 14 anos (O ESTADO DE SÃO PAULO, 12/09/1917, p.6).

O operário Francisco Cardoso, morador a Rua das Flores, trabalhando ontem, às 14 horas, numa fábrica de chapéus da Rua da Consolação, foi atingido pela engrenagem de uma máquina que lhe esmagou o dedo médio da mão direita. Também ontem, sendo atingido pela engrenagem de uma máquina, enquanto trabalhava na fábrica da Rua Galvão Bueno, 119, o menor de 12 anos Acácio ficou com os dedos indicador, anular, e médio da mão direita esmagados (O ESTADO DE SÃO PAULO, 12/09/1917, p.6).

Diante dessa situação, o protesto operário não tardou a se manifestar, não apenas em São Paulo, mas em todo o país (CASTRO GOMES, 1979) ³³, atingindo dimensões significativas especialmente no agitado triênio de 1917-1919. Já no início do século, entre 1901 e 1905, eclodem 36 greves no estado de São Paulo (SIMÃO, 1966). O ano de 1917 fez da cidade de São Paulo o palco de uma grande greve geral e entre 1919 e os três primeiros meses de 1920 ocorreram 78 greves (PINHEIRO, 1975; FAUSTO, 1976).

Tais agitações, que em princípio pareciam apenas motivadas por questões salariais, foram aos poucos adquirindo expressões de lutas por reconhecimento de direitos sociais: redução da jornada de trabalho, regulamentação do trabalho infantil e das mulheres, seguro contra acidentes de trabalho, aposentadorias e pensões, férias, etc. (MORAES FILHO, 1978; WERNECK VIANNA, 1999).

A reação do patronato a esses protestos, por sua vez, era marcada tanto por “concessões” quanto por “resistências” às medidas de legislação social (CASTRO GOMES, 1979). No Brasil da Primeira República, havia certo monopólio empresarial

³³ Ainda em 1919, os operários têxteis da capital federal entrariam em greve, reivindicando a jornada de oito horas de trabalho e aumentos na remuneração. Esta greve duraria dois meses se tornando uma das mais significativas do movimento operário de todo o período (CASTRO GOMES, 1979).

nas discussões que cercavam a temática da questão social, especialmente no estado de São Paulo, onde as organizações empresariais desempenhavam um papel ativo nessa matéria, junto às lideranças políticas (CASTRO GOMES, 1979; WERNECK VIANNA, 1999). Em São Paulo, o protesto operário carecia de mediação política. Daí a postura do proletariado desse estado: ou submeter-se às regulações que vigiam no exclusivo do chão de fábrica ou partir para a ação direta, arcando sozinho com todos os custos que isso poderia implicar em termos repressivos.

Antes de tudo, cabe salientar que as medidas de proteção e regulação das condições de trabalho representavam para o patronato do período uma ingerência inadmissível nos princípios dentro dos quais o processo acumulativo se desenvolvia. Isso era revelador da posição ocupada pelo empresariado industrial na coalizão de forças que integrava o Estado liberal oligárquico. Apesar de o patronato industrial não controlar inteiramente o Estado, em virtude dos interesses agrários ali presentes, necessitava, contudo, do seu apoio para refrear as pressões do movimento operário (CASTRO GOMES, 1979). E é a partir dessa posição de não-predominância no Estado que o empresariado industrial do período voltará suas forças para bloquear a atividade legislativa do Estado no campo social, protelando, o quanto fosse necessário, o surgimento de medidas legislativas nesse campo.

A relativa autonomia do patronato industrial para fazer valer seus interesses no processo acumulativo, durante o período considerado, vis-à-vis a legislação social do Estado, estava muito mais centrada nas estratégias de “limitação” e protelamento dessa legislação, do que propriamente na sua “negação pura e simples” (1979, p. 187). De fato, o Estado liberal oligárquico era maleável à introdução de medidas legislativas no campo social, a despeito da oposição renitente de alguns setores da burguesia industrial.

É importante salientar este ponto, pois nele se encontra uma importante assertiva sobre o caráter da legislação social produzida no país, antes de 1930. A natureza da legislação social brasileira constitui-se em polêmico objeto de discussão, sobretudo entre os estudiosos que se debruçaram sobre os discursos da “outorga” dos direitos sociais concedidos aos trabalhadores brasileiros pelo Estado no pós-30 (MORAES FILHO, 1978; VIANNA, 1999). Ângela de Castro Gomes (1979) reconhece que é “o próprio empresariado”, antes de 1930:

[...] quem fornece as bases de uma ideologia que consagra o caráter antecipatório da legislação e a sua dimensão de uma *doação do Estado*. O operariado passa a ser

progressivamente eliminado do discurso como elemento ativo e propulsor destas iniciativas governamentais (de legislação social), para surgir como um elemento passivo. Daí as constantes afirmações de que as únicas reivindicações do trabalhador brasileiro eram por salários altos, apagando-se todo o período de lutas por melhores condições de trabalho vivido em fins dos anos dez e também nos anos vinte. (CASTRO GOMES, 1979, p. 190).

O compromisso dilatatório do Estado liberal oligárquico em relação às medidas mais abrangentes de regulação do processo acumulativo tinha, para a prática empresarial do período, *uma consequência eficaz*, constituindo-se no tempo hábil de que o empresariado necessitava para adiar e modificar as leis que eram então adotadas. Enfim, era o tempo de que o empresariado necessitava para introduzir suas próprias medidas paternalistas e privadas de política social no interior das companhias.

É a partir da empresa como um espaço autárquico, impenetrável ao mundo dos direitos sociais e delimitado por suas necessidades autorreprodutivas de *produção, competitividade e lucro*, que o patronato concebe *sua* política social.

Mesmo beneficiado pelas altas taxas de acumulação na indústria, o patronato brasileiro, especialmente o patronato paulista, reclamava constantemente que a superabundância da oferta de trabalho não representava ganhos efetivos de produção e competitividade, dada a baixa qualificação dos trabalhadores empregados na indústria e o reduzido tempo pelo qual um trabalhador permanecia num mesmo emprego. Notar que tal queixa atravessará décadas, tornando-se uma constante no discurso do empresariado brasileiro, o qual desenvolveu uma espécie de miopia propositada para um problema gerado pelas próprias consequências de sua motivação.

O patronato, antes de 1930, apostava nas suas próprias soluções para o conflito social que então se adensava. E independentemente da existência de leis sociais durante o período, para o patronato o que realmente importava era o controle dos recursos organizativos da classe trabalhadora como estratégia explícita para manter as reivindicações operárias circunscritas ao âmbito das empresas. É neste contexto que se enquadra o surgimento das mutuais patronais como solução ao problema da fixação de mão-de-obra especializada para a indústria.

As chamadas “mutuais fechadas”, organizadas por empresa, ofereciam aos seus *sócios* serviços médicos e farmacêuticos, diárias para internações hospitalares, aposentadoria para os idosos, auxílio-funeral e pensões para os incapacitados, viúvas e dependentes. Nessa modalidade de sociedade de benefício mútuo do tipo empresa, o empresário, proprietário de indústria ou presidente de companhia ligada ao setor de

serviços de infraestrutura, criava uma sociedade beneficente em seu estabelecimento e obrigava compulsoriamente os empregados a filiarem-se nela (DE LUCA, 1990, p.24).

Grande parte dessas sociedades se especializou no fornecimento de assistência médica aos seus associados, e as mais pródigas entre elas custeavam integralmente as internações nas redes de hospitais privados então existentes. Aparentemente, o conjunto de benefícios oferecidos por essas entidades, dava a impressão de que o patronato industrial se dispunha a ceder um considerável espaço de negociação para o trabalho no interior das companhias.

No entanto, os fundos que proviam esses serviços eram fortemente controlados pelos gerentes das empresas. Normalmente, o cargo de presidente honorário ou de sócio benemérito era ocupado por figuras importantes da empresa onde a mutual estava organizada. Seus regulamentos estabeleciam uma série de discriminações, tanto no que respeitava à participação dos sócios nos quadros dirigentes da entidade, quanto em relação aos benefícios concedidos.

Os regulamentos e as distinções atribuídas pelo patronato - para destacar e premiar com benefícios diferenciados *os trabalhadores mais engajados nos valores da companhia* -, cumpriam assim uma dupla função: por um lado, “impediam que os operários viessem a controlar os destinos da mutual”, por outro, “evitavam uma sobrecarga dos cofres sociais das entidades” (DE LUCA, 1990, p.56). A estratégia aqui era restringir os benefícios a um nível mínimo de provisão, destinando tais benefícios aos “trabalhadores mais competentes”, isto é: mais identificados com os requerimentos do processo acumulativo.

Os conselhos administrativos das mutuais por empresa, frequentemente tinham de se reportar às respectivas direções das companhias às quais estavam filiadas, antes de tomarem quaisquer decisões importantes acerca do pagamento de pecúlios e demais benefícios aos seus associados. Poucas associações desse tipo ousavam tocar nos assuntos referentes às condições de trabalho, sob o risco de sofrerem fortes sanções do patronato.

A retenção compulsória de parte dos salários dos trabalhadores, a título de contribuição para um fundo, “figurava no rol dos abusos a que estava submetido o operariado” sujeito a esta modalidade de sociedade de benefício mútuo empresarial (DE LUCA, 1990, p. 59). Essa ingerência patronal nos fundos mútuos representava mais uma forma de extrair os salários dos trabalhadores que contribuía regularmente para a

constituição desses fundos, em troca de benefícios que muitas vezes eram oferecidos de forma precária.

A utilização dos fundos sob ingerência patronal era fortemente criticada pelos trabalhadores. Eram frequentes as acusações de que os “patrocinadores” desses fundos desviavam a finalidade das associações ao estabelecerem seus próprios critérios de administração e de aplicação das reservas técnicas para finalidades meramente especulativas. Além disso, tal ingerência representava uma forma de apropriação dos recursos simbólicos e organizativos da classe operária, pois o controle patronal dos fundos associativos quebrava as solidariedades horizontais estabelecidas entre os próprios trabalhadores, criando no interior das companhias formas *hierárquicas* e *competitivas* de obtenção de benefícios sociais.

Assim, nas mutuais que se submetiam ao controle empresarial, apenas os grupos que, em princípio, cumprissem com as contribuições exigidas pelas companhias e que se identificassem com os “valores éticos” das mesmas, poderiam participar dos seus quadros dirigentes, ou mesmo aí se perpetuar.

Portanto, era a exclusão dos valores da maioria que garantia a unidade e a homogeneidade da mutual profissional estabelecida por empresa, e a “identidade” do grupo, neste caso, era a identidade *fabricada* pelo supervisor da empresa na qual a mutual estava filiada. Havia, por isso, uma forte tendência de *oligarquização* na representação dos conselhos dessas entidades.

As mutuais empresariais serviram de modelo para a criação das CAPs, em 1923. Os dirigentes das companhias paulistas, especialmente das estradas de ferro ligadas ao complexo primário-exportador, viam nas Caixas organizadas por empresa, a solução para o problema do aumento dos encargos e passivos acumulados pelos fundos mútuos. Tal solução foi adotada em função da impossibilidade de esses fundos arcarem sozinhos com as despesas relativas ao pagamento de pensões e outros auxílios, principalmente os auxílios médicos, e a necessidade de aplicar os saldos das reservas técnicas em atividades mais vantajosas para as empresas.

O modelo das CAPs, portanto, já nasce empacotado pelas idéias e práticas legadas das mutuais patronais, que se pautavam na seletividade e restrição dos benefícios, na ingerência patronal nos fundos previdenciários dos trabalhadores, e na capitalização e inadequação do uso das reservas técnicas.

Pese o fato de o Estado participar *formalmente* da constituição desses benefícios, o controle das CAPS, depois de sua criação, em 1923, permaneceu nas mãos do patronato, uma vez que seus representantes passaram a ter assentos permanentes na direção das Caixas. É curioso notar aqui as semelhanças entre os conselhos administrativos das Caixas e os conselhos das mutuais empresariais. Em ambas, o destino dos fundos acumulados estava atrelado aos destinos da companhia, isto é: ao que estipulava o presidente do conselho deliberativo dessas entidades, que era também o superintendente ou o inspetor-geral da empresa.

Cabe realçar que, sob esta modalidade de controle patronal dos fundos mútuos, dificilmente o associativismo operário poderia alcançar uma dimensão mais reivindicativa no sentido de converter esses fundos em importantes recursos na luta pela conquista de novos direitos. Disso decorre a negligência dos temas vinculados à questão da regulação das condições de trabalho por parte das mutuais organizadas por empresa, e seu consequente afastamento das demandas do movimento operário mais combativo.

Além disso, parte dessas mutuais estava mais interessada nos próprios objetivos da acumulação e no emprego especulativo das reservas técnicas. Nesse aspecto, é esclarecedor o fato de que somente 4,9% dessas sociedades aliassem os objetivos específicos da mutualização dos riscos à defesa dos direitos dos trabalhadores junto às empresas, e que um número reduzido de todas essas associações - apenas 8,1% delas - se preocupasse em dirigir apelos semelhantes ao poder público (DE LUCA, 1990, p. 32).

Tal como nos regulamentos estabelecidos pelas mutuais de empresa, a legislação que instituiu as Caixas também previa uma série de auxílios e benefícios, não apenas os de caráter pecuniário, como também aqueles vinculados à assistência médica, farmacêutica e aos acidentes de trabalho. Porém, de um modo semelhante às mutuais, esses benefícios passaram a ser negligenciados por insuficiência financeira das Caixas. Isso contribuiu, na época, para a proliferação de todo tipo de assistência privada complementar a atividade dessas entidades, incluindo os serviços de assistência médica e a indenização por acidentes de trabalho.

Desse modo, a negligência das Caixas em conceder esses benefícios, favoreceu outro importante grupo de mutuais surgidas no *universo associativo paulista* do início do século XX. Esse grupo era composto pelas chamadas “sociedades mútuas abertas”, que passaram a se especializar na provisão de serviços privados de saúde aos seus

associados, tais como as sociedades Médica Paulista (1902), Médica Policlínica (1910), e a Assistência Paulista (1918).

Essas sociedades, com fins lucrativos, prestavam um serviço que era incapaz de ser custeado integralmente pela maioria dos assalariados. Elas devem ser encaradas como “precursoras do privado no campo assistencial”, evidenciando, já no início do século XX, uma tendência que se tornaria hegemônica para uma parte significativa dos trabalhadores urbanos e das classes médias brasileiras: a constituição de planos privados de previdência ou seguro-saúde, visando à emancipação destes estratos dos serviços sociais estatais destinados quase em sua totalidade para os setores mais pobres (DE LUCA, 1990, p.169). E nisso reside sua importância para este estudo.

Os sócios dessas entidades nada tinham em comum. O que prevalecia nelas, como regra de filiação, era apenas a dura pedagogia do “pagamento pelo serviço” e a promessa do desfrute de um benefício livre das inconveniências da *mutualização coletiva dos riscos*, como deixava entrever uma propaganda sobre a atividade de uma dessas mutuais:

A Mutualidade Geral, aprovada pelo Governo Federal (Decreto de 10 de março de 1910), com depósito de garantia do Tesouro Federal, institui pensões e pecúlios em benefício de seus associados. As suas séries de pecúlios são formadas de número reduzido de sócios, o que garante pequena mortandade e, portanto, bons prêmios e pequenas contribuições (O ESTADO DE SÃO PAULO, 16/10/1910, p.10).

Essas sociedades mostraram-se fortemente capazes de se adaptar ao fornecimento de um “produto” – a assistência médica - que o Estado, por negligência, delegou a instituições privadas. Isto é: elas se especializaram em fornecer um serviço a partir de um evidente quadro de carências, estabelecendo, mediante a *atividade privada complementar*, uma relação de simbiose com a ausência do Estado no campo da assistência médica-previdenciária. Posteriormente, já na segunda metade do século XX, parte dessas mutuais se transformaram em modernas empresas de comercialização de planos de saúde.

Como se vê, a origem do privado no âmbito da previdência social, ao que tudo indica, parece remontar o período das CAPs. Estas passaram a contratar serviços médicos privados em seus estabelecimentos para suprirem as necessidades de assistência médica de seus associados, aproveitando-se da oferta de um “produto” que as mutuais abertas, desde há muito tempo, já ofereciam.

Outras mutuals, ainda inscritas nesta modalidade do tipo “aberta”, acabaram privatizando suas finalidades associativas originais, as quais não lograram ser absorvidas mais tarde pelas políticas estatais do seguro. Este era o caso da mutual denominada de Associação Auxiliadora das Classes Laboriosas. Fundada em 1891 por um grupo de pedreiros e carpinteiros, em sua maioria imigrantes italianos, e fortemente inspirada no mutualismo associativo e operário, essa associação passou por inúmeras mudanças ao longo do século XX, transformando-se numa empresa de comercialização de planos de saúde - no princípio apenas destinada a algumas categorias de trabalhadores - tornando-se, mais tarde, especializada em fornecer esse tipo de assistência para todos os *consumidores*.

Em suma, com as CAPs, em 1923, os benefícios de caráter médico-previdenciário, conferidos a determinadas categorias profissionais, “tomaram a forma de um compromisso, a rigor privado, entre os empregados de uma empresa e seus proprietários” (SANTOS, 1979, p. 23). A legislação previdenciária de 1923 conferiu reconhecimento legal às práticas empresariais de administração seletiva dos riscos, deturpando a função coletiva do seguro já no seu nascimento.

A legitimidade da norma aqui emanava das práticas que prevaleciam no chão de fábrica. Conforme visto, este modelo das Caixas nasce imbricado às estratégias empresariais presentes no mutualismo paulista, que mais tarde foram sendo gradualmente ultrapassadas por arranjos mais *coletivos* e *públicos* de seguro social.

O Estado, a partir de 1930, passou a identificar nesse tipo de organização mutualista as origens da fragilidade do sistema das Caixas, vendo nelas um obstáculo para tornar mais abrangente o seguro social organizado por categoria profissional. Intervindo desde o início com os pressupostos organizativos dessas Caixas, o Estado foi *relativamente* capaz de absorver algumas de suas funções de proteção, unindo-as ao repertório do movimento sindical, dentro do arranjo corporativo das políticas sociais que então se estruturava, especialmente no âmbito previdenciário.

Antes de concluir o capítulo, cabe enfatizar que as estratégias do sindicalismo e do mutualismo no Brasil - sejam elas orientadas a formas públicas ou privadas de provisão de benefícios, ou ainda ao fortalecimento do poder de negociação da classe trabalhadora - não se tornaram antagônicas e excludentes e sim complementares. Muitos dos seus propósitos também acabaram entrando em contradição ao longo do tempo.

Mais tarde, com o surgimento do Estado corporativo na década de 1930, as experiências associativas de autoproteção do mutualismo e do sindicalismo, surgidas durante a Primeira República, são condensadas no intuito de se criar um público fortemente identificado com a figura do “trabalhador” enquanto *sujeito histórico* de uma transformação *induzida* pelo Estado (CASTRO GOMES, 1988).

De certo modo, as estratégias de luta e de negociações de benefícios sociais de ambos os movimentos se tornaram, ao longo do tempo, amalgamadas sob o teto da legislação social do Estado. Isto quer dizer que as formas associativas e os conteúdos de sociabilidade de ambas as organizações não se suplantaram de um modo inequívoco, mas, ao contrário, cresceram fundindo suas experiências e renovando seus repertórios coletivos.

Embora o uso da coerção como dispositivo de construção “pelo alto” dessa identidade do trabalho tenha se tornado regra, tanto no Brasil como no Chile, o primeiro país parece ter sido mais bem sucedido na criação de uma estratégia corporativa de inclusão das demandas dos trabalhadores no conflito institucionalizado entre capital e trabalho, por intermédio de uma *política social de Estado*.

É mediante essa política que o corporativismo brasileiro adquire assim uma efetiva expressão social, não se constituindo como mera construção artificiosa. Como se verá mais adiante, o Estado aqui, como importante instrumento de coletivização das proteções e como portador de uma promessa civilizatória, foi capaz de infundir no movimento operário uma prática organizativa, *repressora sim*, mas ideológica e materialmente eficaz. O movimento operário, por sua vez, inseriu no Estado o conteúdo democrático de suas lutas lançando-se, *dentro de marcos definidos por lei*, à conquista de direitos sociais.

2.2 - A Questão Social, a Criação do Seguro e a Profissionalização da Assistência

*A completa ausência de toda propriedade é a dependência absoluta do azar*³⁴

Em resposta a questão social do seu tempo, Alexis de Tocqueville advogava que o futuro reservaria um importante papel para as caixas de poupança - antevendo, nesse sentido, um processo de fusão das associações mutualistas e de beneficência -, mas com a condição de que essas caixas fossem transformadas em instituições voluntárias de apoio ao espírito de “previdência” dos mais pobres.

Com essas caixas, a pobreza deixaria de ser um problema para o porvir das sociedades, especialmente se o “pobre”, com o concurso de novas idéias e costumes, lograsse com o *fruto do seu trabalho e esforço individual* criar um lenitivo às misérias de outros pobres, construindo um dique entre o seu futuro e a incerteza, através das *virtudes da propriedade* e do *empreendedorismo* (TOCQUEVILLE, [1835], 1989).

A ênfase do pensador francês no caráter voluntário dessas caixas refletia os temores dos “espíritos iluminados” da época de que, com o maior envolvimento do Estado na organização dos fundos previdenciários, os esforços de cada indivíduo para se tornar um *sujeito providente* perdessem assim o seu caráter moralizador, como um atributo do mundo privado e cristão.

Mas a ideologia da modernidade que se impõe a partir do final do século XVIII comprovou, pelo menos num primeiro momento, uma formidável indiferença. Ela revelaria que a independência do indivíduo somente se constrói através da valorização da propriedade – acoplada, é claro, a um Estado de direito que garanta à sua segurança jurídica. Esta construção levantou a questão do estatuto, ou da falta de estatuto, *do indivíduo não proprietário* (CASTEL, 2003).

A questão social que emerge já no início do século XIX, surge em reação a esta ideologia. Ela colocará no centro da discussão a oposição proprietário/não-proprietário subjacente ao próprio capitalismo. A descoberta de uma regularidade, a do pauperismo que assolava o proletariado, permitiu assim indagar sobre as consequências da ausência

³⁴ Cf. TOCQUEVILLE, Alexis. de. *Memoir sur le Pauperisme*. Oeuvres Complètes. Paris: Gallimard, [1835], 1989, p.39.

de propriedade entre aqueles que de fato nada possuíam a não ser a força dos seus braços.

No bojo das soluções esboçadas para o problema da pobreza e da destituição, a questão social irá descobrir que, “numa sociedade que se reorganiza em torno da condição salarial, é o *estatuto conferido ao trabalho* que produz o homólogo moderno das proteções tradicionalmente asseguradas pela propriedade” (CASTEL, 1998, p. 387).

De fato, nas sociedades modernas, em que os recursos são alocados de forma complexa, o que conta é cada vez menos o que cada um possui enquanto “indivíduo proprietário”, e cada vez mais os direitos que são adquiridos pelo grupo social ao qual se pertence (HATZFELD, 1982, p.49). Assim, a poupança particular ou o próprio capital acumulado individualmente teria menos importância do que o estatuto coletivo definido por um conjunto de direitos. Fundamental para esta mudança semântica da noção de propriedade foi o advento do *seguro social público*.

Conforme mencionado no primeiro capítulo deste estudo, o seguro social, ao se tornar coletivo, dissolveu o aspecto “providencial” das poupanças privadas individuais, constituindo-se numa “propriedade para a segurança” das coletividades, fundamentada na socialização do salário entre e dentro das gerações (HATZFELD, 1971, 1982; EWALD, 1990, 1992; DE SWANN, 1988; CASTEL, 2003).

De acordo com François Ewald (1990), o seguro social, a partir do fim do século XIX, surge para designar um conjunto de instituições e ao mesmo tempo o princípio mediante o qual as sociedades pensam a sua própria organização coletiva. Pode-se dizer que as sociedades se tornam modernas quando o esquema do seguro materializa o imaginário do contrato social. Através de suas técnicas e de suas instituições, o seguro social informa a sociedade sobre a natureza social dos seus vínculos transformando a própria natureza do Estado (EWALD, 1990).

Com o seguro, o Estado passa a registrar o social e a se envolver mais detidamente no processo de *coletivização dos riscos*. Estimar riscos, calcular contribuições, registrar os casos de danos sofridos e determinar o montante dos benefícios, tudo isso, requeria conhecimento técnico e atuarial bem como “distância profissional” em relação à administração dos fundos (DE SWANN, 1988).

Portanto, o que distingue o seguro das antigas formas mutualistas de proteção, é que ele permite consagrar uma *repartição social dos riscos* não mais fundamentada na caridade ou na prestação direta de um auxílio por dano sofrido, mas segundo uma *regra*

de direito. Ele se assenta numa *justiça contratual* em que a ordem das convenções coletivas substitui a ordem naturalizada das desigualdades e dos riscos individuais (EWALD, 1990, p. 18).

Tome-se o exemplo dos seguros de acidentes de trabalho. Antes que esse seguro se tornasse obrigatório nos textos de codificação da legislação social de diversos países, a partir da última década do século XIX, prevalecia a ideia liberal de que a distribuição dos bens e dos males sociais era em si mesma justa. Tal distribuição deveria ser deixada ao livre jogo do acaso. Neste mundo, sofrer um infortúnio, como um acidente de trabalho, não conferia qualquer direito à vítima e a responsabilidade individual pelo dano era o mais perfeito princípio regulador das ações humanas.

Deduzia-se que os julgamentos de justiça deveriam se basear na investigação das causas dos danos; em saber se os danos sofridos por alguém pertenciam à natureza ou a outrem que deveria arcar sozinho com as reparações. A invenção da ideia de *risco profissional*, ao contrário, consiste em pensar um princípio de imputação que, liberado das velhas dependências da natureza, transforma a incidência individual em uma *responsabilidade coletiva* (EWALD, 1992, p. 15). O que sai de cena com a ascensão dessa noção é o exame das condutas individuais, que é substituído pela apreciação dos fatos sociais geradores dos infortúnios: a regularidade do risco torna-se então independente da conduta do indivíduo.

Do ponto de vista ideológico, o período que preside essa transformação do mutualismo ao seguro social é marcado pelo nascimento de um novo paradigma: o “paradigma solidarista”, que vem contestar e substituir a noção de responsabilidade individual do liberalismo.

O solidarismo como doutrina da repartição coletiva das responsabilidades, foi fortemente valorizado por alguns juristas e reformadores sociais no fim do século XIX e no início do século XX.³⁵ Essa concepção, em grande medida tributária do modo pelo qual Durkheim concebia a questão da formação das identidades na sociedade industrial, baseava-se na ideia de que sociedade moderna formava um conjunto de relações sociais diferenciadas, porém, profundamente mantidas por *vínculos de interdependência* (DURKHEIM, 1999).

³⁵ Autores pertencentes ao campo do direito público, como Léon Duguit, Maurice Hauriou, Máxime Leroy, Georges Renard, Rudolf Von Ihering, reconheceram a emergência do fenômeno associativo como o elemento crucial de transformação das instituições jurídicas e do Estado.

Este modelo de sociedade, pensado a partir do paradigma solidarista, não era estritamente o de uma sociedade de cidadãos formalmente “livres e iguais”, mas o de uma “sociedade de semelhantes”. Uma sociedade que, segundo Leon Burgueois (1896), um dos principais inspiradores da doutrina solidarista, é “diferenciada e hierarquizada”, mas na qual todos os membros podem manter relações entre si, compartilhando obrigações, recursos e direitos comuns, pois “os homens já nascem devedores da sociedade” (BURGEOIS, 1896, p. 53).

O solidarismo ainda conferia ao Estado uma função reguladora no que dizia respeito aos interesses das coletividades. Através de uma nova “*episteme* solidária” (EWALD, 1986), o Estado social garantiria essa mútua implicação dos interesses coletivos com a expansão dos direitos sociais, que dariam uma *contraparte concreta* aos direitos civis e políticos, tornando-se a instância do pensamento social no campo das proteções.

A doutrina solidarista, junto ao direito público que a consubstanciou, constituiu-se no princípio intelectual que informou as principais diretrizes jurídicas e políticas a serem adotadas pelas instituições coletivas do seguro. A partir desse princípio, tornar-se-ia amplamente reconhecível o fato de que o mundo real não seria mais aquele idealizado pelo liberalismo.

Entretanto, o seguro social ainda levaria muito tempo para se desvencilhar das heranças do mutualismo e das proteções que marcaram o período liberal, especialmente das proteções tutelares exercidas pelo patronato. Os grandes industriais, os pequenos empreendedores e os profissionais independentes, colocaram fortes resistências à criação dos arranjos públicos de securitização dos riscos. Isso ocorria especialmente quando os fundos públicos se tornavam suficientemente abrangentes ao ponto de suplantarem ou de tornarem menos atrativas as formas de poupança privadamente acumuladas, ou quando as medidas compulsórias do seguro público interferiam na suposta “autonomia” de algumas esferas, como a indústria (DE SWAAN, 1988, p. 222).

Somente no imediato pós-Segunda Guerra é que se colocará em prática, em uma série de países, e sob condições muito especiais, a ideia de transformar o seguro em um conjunto de prestações sociais integrais. O advento de uma “seguridade social”, designando o conjunto dessas prestações, também iria modificar as tradicionais relações de assalariamento. Com a seguridade, o salário não seria mais concebido como uma remuneração do trabalho estritamente calculada para garantir a reprodução do

trabalhador e de sua família. A seguridade comportaria uma parte do salário, o chamado “salário indireto”, constituindo-se como uma renda do trabalho para situações “fora do trabalho” que, dentro de certos limites, “desmercantiliza” a relação puramente salarial (CASTEL, 1998, p.405).

Antes disso, no entanto, o maior envolvimento do Estado na organização dos arranjos coletivos de proteção provocaria uma rápida expansão do emprego público. Tal expansão favoreceu as aspirações de ascensão social da classe trabalhadora. Mas ela também absorveu as frustrações dos setores médios relativas à perda da sua “autonomia profissional” (DE SWAAN, 1988). Surgem então os grupos profissionais propriamente vinculados às atividades do Estado social, como os profissionais da saúde, os advogados classistas, os inspetores do trabalho e os atuários. Em diversos momentos, esses grupos estabeleceram sólidos compromissos em torno dos objetivos do Estado social, embora de um modo nunca inteiramente dependente do mesmo, estreitando seu relacionamento com a sociedade enquanto portadores de um recurso especial: o conhecimento técnico.

Nos países aqui abordados, os processos de industrialização e urbanização estreitaram as interdependências sociais. Nas três primeiras décadas do século XX, cidades como São Paulo, Santiago, Rio de Janeiro e Valparaíso, cresceram a um ritmo vertiginoso, impulsionadas especialmente pelo fenômeno das migrações internas e externas.

Em razão desses processos, os resultantes da concentração da pobreza – as péssimas condições de habitação, higiene, saneamento e a desnutrição – produziram novas adversidades: as epidemias, que atingiram duramente os setores populares, ameaçando também os “cidadãos estabelecidos” (ELIAS; SCOTSON, 1994).³⁶ Aos poucos, e de um modo bastante trágico, a gripe espanhola, a tuberculose, o cólera, a sífilis, a varíola, a febre amarela, converteram-se nos “paradigmas de uma nova e ameaçadora interdependência” (DE SWANN, 1988). Tais ameaças passaram a requerer respostas coletivas, cujas soluções teriam de ser esboçadas não mais no seio de elites dirigentes pouco inclinadas a abdicarem do seu apego ao doutrinário jurídico-liberal e a ortodoxia do *laissez-faire*.

³⁶ Segundo Norbert Elias, as relações de poder em uma comunidade se definem mediante uma clara divisão entre os “estabelecidos e os *outsiders*”. Conforme explica Elias, os primeiros grupos, geralmente constituídos por indivíduos que detêm os recursos simbólicos de poder em uma comunidade, constroem uma imagem de si mesmos fundamentada naquilo que eles próprios atribuem como sendo digno de superioridade em relação aos valores de outros grupos interdependentes que, por não compartilharem em princípio dos mesmos valores construídos pelos primeiros grupos, acabam se tornando vítimas de fortes estigmatizações (ELIAS; SCOTSON, 1994).

Nesses países, o “paradigma da interdependência” ajudou a estreitar os vínculos entre os cidadãos acometidos pelos mesmos males e riscos sociais, ao mesmo tempo em que as ações de combate às epidemias, empreendidas desde o início do século XX, demarcavam as primeiras iniciativas do Estado no campo da saúde pública (ILLANES, 1993; HOCHMAN, 1998; CAMUS; ZUÑIGA, 2007). Porém, algumas soluções aí esboçadas, por mais eficazes no sentido de terem criado uma “consciência sanitária” acerca dos problemas sociais, foram incapazes de romper com a divisão do “bem coletivo saúde” entre aqueles que, em princípio, poderiam arcar com seus custos e aqueles que simplesmente deveriam ser *assistidos*.

Como explicar que, passado mais de um século do início dessas iniciativas, a expansão do chamado “sistema venoso-arterial” de saneamento (DE SWANN, 1988), que se constituiu em uma resposta coletiva aos problemas gerados pelas precárias condições de higiene nos países centrais, e que acabaram contribuindo para a criação de bens coletivos – a um custo decrescente para todos aqueles que deles se beneficiavam – seja ainda postergada nesses países da periferia? E a um custo social bastante crescente.

No Brasil e no Chile, durante as décadas de 1920, 1930 e 1940, a expansão do seguro social também se viu limitada por dois fatores. O primeiro, dizia respeito à ausência de qualquer medida de legislação protetora para o campesinato, que se constituía na maioria da força de trabalho das respectivas sociedades.

Os regimes modernizadores da primeira metade do século XX, tais como os regimes de Aturo Alessandri, Carlos Ibáñez, Pedro Aguirre Cerda, no Chile, e de Getúlio Vargas no Brasil, se por um lado lograram regular “de cima” os conflitos, estabelecendo alguns estatutos de proteção, especialmente para os trabalhadores urbanos, por outro, não ousaram tocar na questão agrária e tampouco no poder das oligarquias latifundiárias.

Esses regimes mobilizaram os recursos necessários para a industrialização e criaram importantes medidas de legislação social e trabalhista, atraindo imensos contingentes de trabalhadores do campo para a cidade. Tal processo provocou fortes tensões no interior das coalizões de sustentação a esses regimes, firmadas entre os setores ligados à indústria e ao complexo agro-exportador ou mineiro, especialmente em vista do problema da alocação de mão-de-obra para as diversas atividades produtivas. Essas tensões, entretanto, não foram suficientes para colocar em cheque a relação de cumplicidade entre as elites ligadas a cada um desses setores,

particularmente quando as medidas de legislação social baseadas em um fundamento mais solidário, visavam romper os limites que o patronato industrial e agrário estabelecia no sentido de impor suas próprias formas de proteção paternalistas.

Nesse aspecto, é notório o protagonismo das elites políticas e intelectuais de ambos os países, especialmente as de extração agrária, e de seus representantes no Parlamento ou na burocracia em seu duplo papel de *articular* e ao mesmo tempo *limitar* à expansão da política social. Enquanto alijada do processo de direção das políticas de industrialização, essas elites passaram a se concentrar na obstaculização das leis sociais, particularmente daquelas leis destinadas a regular as condições de trabalho no campo. O resultado desse processo ambíguo foi o atraso dessas nações em estender os direitos sociais ao campesinato, a despeito do seu relativo avanço em estendê-los a uma parte considerável do proletariado urbano e das classes médias.

O segundo fator, não menos importante, concernia à presença de operadores privados que, no intuito de suprirem as deficiências do Estado na provisão de benefícios sociais, passaram a se especializar no fornecimento de uma oferta diferenciada desses mesmos benefícios. A presença dos operadores privados nos esquemas de proteção organizados pelo Estado obstruiu a conversão de alguns dos componentes integrantes do seguro social, tais como as aposentadorias e pensões, o seguro-doença e de acidentes de trabalho, em instrumentos públicos e efetivos de proteção social.

A despeito dessas semelhanças, as diferenças aqui são importantes e se referem aos distintos modos de incorporação dos grupos sociais às políticas do Estado social. O ponto em questão merece destaque, especialmente para se evitar alguns juízos de valor sobre a natureza dos regimes políticos de ambos os países, no momento em que se consagraram as formas mais institucionalizadas de proteção social a partir das décadas de 1920 e 1930.

Conforme já enfatizado, o Estado social adquiriu nesses países diferentes matizes de um “nacional-popular” que variou em seu modo de organizar os interesses do trabalho e em sua densidade representativa. A partir desse nacional-popular, a política social do Estado surge como a principal solução para o problema dos desencaixes sociais produzidos pelas respectivas sociedades em rápido processo de transformação (GERMANI, 1962).

Uma das particularidades desses países, é que a política social foi utilizada como “instrumento de engenharia política” para dar resposta ao problema da ampliação de demandas sociais em contextos de “baixa institucionalização liberal” (SANTOS, 1993, p.30). Brasil e Chile são duas nações emblemáticas desse processo; suas primeiras medidas mais efetivas de legislação social foram colocadas em curso em períodos de intensa agitação política e de crise das instituições do Estado liberal oligárquico.

Contudo, não existe nenhuma razão analítica *a priori* que justifique que tal modelo de incorporação, via política social do Estado, e que prescindiu do *ethos* clássico de institucionalização dos direitos liberais de cidadania, seja em si mesmo uma péssima escola de aprendizado cívico. Bloqueadas as iniciativas mais candentes quanto à regulação do conflito capital/trabalho pelo patronato agrário-industrial, as políticas sociais conduzidas pelo Estado, e especialmente as políticas do seguro produzidas entre as décadas de 1920 e 1940, ajudaram a precipitar o advento de transformações mais substantivas no tecido social-organizativo vinculado ao trabalho.

Ambos os países também se destacam por representarem dois tipos distintos de incorporação dos atores sociais no processo político: no caso brasileiro, a incorporação pelo Estado via *sistema corporativo*; no chileno, a incorporação também pelo Estado, mas mediada pelos *partidos políticos*.

No entanto, ao analisar as trajetórias conjunturais que deram início a legislação social desses países, alguns estudos afirmam, a meu ver de um modo um tanto equivocado, que, no primeiro caso, o principal objetivo dos líderes que iniciaram a incorporação da classe trabalhadora no processo político foi o *controle* e a *despolitização* do movimento operário. Ao passo que, no segundo caso, os partidos políticos cumpriram um papel fundamental em “democratizar” as relações Estado-sociedade, pois eles tinham profundas raízes na “sociedade civil” (STEPAN, 1973; ERICKSON, 1977; MALLOY, 1977).

Ora, é inegável o fato de o Estado brasileiro ter se utilizado de instrumentos repressivos para controlar o trabalho no momento de institucionalização de sua política social e trabalhista, especialmente após o advento do Estado Novo, em 1937. Entretanto, analisar a experiência chilena de incorporação do trabalho como diametralmente oposta a experiência brasileira, é reconhecer apenas diferenças de superfície e que não se coadunam a realidade.

Ambas as formas de incorporação apresentaram certas vantagens e desvantagens, algumas mais pronunciadas para o fenômeno que aqui se quer explicar: o advento dos estatutos coletivos de proteção social e sua articulação com as instâncias jurídicas e administrativas capazes de lhes conferir alguma faticidade.

A sequência brasileira de corporativização dos interesses, a partir de 1930 – em pleno contexto de crise internacional do liberalismo - permitiu com que alguns agentes relevantes do processo de desenvolvimento social, tais como os grupos profissionais ligados à burocracia estatal, os militares, e a intelectualidade, adquirissem suas “identidades coletivas antes de a ideologia liberal alcançar hegemonia no universo de valores em disputa para efeitos de socialização política” (SANTOS, 1993, p.32). Em outros termos: a identidade corporativa desses grupos forjou-se antes que o “processo de democratização”, tal como compreendido no capítulo inicial deste estudo, conferisse uma expressão mais *pluralista* aos interesses.

Esses atores constituíram sua coesão interna, previamente à emergência dos partidos políticos nacionais, e as ideologias de parte desses atores, especialmente de alguns grupos profissionais e intelectuais ligados à burocracia estatal, permaneceram relativamente distantes da *práxis liberal* (SANTOS, 1978), e mesmo em algumas ocasiões, do repertório de demandas do patronato – o que permitiu a aproximação desses grupos com os interesses do trabalho organizado.

O modelo corporativo brasileiro construiu as bases institucionais para um reordenamento das relações entre o público e o privado, sendo capaz, nesse sentido, de *penetrar* na infraestrutura da sociedade para modificar minimamente os recursos de organização das coletividades por intermédio da legislação social do Estado. Porém, essa penetração se deu de um modo bastante contraditório, mostrando-se insuficiente para alterar os padrões de distribuição dos recursos – os padrões propriamente redistributivos – e assim de reprodução das desigualdades.

No âmbito próprio da política social e trabalhista, as tensões que se verificaram no cerne desse reordenamento muito se devem aos intentos de parte das elites estatais de construir um *novo espaço público* conexo à cidadania social e ao mundo do trabalho – o que provocou fortes resistências (ALMEIDA, 1978; DINIZ; BOSCHI, 1978, 1991; CASTRO GOMES, 1988; COSTA, 1991, 1999; CARDOSO, 2010a, 2010b). Especialmente a legislação previdenciária do Estado, produzida entre as décadas de 1930 e 1940, mostrou-se bastante eficaz como instrumento de “valorização associativa

do trabalho”, e apesar de fragmentada, contribuiu para um processo gradual de coletivização dos riscos que, décadas mais tarde, tornar-se-ia o aspecto recursivo fundamental de unificação dos benefícios previdenciários, facilitando o acesso dos setores antes excluídos (trabalhadores rurais e empregados domésticos) aos programas universais da previdência pública.

Mas o preço a ser pago por uma incorporação mais decidida das demandas do trabalho no Estado, foi o cerceamento da autonomia sindical – *para o agrado do patronato* - e a delegação de algumas funções de provisão do Estado social para alguns agentes privados. Estes, por sua vez, trataram de utilizar suas conexões com o Estado corporativo para desenvolver práticas predatórias de extração de recursos públicos, especialmente em alguns setores de política social.

A matriz sociopolítica de desenvolvimento do Estado social chileno, por sua vez, consolidou os partidos políticos, organizados nacionalmente desde o fim do século XIX, como os principais mediadores da relação Estado-sociedade. A estrutura político-partidária estava assentada sobre uma miríade de organizações societais. Estas lograram se converter em organizações nacionais, como pode ser visto no caso do mutualismo, precisamente porque se vinculavam à estrutura político-partidária.

O modelo predominante de ação política no Chile, de 1924 a 1973, conforme salienta Manuel Antonio Garretón (1983), consistia em organizar uma base social para vinculá-la à estrutura partidária e *pressionar* o Estado, quer seja para obter reivindicações de caráter puramente peticionário, quer seja para conquistá-lo. Mas o importante a se ressaltar, nesse aspecto, é que o “processo de democratização” chileno se deu de um modo bastante fragmentado e pouco articulado aos interesses representativos do trabalho organizado. A extensão da participação política formal não correspondeu necessariamente a uma democratização no nível da sociedade, e “as desigualdades sociais”, especialmente as desigualdades associativas, “tinham seus próprios mecanismos de reprodução que a democracia política não logrou eliminar ou superar” (GARRETÓN, 1983, p. 32).

Assim, combinado às segmentações e exclusões, esse “processo de democratização” gerou uma forma de integração dos setores populares sem uma condensação mais substantiva dos seus interesses nas instâncias estatais de decisão, e os projetos do Estado, nessa direção, foram abortados ou tiveram uma vida bastante curta. Se isso, por um lado, resultou em um sistema político-partidário que preservou a

“pluralidade dos interesses” no nível societal, por outro, impediu com que o Estado lograsse construir suas capacidades de um modo mais contínuo e imbricado às relações sociais.

No Chile, o repertório corporativo, apesar de se fazer presente na sociedade e de frequentar o espaço público nos anos que presidiram o processo de implementação da legislação social (1924-1931), não logrou se institucionalizar como expressão de representação dos interesses do trabalho organizado nas políticas sociais do Estado (ANGELL, 1974; DRAKE, 1978a, 1978b; FLORES, 1993). Isso, em contrapartida, iria repercutir decisivamente no campo das políticas previdenciárias, as quais se organizaram de um modo fragmentado e pouco articulado à dinâmica de representação coletiva das diversas profissões.

A despeito da suposta maior articulação das instituições chilenas com a sociedade civil, os partidos que representavam a crescente classe média e o operariado, especialmente durante o período da República Parlamentar, gravitaram na arena política como força de pressão e de protesto, mas não lograram influenciar diretamente as decisões públicas (GIL, 1966; CAVAROZZI, 1977, RIZ, 1979; MOULIAN, 1982; GARRETÓN, 1983).

Após a derrocada do regime liberal oligárquico, em 1924, não houve no Chile um processo de criação institucional à semelhança do Brasil, com o precedente aberto pela crise do liberalismo na década de 1930, pelo menos não na magnitude vista no mesmo período pelo regime de Getúlio Vargas (1930-1945) e pelo Estado Novo (1937-1945).

Pode-se dizer que o processo de construção de instituições corporativas, subsequente a esta crise, foi abortado e não houve na mesma intensidade que o Estado brasileiro uma reconversão das elites do Estado nas técnicas de governo e de planejamento antiliberais. Em suma, não havia uma força organicamente integrada – diferentemente do Brasil que garantiu “pelo alto” certa organicidade representativa aos interesses do capital e do trabalho nas políticas sociais do Estado, por mais assimétrica e controlada que tenha sido tal relação.

Nesse aspecto, o Chile parece ter levado ao extremo a ideia de um “Estado em forma”: um sistema institucional virtuoso em si mesmo e descolado das bases sociais da nação. Mas a estabilidade de um sistema pode ocultar não apenas sua ineficiência, mas também sua ilegitimidade: “a segurança objetiva de um Estado de direito que é

paradoxalmente oposta e erigida sobre a insegurança subjetiva e social dos cidadãos” (SALAZAR; PINTO, 1999, p.15). A construção do Estado chileno foi um processo em que os compromissos meramente procedimentais em torno da manutenção da “estabilidade do sistema político” avassalaram a legitimidade da cidadania (LOVEMAN; LIRA, 1999), substituindo-a por uma “legalidade” que, como qualquer mito, produziu seu valor de artifício.

Ao prescindir, portanto, de um espaço de negociação mais rotinizado com a sociedade, especialmente com os interesses do trabalho organizado, o Estado chileno se desenvolveu apenas superficialmente, como um elemento de “soma dos interesses”, mas não como um fator de reestruturação e transformação da sociedade. Qualquer agente ou setor que se incorporava a esta estrutura contenciosa implicava numa mera justaposição de forças, que pouco contribuiu para um reordenamento do aparato estatal (GARRETÓN; ESPINOSA, 1992).

Os “processos de democratização” foram assim descolados de uma efetiva capacidade de transformação democrática no nível societal. Salvo nos momentos em que os atores estatais lograram construir sólidas alianças com os setores populares para produzir mudanças mais substantivas mediante os recursos organizativos da política social, como foi o caso do sistema de saúde, o que se discutirá mais adiante.

2.2.1- O Liberalismo Parlamentar Chileno e a Construção do Estado Social

2.2.1.1- A questão social, a paralisia parlamentar e o significado político do movimento militar de 1924

*Un país que apenas a los cien años de vida está viejo y carcomido, lleno de tumores y de supuraciones de cáncer como un pueblo que hubiera vivido dos mil años y se hubiera desangrado en heroísmos y conquistas. Todos los inconvenientes de un pasado glorioso pero sin la gloria. No hay derecho para llegar a la decadencia sin haber tenido apogeo. Un país que se muere de senectud y todavía en pañales es algo absurdo, es un contrasentido, algo así como un niño atacado de arterioesclerosis a los once años. El sesenta por ciento de la raza, sífilítica. El noventa por ciento, heredo-alcohólicos (son datos estadísticos precisos); el resto insulsos y miserables a fuerza de vivir entre la estupidez y las miserias. ¡Pobre país; hermosa rapiña para los fuertes!*³⁷

A problematização do social pode ser considerada como a expressão e o fundamento do processo de modernização chileno. Até 1924, com o advento da

³⁷ Cf. HUIDOBRO, Vicente. “Balance Patriótico”. *Acción*, n.4, 1925, p.24.

legislação social, a opinião crítica se centrou em dois grandes temas: a crise moral da República oligárquica, e a questão social que tomava uma forma mais candente.

Durante esse período, o social no contexto chileno foi assim “descoberto” não somente devido às transformações trazidas pelo *boom* da indústria salitreira no final do século XIX. Esse social também surge como um conceito que irá construir as bases das representações ideológicas, das identidades e discursos políticos de toda uma época (YÁÑES ANDRADE, 2008).

Um dos aspectos marcantes da questão social chilena, é que ela surge na literatura da época manifestando fortes reações de perplexidade diante de um quadro social verdadeiramente aterrador. Em vista das condições precárias de vida da grande maioria da população, toda uma geração de políticos, intelectuais e publicistas, pertencentes às diversas correntes políticas e ideológicas, reagirá a tal perplexidade, participando ativamente dos debates que deram origem à legislação social.

A ruptura com os modos de se pensar os problemas sociais que marcaram todo o período da República Parlamentar, deu-se emblematicamente no ano de 1910 – ano do Centenário da Independência. Este também será o ano da *redescoberta da Nação*. Enquanto as oligarquias ligadas às atividades primário-exportadoras tinham motivos de sobra para comemorar os cem anos da independência, Alejandro Venegas, um renomado escritor e professor de medicina, lançava uma importante obra, *Sinceridad. Chile Íntimo en 1910*, na qual denunciava a habitual indiferença das elites do seu país em relação à situação de vida dos setores populares. Nesta obra, Venegas afirmava que,

[...] a capital chilena, pese o ano comemorativo do Centenário da República, não pode mais ocultar suas ruas precariamente asfaltadas, suas valas pestilentas, seus terríveis *conventillos*, seus intermináveis e mal asseados bairros pobres, que em vão trata de disfarçar com o moderníssimo nome de *cité* (VENEGAS, 1998, p.67).

Com esta obra, Venegas queria denunciar as duas intimidades do Chile. A primeira era a intimidade da oligarquia, que manifestava um profundo desejo de ser “original”, recriando o mundo burguês através de certo “modo de ser e agir aristocrático” (LEAZETA; JONHSON, 1978).

Desde já é importante salientar que ao conferir ao trabalho manual uma conotação pejorativa, este *modo de ser* instilará em alguns setores da sociedade, especialmente nas classes médias, as discriminações categóricas responsáveis por

estabelecer as distinções entre *operários* e *empregados* -, discriminações estas que farão história no curso da política social chilena durante todo o século XX.

É oportuno esclarecer esse fato, pois tais discriminações categóricas já existiam muito antes de o Estado intervir no social para criar os estatutos de proteção no seio dos grupos profissionais. A ordem oligárquica da República Parlamentar criou assim uma “cosmovisão elitista” que tendia a diferenciar os grupos por sua participação ou exclusão nas redes estamentais de consumo conspícuo, exercendo, nesse aspecto, uma forte influência sobre os setores médios (LEAZETA; JONHSON, 1978, p.43).

A segunda intimidade, para a qual Venegas chamava a atenção, era a intimidade da vida dos trabalhadores submetidos às condições precárias de existência nos *conventillos* das grandes cidades e nos enclaves mineiros. Essa denúncia causaria um profundo abalo no regime liberal oligárquico, que já se mostrava cambaleante em razão do forte descontentamento popular e de um mal-estar geral provocado pela economia salitreira.

Conforme mencionado, o enclave mineiro, durante o período de 1880 a 1930, constituiu o setor mais importante da economia chilena. A produção salitreira registrou uma taxa constante de crescimento durante um período de 40 anos. Entre 1880 e 1920, as exportações do complexo salitreiro cresceram a um ritmo de 6,1% ao ano. A exploração do salitre requeria um intenso emprego de mão-de-obra; no período 1906-1930, mais de 100.000 pessoas se deslocaram para os enclaves salitreiros à procura de trabalho (MELLER, 1998).

No auge da expansão salitreira, em 1897, as receitas provenientes da exportação do salitre representavam 97% do total das receitas fiscais, o restante provinha de impostos indiretos. Já se discutiu em capítulo anterior que a burguesia salitreira era uma *burguesia fortemente transnacionalizada*, em razão dos proprietários das grandes áreas mineradoras serem estrangeiros ou de ascendência estrangeira (VILLALOBOS, 1998). E se isso, por um lado, facilitava o estreitamento dos seus contatos externos, especialmente com os capitais ingleses e norte-americanos, por outro, provocava fortes reações de indignação em parte da intelectualidade chilena.

No início da década de 1910, surge no Chile um novo movimento político liderado por um grupo de intelectuais críticos da República Parlamentar. Esse movimento, denominado de *Unión Nacionalista*, pretendia dar uma resposta original no campo das ideias e das formulações políticas à “crise moral da República Parlamentar”. Alguns de

seus principais integrantes, como Francisco Encina, Guillermo Subercaseaux, Alberto Edwards Vives, Enrique Zañartu, Nicolas Palacios e Luis Galdames, ao contrário de grande parte da intelectualidade chilena do período, mostravam-se profundamente céticos quanto à capacidade das instituições do liberalismo de “regenerar a nação” (SUBERCASEAUX, 1918). Aliás, o tema da “regeneração da nação” será uma constante nos ensaios da intelectualidade chilena durante o período de crise da República Parlamentar, sendo também pensado como a principal tarefa de um amplo programa de legislação social.

Esses intelectuais nacionalistas mantinham uma postura fortemente crítica em relação aos partidos políticos. Enfatizavam a necessidade da estruturação de uma corrente de opinião nacional que, estando acima dos conciliábulos políticos das oligarquias, se interessasse pelas “forças vivas que animariam a República” (CRUZAT; TIRONI, 1987). Para o ensaísta chileno Alberto Edwards Vives, o que se produziu no Chile com o advento da chamada República Parlamentar foi uma verdadeira “Fronda aristocrática”. Essa “Fronda”, segundo Vives, havia se instalado diretamente no Parlamento, e estaria sempre pronta a ser sedição quando contrariada, impedindo assim qualquer processo de constituição de uma “autoridade pública” como resposta aos problemas econômicos e sociais da Nação (EDWARDS VIVES, 1928, p.27).

Nas palavras do historiador Mario Góngora, o que havia no Chile durante a República Parlamentar era uma “política fantasmagórica”, a qual se baseava numa tríplice estratégia: em preservar a autonomia do Parlamento, em enfraquecer o poder Executivo, e em obstruir todas as reformas sociais (GÓNGORA, 1981, p.54).

Embora esse pensamento possa ser enquadrado dentro de uma chave “autoritária”, e não obstante as teses racialistas de alguns de seus autores, ele contribuiu decisivamente para o advento de uma opinião crítica centrada nas questões ligadas à soberania econômica da Nação, servindo também de fundamento para as discussões em torno da questão social. Esses intelectuais nacionalistas passaram a concentrar suas críticas na incapacidade de a República Parlamentar impor qualquer controle sobre os setores desnacionalizados da economia.

Francisco Encina, um dos intelectuais mais prolíficos dessa geração, denunciava que antes de o Estado chileno ter arrebatado as províncias salitreiras do Peru e da Bolívia, na Guerra do Pacífico (1878), o capital anglo-americano controlava 13% da indústria salitreira, e o peruano-chileno 67%, enquanto os 20% restantes pertenciam aos

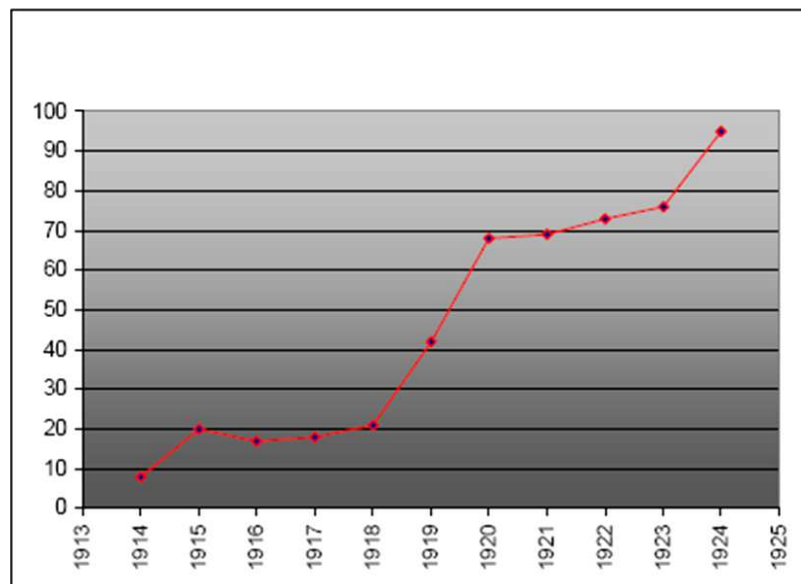
estrangeiros residentes no país. Em 1901, ainda segundo as cifras de Encina, o capital estrangeiro, especialmente o inglês, controlava mais de 85% do setor, enquanto o chileno amargava com uma pequena participação no restante (ENCINA, 1911). De acordo com Aníbal Pinto, para cada 100 pesos de salitre produzidos no início do século XX, “somente restavam à disposição do país entre 60 e 50 centavos” (PINTO, 1959, p. 56)

Mas a economia salitreira não provocava indignação apenas nos setores nacionalistas das elites intelectuais. Desde o final do século XIX, a pressão direta do setor primário-exportador sobre o governo forçava a sucessivas desvalorizações cambiais que alimentavam os apetites das classes altas para importar, provocando uma forte alta nos preços.

Nesse período, a inflação chilena se tornou uma verdadeira “técnica de exploração oligárquica” (HIRSCHMAN, 1963). A elite primário-exportadora pressionava o governo por desvalorizações cambiais e pelo congelamento dos salários, enquanto se beneficiava diretamente da forte lucratividade obtida com os produtos primários vendidos no exterior. As desvalorizações monetárias e a consequente alta nos preços geraram um forte descontentamento popular.

No final da Primeira Guerra Mundial, o quadro de crise se agrava com a decadência do setor salitreiro. Como uma maldição gerada pela primarização da economia, a descoberta do nitrato sintético pelos alemães, em 1918, acarreta o fim do ciclo econômico salitreiro. As receitas derivadas do salitre baixaram de 110 milhões de pesos, em 1918, para pouco mais de 40 milhões em 1922 (PINTO, 1959). Em consequência disso, a estrutura fiscal do país, completamente dependente do produto, estava quebrada e o governo viu-se obrigado a emitir papel moeda para saldar os gastos correntes, acirrando ainda mais a escalada inflacionária (ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Índice de Custo de Vida – Chile- 1913-1924



Fonte: CHILE. OFICINA DEL TRABAJO, 1924, p.21

A crise do setor salitreiro agravou a já bastante precária situação dos setores populares. Em decorrência da crise, mais de 60.000 trabalhadores perderam seus empregos – o que provocou uma forte onda de migrações internas (CHILE – OFICINA DEL TRABAJO, 1924, p.4). Grande parte desses trabalhadores desempregados se deslocou para Santiago à procura de melhores oportunidades de trabalho no comércio e na incipiente indústria. Ao chegarem à capital, no entanto, em razão da estreita base de diversificação da economia chilena, os trabalhadores se defrontaram com a dura realidade de uma cidade que não conseguia absorver a população desocupada, pelo menos na intensidade com a qual se produzia novos desempregados, e onde aproximadamente 25% da população (100.000 pessoas) vivia em condições subumanas nos *conventillos*.

Um problema particularmente grave da situação social chilena, e que merece destaque, referia-se às precárias condições sanitárias da população. Como salienta Illanes, a história social e econômica do Chile, desde o último terço do século XIX até o início do século XX, é a história da “morte do povo” (ILLANES, 1993, p.27). A taxa de mortalidade infantil atingia a alarmante cifra de 300 em mil nascidos vivos. Em algumas províncias mais carentes de recursos essa taxa dobrava. Entre as principais

ciudades americanas, Santiago exhibia o mais elevado índice de mortalidade por mil habitantes (Tabela 1), e também era a capital que apresentava a mais alta taxa de mortalidade infantil do mundo (502/por mil, em 1900).

Tabela 1. Índice de mortalidade nas principais cidades americanas em 1896

Cidades	Mortalidade p/ mil
Chicago	13,9
Montevideú	16,0
Filadélfia	20,0
Buenos Aires	20,1
Nova York	21,4
Nova Orleans	27,6
Rio de Janeiro	29,6
Santiago	40,0

Fonte: MURILLO, Adolfo (1900, p.14).

A conjunção de todos esses fatores, produzidos drasticamente e num curto espaço de tempo, tornou a questão social chilena potencialmente explosiva. As migrações internas promoveram nas grandes cidades o encontro – indesejado pelas elites oligárquicas - entre o agitado proletariado dos enclaves mineiros e os trabalhadores recém-egressos do campo. Rompia-se assim o baixo *limiar de sensibilidade social* que caracterizara a República Parlamentar.

Diante desse quadro, entre 1918 e 1919, os protestos nacionais (as chamadas “marchas da fome”) colocaram em evidência a crise de representação da classe política, e a crise de legitimidade do Estado liberal oligárquico (SALAZAR; PINTO, 1999). Segundo estatísticas da Oficina do Trabalho (OT), no ano de 1918 houve mais de trinta greves que paralisaram as atividades em diversos setores, afetando mais de 30.000 trabalhadores (CHILE, OFICINA DEL TRABAJO, 1924, p. 22).

No contexto internacional também se viviam tempos convulsionados, os quais abriram um importante precedente para um processo global de juridificação de direitos relacionados ao trabalho, alguns dos quais tiveram de ser *precipitados* pelas revoluções populares do início do século XX.

É nesse sentido que a Revolução Mexicana, uma revolução nacional-popular de forte conteúdo camponês, inscrevia na sua Constituição de 1917 um longo capítulo discorrendo sobre os direitos sociais do povo mexicano. A Revolução Russa, também do mesmo ano, inspiraria no “ocidente” o temor de que esses direitos fossem precipitados de uma só vez, acelerando o tempo através do qual não mais se esperaria para se codificar os direitos de emancipação da classe trabalhadora.

Dois anos após esses conturbados acontecimentos, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) era criada em Genebra, aprovando as primeiras Convenções Internacionais sobre a regulamentação das condições de trabalho e a organização dos seguros sociais. Como consequência da Revolução Russa, o Partido Comunista do Chile (PCCh) é criado em 1922, sob a liderança de Luis Emílio Recabarren, congregando os filiados do antigo Partido Operário Socialista (POS), fundado em 1916 nas minas salitreiras do norte do país. A partir de então, a elite dirigente chilena começou a pensar seriamente nos desafios que a questão social lhe colocava, abandonando sua habitual postura de apatia em relação aos problemas sociais.

A política de intervenção social desenvolvida no Chile nas primeiras décadas do século XX assumiu três principais características. A primeira delas diz respeito ao progressivo reconhecimento do papel do Estado na solução dos problemas sociais, através da criação de um marco legislativo que, aos poucos, foi cruzando as fronteiras da indiferença estabelecidas pelo regime liberal oligárquico. A segunda característica tinha a ver com o fato de esta intervenção postular uma *pedagogia social*, pautando-se num discurso de “elevação moral do trabalhador”; um discurso desde há muito tempo endossado pelo mutualismo, mas que tentava agora se articular à construção de um Estado assegurador de direitos sociais. Por último, alguns grupos profissionais, como os médicos e os advogados, por sua maior aproximação dos problemas sociais, foram chamados a realizar esse processo pedagógico (YÁÑEZ ANDRADE, 2008, p. 309).

As comunidades profissionais que inicialmente debateram esses problemas transformaram-se nas *intelligentsias* que disponibilizaram seu discurso e conhecimento técnico para o processo de legislação social. Tais comunidades se engajaram num profundo esforço de convencimento sobre a necessidade de intervir em esferas até então marcadas pela total ausência de regulamentação estatal, assumindo essa tarefa como uma espécie de *missão*.

Com o advento dessas comunidades, abre-se uma nova etapa de transformação do Estado chileno, marcada não mais pelas atitudes puramente “austeras” de suas elites dirigentes, que atuavam apenas em nome da *legalidade do Estado*, e sim por um novo tipo de planejamento, que criaria uma “fusão de atitudes” entre a *objetividade* e a *emoção* no trato dos problemas sociais (MANNHEIM, 1962). Por trás disso, havia a idéia de elevar o planejamento social acima da indiferença do Estado liberal e das contendidas palacianas, que até então haviam caracterizado o modo de se fazer política na República Parlamentar. Surge, enfim, um *novo discurso público* que, por iniciativa dessas comunidades profissionais, tentará alargar as instituições do Estado no sentido de torná-las mais receptivas as demandas dos setores populares.

Nessa relação, o Estado tratou de regular o exercício das várias profissões diretamente envolvidas com a questão social, buscando assim se incorporar ao fenômeno de profissionalização e de “protoprofissionalização” da assistência (DE SWAAN, 1988).³⁸ Essas comunidades foram aos poucos ocupando importantes espaços no Parlamento, participando diretamente do processo de legislação social.

Segundo alguns autores, a tematização dos problemas relatados à questão social no Chile, deu-se em um âmbito mais acadêmico e voltado à ação legislativa (MORRIS, 1967; LOPEANDÍA, 1996; YÁÑEZ ANDRADE, 1999, 2008). Nos debates precursores sobre a legislação social, as escolas de direito e medicina desempenharam um destacado papel. Aliás, poucas instituições de caráter público na história chilena foram tão decisivas para a definição de uma “ideia de nação” como a Universidade do Chile - UCH, fundada em 1842, e desde o início influenciada pelas ideias laicas e republicanas de construção do Estado (JAKSIC, 1989; MELLAFE; REBOLLEDO; CÁRDENAS, 1992; SERRANO, 1994).

No interior das escolas de direito, com destaque para a Faculdade de Leis e Ciências Políticas da Universidade do Chile, criou-se um contexto de discussões fortemente centrado nos temas relacionados à legislação social. Dentro dos cursos

³⁸ O fenômeno de protoprofissionalização refere-se a uma etapa decisiva do processo configurativo do Estado social, no qual as pessoas redefinem seus próprios problemas em termos do que elas têm tomado de empréstimo do vocabulário profissional. O desenvolvimento desse fenômeno caminha a *pari passu* com o processo civilizatório, tal como descrito por Norbert Elias, em *O Processo Civilizador* (1993). A coletivização dos arranjos para enfrentar as adversidades da vida, transformou os modos pelos quais as pessoas dirigem suas emoções e controlam suas relações sociais. Através desse vocabulário, as pessoas não tentam apenas controlar seus impulsos, mas também abstrair o que elas mesmas consideram certo ou errado no sentido de questionar ou endossar as regras que visam normatizar sua intimidade em face das ameaças e dos riscos sociais. Longe de se apresentar como um ato de expiação e de vigilância generalizada, essa protoprofissionalização é resultante dos efeitos externos da própria intervenção dos cuidados institucionalizados no cotidiano das relações sociais (DE SWANN, 1988, p. 245- 246).

jurídicos, havia um ambiente intelectual que requeria dos alunos maior comprometimento na elaboração de monografias – as chamadas *memorias de prueba* - que salientassem os problemas relacionados à questão social, a partir de uma nova concepção mais sociologicamente informada do direito.

Através dessas *memorias*, os jovens bacharéis fizeram de suas monografias verdadeiros tratados de filosofia pública. Esse movimento de transformação das ideias encontrou expressão nas teorias, doutrinas e movimentos intelectuais, em voga naquele período, e que tinham a questão social como tema. Além da forte influência do solidarismo francês e do positivismo, havia nessas memórias constantes referências a autores do chamado “socialismo de cátedra alemão” e às doutrinas sociais da igreja católica.

Esses jovens bacharéis, formados na cultura do direito público, tornaram-se os propagandistas de uma nova conjuntura que prometia tirar a esfera jurídica de sua letargia doutrinária. O direito teria de participar ativamente de todos os âmbitos que tocassem as decisões sobre política econômica e social. Dos seus operadores, cobrava-se uma intervenção crítica e positiva na realidade. E muitos deles assumiram um papel decisivo em defesa da reforma social, quando chamados para a vida pública.

Havia ainda uma forte preocupação em se criar um acervo de ideias concernentes à legislação social e trabalhista e que servisse, portanto, de estímulo e orientação para as intervenções no âmbito social. Grande parte dessas *memorias*, escritas entre 1898 e 1924, versava sobre a legislação social e do trabalho dos países europeus, abrangendo um temário diversificado sobre o assunto.³⁹

Esse processo de transformação das mentalidades, contudo, caminhava em compasso com a progressiva laicização do Estado chileno, tornando inevitável o conflito com os setores conservadores da sociedade (GÓNGORA, 1981; VIAL, 1983; GREZ TOSO, 1995).

Desde meados do século XIX, a igreja católica via-se ameaçada por um movimento crescente de secularização, especialmente nas áreas em que ela exercia uma considerável influência, como o ensino. O fato de os católicos terem perdido parte de suas prerrogativas em matérias como a organização do ensino, não os impediu de

³⁹ As memórias tratavam dos seguintes assuntos: sindicalismo, salário mínimo, duração da jornada de trabalho, férias, inspeção e estatísticas do trabalho, contrato de trabalho coletivo e individual, arbitragem, conciliação e tribunais do trabalho, desemprego, greves, acidentes de trabalho, aposentadorias e pensões, assistência médica, trabalho das mulheres e menores de idade, higiene, habitação e saneamento.

exercerem uma poderosa influência em outros setores da sociedade civil, como nos círculos agrários, empresariais e também sindicais.

Em reação a tal movimento de secularização, os setores aristocrático-católicos se organizaram politicamente no Partido Conservador (PC), que durante sua longa existência também congregou os interesses das elites agrárias e de parte considerável do patronato industrial. No início do século XX, com o enfraquecimento da coesão das elites dirigentes dentro do universo cultural católico, os conservadores “ultramontanos” chilenos passaram a referenciar o seu discurso nos argumentos do liberalismo clássico, embora dentro de uma compreensão social-cristã, contra a idéia de um Estado laico e interventor (GREZ TOSO, 1995). A partir de então, assiste-se a um profundo embate ideológico entre as forças laicas e católicas, colocando no centro da discussão política o papel do Estado e da “livre iniciativa” no processo de legislação social.

Cabe ainda destacar que, desde o início do século XX, a estrutura social chilena era composta por uma influente e consolidada classe média, cujas aspirações de ascensão social e de participação política representavam um importante fator de convergência para os partidos políticos da época (COVARRUBIAS, 1988; ALBARRACIN, 1998). As correntes políticas laicas de classe média, aglutinadas em torno do Partido Radical (PR), do Partido Democrático (PD) (este último com uma base nos setores populares urbanos) e de uma ala majoritária do Partido Liberal (PL), e os partidos revolucionários da classe operária, como o Partido Socialista Operário (futuro PCCh), passaram a se centrar fortemente no tema da questão social. Porém, tais agremiações se dividiam quanto à questão do envolvimento do Estado na legislação do seguro e nas disputas trabalhistas, sobretudo em referência aos contratos individuais e coletivos de trabalho e à sindicalização.

Pese o fato da forte influência nos escritos da época de doutrinas marcadamente antiliberais, como o “socialismo de cátedra”, os intelectuais chilenos que se debruçaram sobre a questão social não renunciaram propriamente aos seus ideais liberais (LOPEANDÍA, 1996). Os intelectuais ligados aos partidos de classe média, apesar de manifestarem um profundo descontentamento com a elite política da República Parlamentar, mantiveram-se fieis à ideia de preservação das instituições políticas do liberalismo como estratégia para propor medidas graduais de reforma social.

Parte expressiva dessa intelectualidade postulava que as reformas sociais somente seriam logradas, caso fossem preservados os tradicionais controles

constitucionais do Estado e o *ethos* do capitalismo liberal como fórmulas de superação do “atraso cultural chileno” nas questões de governo. Paradoxalmente, portanto, esses intelectuais advogavam uma intervenção mais decidida do Estado na questão social, mas que respeitasse, acima de tudo, os limites fixados pelas instituições legadas do liberalismo oligárquico da República Parlamentar. Além disso, um dos principais traços dos partidos de classe média chilenos, assim como no restante da América Latina, era a relativa distância de suas bases sociais (CAVAROZZI, 1977).

O que importa aqui é destacar que esses intelectuais liberais de classe média desempenharam uma intensa atividade política nos debates parlamentares que precederam a criação da legislação social. Suas atividades, também como profissionais, conferiam-lhes uma posição privilegiada nas discussões sobre a legislação, a partir da qual puderam difundir suas ideias para a prática legislativa.

É sob o influxo direto desses “intelectuais-legisladores” que se ditam as primeiras leis sociais do país. Entre 1906 e 1917, foram criados vários dispositivos legais referentes à regulamentação das condições de trabalho, que embora tivessem tido escassa eficácia regulativa podem ser considerados, em seu conjunto, como os antecedentes do corpo normativo das leis sociais promulgadas em 1924 (VENEROS, 1985; YÁÑES ANDRADE, 1999).

Já em 1901, o deputado Luis Malaquías Concha, um advogado de ideias socialistas e fundador do Partido Democrático (PD), apresentava à Câmara dos Deputados um projeto de lei que visava regulamentar as condições de trabalho, postulando maior envolvimento do Estado na inspeção das fábricas e usinas ligadas ao complexo minerador. Malaquías Concha se destacava de outros intelectuais liberais, ligados à questão social, ao propor um papel *dirigente* para as instâncias responsáveis por implementar e fiscalizar a legislação social (LOPEANDÍA, 1996). Também foi um dos primeiros legisladores a defender um envolvimento mais direto do Estado na criação dos seguros sociais. Em sua *memoria de prueba*, colocava em evidência a tarefa de se “legislar acerca do trabalho como também no sentido de prever as necessidades sociais, reunindo em um único Código do Trabalho e da Previdência Social, tudo o que a estas matérias se referir” (CONCHA, M., 1907, p.13).

Como consequência direta da atuação desses legisladores, em 1906, é aprovada a Lei de Habitações Operárias. No ano seguinte, é promulgada a Lei de Descanso Dominical, instituindo-se também o Departamento de Estatísticas do Trabalho – órgão

encarregado de reunir as informações sobre as condições de trabalho, remunerações e registros de acidentes. Em 1912, foi aprovada a Lei de Proteção à Infância Desvalida, proibindo o trabalho infantil aos menores de oito anos (CHILE-MINISTERIO DEL INTERIOR, 1914). Em 1916 é promulgada a Lei de Acidentes de Trabalho, conferindo o direito à indenização aos trabalhadores que sofressem acidentes nos seus locais de trabalho.⁴⁰ Em 1917, uma lei (*Ley de Sala Cuna*) obrigava as fábricas que empregassem mais de cinquenta mulheres maiores de dezoito anos a dispor de um berçário em seus estabelecimentos. E no mesmo ano, o Decreto n. 4.353 estabelece formalmente a conciliação e a arbitragem como mecanismos de solução de conflitos entre patrões e empregados (FUENZALIDA, 1977).

No âmbito dos seguros sociais, a ação legislativa do Estado era mais modesta. No Chile, as questões referentes à regulação das condições de trabalho antecederam as iniciativas legislativas de natureza previdenciária. Antes de 1924, a ação do Estado neste âmbito se restringiu a criação, em 1911, dos benefícios de aposentadoria e assistência médica para os trabalhadores do setor ferroviário, e em 1915, em estender os mesmos benefícios para os militares. Conforme visto, a forte presença do mutualismo no Chile retardou a criação dos seguros sociais obrigatórios.⁴¹

As classes altas agrárias, a aristocracia católica e um segmento importante do patronato industrial, por sua vez, tardaram em reconhecer a questão social, mas seus representantes no Partido Conservador (PC) foram os primeiros a se mobilizar nas instâncias decisórias para protelar ou bloquear as propostas mais abrangentes de legislação social. Estes grupos sustentavam que, na sociedade chilena, o maior envolvimento do Estado na questão social poderia sufocar as virtudes do “bem comum”, isto é, da caridade privada e da iniciativa individual.

A tutela patronal e a educação religiosa eram os principais instrumentos pelos quais a intelectualidade aristocrático-católica pensava a questão social do seu tempo. Para os intelectuais católicos, a questão social não deveria ser monopolizada pelo

⁴⁰ De acordo com Moisés Poblete Troncoso (1949), a Lei de Indenizações por Acidente de Trabalho de 1916, reproduziu fortemente o interesse da classe patronal, considerando que a referida legislação isentava a responsabilidade patronal pelos acidentes devido à culpa grave, o que suscitava diversas interpretações da legislação e burlas aos atos indenizatórios.

⁴¹ É importante registrar que, antes de 1924, as leis previdenciárias no Chile, à semelhança do Brasil, foram estendidas a algumas categorias profissionais como os funcionários públicos e os militares. Em 1810, o primeiro esquema de aposentadoria foi concedido às famílias dos militares que lutaram na guerra de independência e, em 1881, o esquema foi estendido aos veteranos da Guerra do Pacífico. Em 1888, o Presidente José Manuel Balmaceda (1886-1891) estabelece os primeiros esquemas de aposentadoria e pensão para os servidores públicos civis (FUENZALIDA, 1977).

Estado, afirmando que a progressiva laicização por este pretendida, em assuntos como a organização sindical, colocaria em risco a liberdade confessional e a autonomia associativa dos vários entes sociais.

Esses intelectuais se inspiraram nas doutrinas do cristianismo, em especial nas encíclicas do Papa Leão XIII (*Rerum Novarum*), para elaborar o *seu projeto* de legislação social. Subjacente a este projeto, havia a ideia de assimilar as iniciativas de reforma social, restaurando a antiga ordem e os seus valores por intermédio de uma verdadeira “regeneração social” no campo das relações industriais.

O elemento central dessa regeneração seria o empregador que, situado no topo da ordem hierárquica dos valores sociais, deveria zelar pelo bem-estar dos seus operários, instilando nestes o apreço pelo comportamento regrado e diligente. O sindicato aqui era pensado como uma instituição de caráter estritamente confessional. O Deputado conservador Juan Enrique Concha, um dos principais intelectuais representantes dessa corrente de pensamento, afirmava que a causa fundamental da questão social chilena radicava no desconhecimento da “constituição providencial-econômica” da sociedade. Nessa visão, os trabalhadores deveriam fazer um voto de obediência às “determinações providenciais do orgânico-econômico”, aceitando o modo pelo qual a riqueza da sociedade era produzida (CONCHA, J. 1899, p.53).

Com a expansão do desemprego provocada pela crise do setor salitreiro, o tema do contrato de trabalho passou a adquirir enorme importância. Nas discussões legislativas que antecederam a aprovação da legislação social, as principais propostas dos representantes dos grupos conservadores e liberais, estes últimos agrupados em torno da *Aliança Liberal*, gravitavam em torno da fixação dos contratos de trabalho e da extensão dos benefícios do seguro social como forma de solucionar o problema da estabilidade no emprego.

A destacada atuação dos conservadores na Comissão de Legislação Social do Congresso, encarregada de elaborar um projeto de Código do Trabalho, em 1919, acabou favorecendo uma abordagem de regulação do trabalho fortemente inclinada a favorecer os interesses patronais (MORRIS, 1967). O projeto conservador-católico de Código do Trabalho rejeitava fortemente a idéia de um sindicato único organizado por categoria profissional, propugnando pelo estabelecimento da *pluralidade irrestrita* como princípio de organização sindical.

Nesse projeto, os sindicatos seriam organizados separadamente no próprio âmbito das indústrias. Nele, previa-se ainda a formação de Juntas de Conciliação e Arbitragem para dirimir as disputas trabalhistas, mas estas deveriam ser compostas por cinco membros, dois dos quais seriam nomeados pelos sindicatos e os outros três pelo patronato. A conciliação seria obrigatória e a arbitragem voluntária. O Título I do projeto de Código do Trabalho do Partido Conservador, que compreendia todas essas disposições foi aprovado no início de 1921 (MORRIS, 1967, p. 190).⁴²

Antes disso, cabe lembrar que em 1920 os partidos que compunham a Aliança Liberal haviam escolhido Arturo Alessandri Palma como candidato à Presidência da República. Alessandri era uma destacada liderança política pertencente às fileiras do Partido Liberal. Em sua trajetória profissional e política, tornou-se conhecido por seu engajamento nos temas relacionados à questão operária. Sua candidatura era fruto da aliança entre as classes médias urbanas e os setores dissidentes das oligarquias, embora também fosse apoiada por uma parte expressiva do movimento operário, representando uma fissura no bloco de poder oligárquico que governava o Chile desde 1891.

Para os opositores de Alessandri, sua candidatura significava uma séria ameaça à estabilidade das instituições. O diário conservador *La Patria de Iquique* resume essa postura ao expressar que “[...] a chegada ao poder de um político impulsivo e demolidor não só acarretaria amargos dissabores e instabilidades, como também transtornos que não tardariam em transformar o Chile em uma cópia da anarquizada Rússia” (LA PATRIA DE IQUIQUE *apud* MILLAR, 1981, p.129-130). Entre seus partidários, Alessandri despertava um entusiasmo transbordante, quase messiânico, vendo nele a encarnação do personagem que iria terminar com a “politicagem” da República Parlamentar e “regenerar” o país (1981, p. 126).

Desde o início Alessandri já se mostrava um político que seria marcado por certas atitudes ambíguas e irresolutas. Em seu programa de governo, defendia a instauração de um Executivo forte, mostrando-se inclinado a mudar a Constituição da República, vigente desde 1833, mas ao mesmo tempo jurava fidelidade às instituições da República Parlamentar (MILLAR, 1981). O aspecto essencial de sua campanha referia-se à urgência de se aprovar a legislação social. Seu discurso como candidato a

⁴² A “liberdade de associação” contemplada pelo projeto conservador era uma prerrogativa do patronato. Os sindicatos estabelecidos no âmbito das firmas monopolizaram a negociação coletiva, a conciliação e a concessão de benefícios sociais. Isso se revelava pelo fato de a legislação ter conferido prioridade aos sindicatos industriais sobre os sindicatos profissionais para negociar suas disputas trabalhistas e outros direitos (Morris, 1967, p.191-193)

presidente sobre essa matéria, embora reconhecesse a “necessidade peremptória” de tal legislação, já deixava entrever que sua visão do social continha um forte viés produtivista, fruto do influxo das ideias do economista francês Frederick Le Play sobre o seu pensamento.

De um extremo a outro do universo surge uma exigência peremptória no sentido de atender os direitos que reclama o proletariado em nome da ordem e da convivência social [...]. O progresso econômico dos povos, que é o principal objetivo de todo governo racionalmente organizado, é o resultado preciso do esforço pessoal do indivíduo e do capital que utiliza e remunera seu esforço. Em consequência, se o proletariado que representa o músculo, o vigor, o esforço inteligente no imenso laboratório econômico em que se gera a riqueza dos países, é um fator eficiente do progresso, deve ser atendido e amparado. Há por isso razões morais e óbvias razões materiais (ALESSANDRI PALMA, 1926, p. 15-16).

Eleito Presidente da República, em 1920, Alessandri, já no primeiro ano de mandato, tenta implementar o projeto de legislação social da Aliança Liberal. Para tanto, nomeia Moisés Poblete Troncoso, um destacado professor de direito do trabalho da UCH, que na época ocupava o cargo de Diretor Geral da Oficina do Trabalho, para redigir um Código de Trabalho e de Previdência Social, o qual foi apresentado a Câmara dos Deputados em junho de 1921.

O referido projeto contemplava mais de 600 artigos que abrangiam diversas matérias: regulamentação das condições de trabalho, contratos individuais e coletivos, sindicatos e mecanismos de conciliação e arbitragem, convenções coletivas, participação dos operários nos lucros das indústrias, etc. O projeto trazia ainda importantes artigos versando sobre a criação de um amplo sistema de seguro social. Esses artigos previam a extensão dos benefícios do seguro e a criação de um seguro-desemprego e de um Instituto Nacional de Previdência. A proposta de criação desse Instituto buscava pioneiramente uniformizar as regras de acesso e de concessão dos benefícios do seguro social para todas as categorias profissionais (POBLETE TRONCOSO, 1949).

O projeto de Código de Trabalho da Aliança Liberal, redigido por Moisés Poblete Troncoso, trazia várias recomendações da OIT sobre a regulamentação das condições de trabalho. Entretanto, os artigos contidos no projeto referentes à criação do seguro social eram de autoria exclusiva do seu redator, que tratou de compilar todo trabalho intelectual que havia sido produzido no Chile sobre essa matéria, desde o início do século XX. Cabe destacar que o Chile, no campo dos seguros sociais, foi um dos

primeiros países do mundo a propor a criação de um esquema de seguro nacional e abrangente, e se encontrava, nesse aspecto, mais avançado do que a própria OIT.

Os conservadores que desde 1919 já haviam se antecipado ao tema da legislação social, logrando que fossem aprovadas no Parlamento as disposições referentes à pluralidade sindical, fizeram uma tenaz oposição ao projeto da Aliança Liberal. Entrincheirada no Senado, e aproveitando-se oportunamente do Regime Parlamentar ainda vigente, a oligarquia conservadora, agrupada em uma coalizão denominada de *União Nacional*, constituir-se-á num poderoso veto às medidas legislativas de maior impacto social.

As propostas de legislação do Partido Conservador e da Aliança Liberal tramitaram em separado no Senado e na Câmara dos Deputados. Desse modo, cada instância legislativa discutia distintos projetos sobre a mesma matéria, com um franco favorecimento das iniciativas propostas pelos representantes conservadores, que eram maioria no Senado.

Diante da oposição conservadora, o governo viu-se reduzido à impotência. De 1920 a 1924, o projeto da Aliança Liberal, apesar de fortemente apoiado pelo Executivo, tramitou no Congresso sem ter tido grandes êxitos quanto à implementação de suas medidas legislativas. A oposição entre Alessandri e o Congresso foi um fator crucial para a instauração de um contexto de esterilidade governativa.⁴³ No final desse período, o impasse legislativo e a inércia decisória geraram uma forte polarização política na sociedade. A paralisia decisória, nesses anos, arrastou-se até criar um vazio de poder no âmbito da tomada de decisões (LEAZETA; JOHNSON, 1983).

Em maio de 1924, quando as discussões sobre o projeto de Código do Trabalho e de Previdência Social da Aliança Liberal começaram a avançar no Congresso, os conservadores, utilizando-se mais uma vez de manobras protelatórias, tentam priorizar a votação de uma lei que propunha o aumento das remunerações dos integrantes do legislativo. Dessa vez, no entanto, tal tentativa custará à oligarquia conservadora não só a sua derrota política, mas o fim do Regime Parlamentar.

No dia 2 de setembro, no momento em que o Senado discutia a conveniência de se aprovar a referida lei, um grupo de oficiais do exército, grande parte deles simpáticos às aspirações dos setores populares e à ideia de reforma social, manifestou seu

⁴³ . O Senado, dominado pelos Conservadores, derrubou diversos gabinetes formados por Alessandri. De 1921 a 1924, tempo em que durou o primeiro governo de Alessandri, aproximadamente oito gabinetes ministeriais foram formados. (Morris, 1967, p. 195)

descontentamento nas tribunas do Senado. Esses oficiais entregaram um manifesto ao Presidente Alessandri, exigindo a promulgação imediata do Código do Trabalho e da Previdência Social.

No calor dos acontecimentos, no dia 8 de setembro, o Congresso aprovou em regime de urgência sete leis trabalhistas, que desde há muito tempo vinham tramitando no legislativo, contemplando uma parte importante do projeto de Código do Trabalho da Aliança Liberal. Entretanto, as matérias referentes ao seguro social contidas no projeto da Aliança Liberal não foram aprovadas, e a proposta contemplada nesse âmbito correspondia ao projeto apresentado em 1922 pelo Deputado conservador Exequiel González Cortés, que visava apenas à concessão do seguro obrigatório aos operários.

No mesmo dia, Alessandri apresenta sua renúncia ao Congresso na expectativa de que retornaria ao governo, tão logo obtivesse o apoio dos militares e com as propostas de reforma da Constituição na ordem do dia – o que lhe daria amplos poderes de governo para concluir o projeto de implementação da legislação social.

Em 1925, uma nova Constituição é promulgada, ampliando as prerrogativas de poder do governo, embora mantivesse intacta a capacidade de veto do Congresso às medidas reformistas propostas pelo Executivo. Apesar de Alessandri retornar ao governo no mesmo ano, após um breve período de exílio, os acontecimentos precipitados pelo movimento militar de 1924 tomariam um rumo diferente. O apoio que Alessandri almejava não se concretizou, pelo menos na medida por ele esperada, e mesmo seus antigos aliados aliancistas deixaram de mostrar o entusiasmo transbordante que antes haviam manifestado por sua candidatura. Isso ocorreu, como sugere alguns autores, porque Alessandri apenas se destacava superficialmente da classe política da República Parlamentar, e no fundo era um típico representante do “*parlamentarismo criollo*” (MILLAR, 1974; LEAZETA; JOHNSON, 1983).

Vale registrar que o projeto de legislação social aprovado sob pressão dos militares, em 1924, não era bem o “projeto de Alessandri”. Em grande medida, esse projeto sintetizava as aspirações do proletariado chileno e de parte da intelectualidade que se debruçara sobre o tema da questão social. Nesse aspecto, o projeto visava compilar e transformar em lei o que já havia se constituído como parte do repertório crítico de reivindicações do proletariado chileno desde o início do século XX.

Também é importante destacar que o movimento militar de setembro de 1924 não foi pensado e tampouco premeditado por ninguém. Dentro desse movimento, havia

apenas um grupo de jovens oficiais que congregava as diferentes aspirações de descontentamento da sociedade. Nesse sentido, é significativo o fato de que esses jovens oficiais pertencessem, em sua grande maioria, aos setores médios da sociedade e que estivessem desligados socialmente dos grupos dirigentes tradicionais (MILLAR, 1974; COVARRUBIAS, M., 1991). Parte da sociedade chilena, especialmente os setores médios, via no movimento militar de 1924 a esperança de uma verdadeira “salvação nacional”. Uma revista de grande circulação no país, e popular entre os setores médios da sociedade, exaltava a iniciativa dos militares, ao afirmar que:

A Junta Militar chilena demonstrou suficientemente a elevação de seus propósitos, sua repugnância por tudo o que tenha atinência com a politicagem de círculos e de partidos; e seu apego ao que diz respeito unicamente ao interesse do país. Prova disso foram as exigências que obrigaram as Câmaras a despachar, em uma única sessão, uma dezena de projetos de benefício público, que bastariam para justificar sua intervenção, se nada mais restasse para a Junta realizar” (ZIG ZAG, 1924, p.04)

A partir dos acontecimentos desencadeados pelo movimento militar de 1924, abre-se uma nova etapa de práxis para a ação legislativa do Estado no campo social. Nesse aspecto, a experiência chilena é significativa do modo pelo qual os direitos sociais foram postos em marcha em alguns países latino-americanos. E é por isso que ela assume um papel transcendente.

A legislação social precisou ser imposta à força em virtude das resistências e impasses gerados pelo regime liberal oligárquico. Ainda que a intervenção dos militares não tenha sido obra de nenhum partido, coalizão ou elite específica, ela abriu caminho às aspirações das classes médias e encaminhou o protesto dos setores populares para a arena legislativa. Tais aspirações se concretizaram com o mínimo restabelecimento das prerrogativas de governo do Executivo (Constituição de 1925) e com a separação definitiva entre Igreja e Estado. A “oligarquia aristocrático-católica” já não podia mais contar com o Regime Parlamentar para bloquear as iniciativas de reforma social que partiam do Executivo (MORRIS, 1967, p.149). Além disso, o fim desse regime representava - no mínimo para um grupo de intelectuais e profissionais vinculados à temática da questão social - a possibilidade de verem cumpridas as tarefas de organização dos serviços públicos e sociais.

Contudo, a experiência chilena nesse âmbito também iria demonstrar como esses direitos sociais na América Latina, apesar de colocados em marcha “de uma só vez”, tardariam em ser efetivamente implementados. Como salienta James Morris (1967), o

conflito intra-elites e a crise institucional que culminaram nos acontecimentos de 1924 no Chile, tendem a ocultar o fato de que havia uma difundida e renitente oposição à reforma social. Tal oposição era forte tanto dentro como fora do Congresso, demonstrando, nesse aspecto, que o Regime Parlamentar, apesar de combalido, *fincou profundas raízes na sociedade civil*.

As resistências à reforma social, especialmente as que partiam do patronato agrário e industrial, mas não somente desses grupos, continuaram tão mais contundentes quanto antes de a legislação social ser aprovada, e sua aplicação integral teve de ser postergada no tempo.

Somente no interregno corporativo de Ibáñez (1927-1931) que o Código do Trabalho (1931) seria finalmente aprovado. E o sistema de proteção social ainda levaria algum tempo para começar a operar, assumindo uma fisionomia mais precisa a partir do primeiro Governo da Frente Popular, no final da década de 1930.

2.2.1.2- A deficiente estruturação dos seguros sociais: autarquização, privatismo e competição

O pacote legislativo aprovado sob forte pressão dos militares, em 8 de setembro de 1924, deu substância ao corpo normativo das leis sociais que se concluiria com a promulgação de um Código de Trabalho em 1931.

De uma só vez, foram instituídas as seguintes leis: Lei N. 4.053 (Contrato de Trabalho), que regulamentava os contratos de trabalho limitando a duração e a jornada de trabalho, especialmente das mulheres e menores, criando também um Departamento Geral do Trabalho (DGT), com prerrogativas discricionárias ampliadas;⁴⁴ Lei N. 4.057 (lei dos sindicatos), que estabeleceu a sindicalização obrigatória (proposta pelo projeto conservador); Lei N. 4.056, que previa a conciliação obrigatória (também indicação do projeto conservador) e a arbitragem voluntária (indicação dos conservadores e da

⁴⁴ Com a Lei 4.053, a indenização por acidentes de trabalho é revisada, consagrando a teoria do risco profissional integral na legislação (LINARES, 1964). Mas a concessão do seguro de acidentes de trabalho permaneceu sob forte controle do patronato, sendo concedido voluntariamente por seguradoras privadas até 1966.

Aliança Liberal), ⁴⁵ reconhecendo formalmente o direito de greve *mediante prévia autorização do Estado*. E, finalmente, a Lei N. 4.054 (Lei do Seguro Operário Obrigatório), que aprovava a criação das aposentadorias, pensões, seguro-invalidez e acidentes de trabalho, somente para os operários (indicação exclusiva do projeto conservador) (CHILE - COMISIÓN DE REFORMAS..., 1929, p.56).

É com a Lei N. 4.054 de 8 de setembro de 1924, que os seguros sociais ganham vida. A importância dessa lei se deve ao fato de ela ter sido a primeira a criar um regime geral de seguro social para os *operários industriais* no continente americano.

Porém, ao estabelecer a organização dos sindicatos operários no *nível das firmas*, os legisladores chilenos praticamente franquearam a organização e o controle dos fundos sindicais, e assim dos recursos previdenciários, ao patronato, minando a possibilidade de realização de acordos coletivos entre os operários pertencentes às mesmas categorias profissionais.

Com tal organização, havia poucas garantias de um funcionamento mais estável e seguro dos sindicatos, faltando-lhes à devida proteção jurídica para o livre exercício como órgãos de representação de classe. A sindicalização plural e por empresa deixava os trabalhadores chilenos à mercê dos desmandos dos empregadores. Mesmo os trabalhadores sindicalizados eram demitidos com relativa facilidade. A fixação de contratos coletivos era praticamente impossível na ausência da unicidade sindical e de uma estrutura de conciliação e arbitragem compulsória. Aliás, o tema do sindicato único organizado por categoria profissional nunca encontrou acolhida na legislação do trabalho chilena, mesmo após a promulgação do Código do Trabalho em 1931. ⁴⁶

O problema do sistema de relações industriais chileno era a carência de capacidades para fazer cumprir as decisões jurídicas sobre as disputas trabalhistas. As Juntas de Conciliação eram compostas por três representantes do patronato e dos trabalhadores, mas a Inspeção do Trabalho que, em princípio, deveria dirimir os conflitos, assistia as disputas trabalhistas sem direito a voto. Além disso, o Chile só

⁴⁵ Segundo Yáñez Andrade, a opção pela arbitragem voluntária refletia a inclinação liberal da classe política chilena em matéria de relações trabalhistas, inclusive por parte dos setores mais dispostos a aceitar a intervenção estatal nesse âmbito (YÁÑES ANDRADE, 2008, p. 246).

⁴⁶ Até mesmo algumas organizações sindicais mais combativas, como a FOCH (dominada pelo Partido Comunista do Chile), ressentiam-se da ausência de sindicatos únicos e legalmente reconhecidos pelo Estado para o cumprimento da legislação sindical, acusando que as companhias do complexo salitreiro não acatavam a lei de sindicalização, porque esta não possuía regulamento devido ao fato de o governo ter estabelecido juntas de conciliação e arbitragem que no fundo favoreciam o patronato e a dispersão sindical (MORRIS, 1967, p. 209).

possuía tribunais do trabalho para os dissídios individuais (POBLETE TRONCOSO, 1962; LINARES, 1964).⁴⁷

Essa organização sindical dispersa, e vulnerável ao controle do patronato, produziu um profundo impacto no sistema de seguro social. Em linhas gerais, a legislação previdenciária chilena reforçou as divisões entre a classe trabalhadora, ao instituir benefícios diferenciados para *emplegados* e *operários*.⁴⁸ Os trabalhadores domésticos, via de regra, foram incorporados tardiamente aos esquemas do seguro. Em 1925, os trabalhadores rurais também foram incluídos nos benefícios do seguro, porém essa inclusão era apenas formal (SALAS, 1965).

A extensão dos benefícios previdenciários ao campo pressupunha a sindicalização do campesinato e a estruturação de um aparato regulatório que fiscalizasse, de fato, o cumprimento da legislação. Entretanto, durante esse período, os grandes proprietários recorreram a diversos expedientes para impedir a sindicalização rural e burlar a legislação previdenciária.

Enquanto no âmbito local, esses grandes proprietários reprimiam diretamente as associações camponesas, impedindo também as inspeções necessárias à aplicação da legislação, no âmbito nacional, eles se beneficiaram diretamente de leis que visavam apenas reforçar as prerrogativas dos “direitos de propriedade” no campo, através da influência de sua poderosa associação, a Sociedade Nacional de Agricultura- SNA (LOVEMAN, 1977; ZEITLIN; RATCLIFF, 1988). Uma associação que, apesar de politicamente poderosa, defendia os interesses de um setor cuja atividade era profundamente disfuncional ao processo de modernização capitalista, devido ao fato de o setor agrícola no Chile ter desempenhado, durante todo o período em questão, um papel apenas marginal no total das exportações, desenvolvendo poucos vínculos com o setor industrial e com o mercado interno (PINTO, 1959).

A Lei do Seguro Operário Obrigatório, como o próprio nome sugeria, tornava compulsória a contribuição do seguro-doença, invalidez e aposentadoria para todos os operários assalariados urbanos. A instituição desse seguro, no entanto, isentava de

⁴⁷ Os tribunais de conciliação e arbitragem possuíam faculdades para fazer cumprir os seus regulamentos apenas para os empregados particulares (LINARES, 1964, p. 41).

⁴⁸ De acordo com a legislação social chilena, e de modo a evitar algumas confusões, daqui em diante utilizo o termo *emplegados* para designar exclusivamente algumas categorias, tais como os empregados do *staff* de empresas privadas, e profissionais liberais, que na literatura sobre estratificação social aparecem sob a designação de trabalhadores *White Collars*, e o termo *operários* para designar os trabalhadores dos setores industriais e de mineração (*Blue Collars*).

contribuição os assalariados pertencentes às sociedades de benefícios mútuos, caso elas oferecessem os mesmos benefícios previstos em Lei.

Os benefícios do seguro operário seriam administrados pela Caixa do Seguro Operário Obrigatório - CSO (*Caja de Seguro Obrero Obligatorio*), composta por um conselho tripartite de representantes dos trabalhadores, do patronato e do Estado, e financiados mediante a contribuição de 2,34% do salário dos trabalhadores, 3,5% dos descontos em folha dos empregadores, e 1,36% do Estado.

A concessão desses benefícios, contudo, orientava-se por um forte viés restritivo. As regras para a obtenção de aposentadorias e outros auxílios eram muito difíceis na prática de serem cumpridas pelos operários industriais. As aposentadorias eram concedidas somente para os trabalhadores com mais de 65 anos, e o auxílio-doença somente em caso de total incapacidade física para o trabalho. Não havia benefício de seguro-desemprego (contrariando o projeto da Aliança Liberal) e as aposentadorias seguiam uma estrita proporcionalidade às contribuições efetuadas à Caixa pelos segurados. Essas contribuições eram bastante reduzidas e por esse motivo também o valor das aposentadorias recebidas, cuja inflação acentuada do período corroía quase que integralmente o valor real dos benefícios. E não obstante o fato de o Estado contribuir formalmente para a constituição dos fundos previdenciários dos operários, na prática, o sistema permanecia sob forte ingerência patronal (POBLETE TRONCOSO, 1949; FUENZALIDA, 1977).

O sistema do seguro operário baseava-se ainda no princípio da capitalização coletiva, no que se referia às aposentadorias e pensões, e no princípio da repartição coletiva dos riscos no tocante ao seguro-saúde e invalidez (ARELLANO, 1984). O Estado aqui só cumpriria um papel destacado no âmbito dos seguros de assistência médica, o que se discutirá mais adiante.

A dificuldade de organização pública dos seguros operários, nos primórdios da legislação social chilena, refletia as tensões entre o mutualismo e o caráter compulsório das contribuições exigidas pelo Estado. Segundo Poblete Troncoso (1949), entre 1924 e 1932, a CSO sofreu contínuos ataques por parte dos industriais, e também dos sindicatos ainda influenciados pelo mutualismo. Nesse período, houve mesmo alguns casos de greves e *lockouts* contra a Lei do Seguro - a maioria deles promovidos pelo patronato industrial. As associações patronais se opunham tenazmente à centralização dos fundos previdenciários em uma entidade para-estatal, tal como a CSO, em razão do

apoio incondicional que as mesmas davam aos fundos privados e individuais de capitalização.⁴⁹

Desde o início, o patronato industrial fez vistas grossas à legislação previdenciária do Estado, mesmo beneficiado com a organização dos fundos do seguro operário no nível das firmas. Em 1928, a Direção Geral do Trabalho (DGT) – importante instituição criada para fiscalizar o cumprimento da legislação social – constatava que, na Região de Santiago, apenas 3% dos estabelecimentos industriais cumpriam com as obrigações previstas na Lei do Contrato de Trabalho, e 15% cumpria com as disposições contidas na Lei do Seguro Operário Obrigatório (YÁÑES ANDRADE, 2008).

O importante, nesse aspecto, é ressaltar que os trabalhadores filiados à CSO foram aos poucos atenuando suas resistências à contribuição compulsória instituída pelo Estado, à medida que crescia as fraudes patronais nos registros de contribuição para a concessão dos benefícios previdenciários e demais auxílios, como o seguro de acidentes de trabalho. Em reação a isso, os operários passaram a cobrar das autoridades públicas maior ingerência na fiscalização e controle dos fundos - o que explica, em parte, o progressivo abandono das estratégias mutualistas por parte do operariado, reconhecendo na filiação compulsória à CSO um meio mais seguro de obter proteção jurídica contra os desmandos patronais.

Para os trabalhadores da indústria, portanto, o seguro operário assumia um aspecto eminentemente *defensivo*. Ao se tornar compulsório, o seguro operário inscrevia o trabalhador num conjunto de prerrogativas jurídicas relacionadas ao cumprimento da legislação do trabalho, que por mais deficiente que fosse era a única proteção com a qual os trabalhadores industriais poderiam contar face uma estrutura sindical bastante debilitada.

Situação bastante distinta era a das caixas organizadas para os empregados particulares.⁵⁰ A Caixa dos Empregados Particulares (*Caja de Empleados Particulares* -

⁴⁹ A mobilização conta a Lei do Seguro Social atingiu o seu ápice em 1926, quando a associação de profissionais ligados à indústria do couro, manifestando seu desaproço por tal legislação, explodiu uma bomba na sede da CSO. (POBLETE TRONCOSO, 1949, p. 136).

⁵⁰ Entre 1924 e 1937, surgiram 41 instituições de previdência social no Chile. Entre as mais importantes se destacam a Caixa de Previdência dos Trabalhadores e Empregados das Estradas de Ferro do Estado (1924), a Caixa de Previdência dos Empregados Particulares (1925), a Caixa dos Empregados Públicos e Jornalistas (1925) e a Caixa de Previdência da Marinha Mercante Nacional (1937) (FUENZALIDA, 1977, p.34).

EMPART) – Decreto Lei N. 857 de 11/11/1925 – incluía especialmente os *empregados* das empresas comerciais, financeiras, industriais, agrícolas e mineradoras. Os benefícios conferidos por essa Caixa eram integralmente financiados mediante aportes dos empregados e empregadores, *o Estado não participava da constituição dos fundos*. Diferentemente das caixas organizadas para os operários e funcionários públicos, esta caixa não se estruturou como uma típica instituição de previdência social, pelo menos no que se referia à organização de fundos coletivos. Ao contrário, ela se constituiu como uma instituição de poupança baseada em *fundos individuais e privados de capitalização*.

Nessa Caixa, as taxas de reposição de renda dos segurados geralmente eram equivalentes ao último salário. Quando o empregado particular cumpria 30 anos de serviço e 50 anos de idade, ele poderia sacar integralmente o montante do seu fundo individual de aposentadoria, o que lhe conferia ainda o direito a receber uma indenização por tempo de serviço. Na prática, porém, esse sistema de capitalização individual somente correspondia às expectativas dos empregados que percebiam as maiores remunerações, representando uma ínfima parte da massa de assalariados no Chile.⁵¹

Nos anos que se seguiram a criação do sistema do seguro, os debates se centraram em torno das contribuições patronais, do caráter público/privado dos fundos de previdência, e da aplicação do saldo das reservas técnicas das Caixas. Nos setores ligados à burocracia fiscal – especialmente na Controladoria Geral da República - e na atuaria de algumas Caixas, como na da Caixa dos Empregados Particulares (EMPART), passou-se a discutir a conveniência de se substituir os recém-instituídos fundos coletivos do seguro operário por esquemas privados e individuais de capitalização, alegando-se, para isso, objetivos de contenção de custos. No entanto, a capitalização individual foi fortemente rechaçada pelos técnicos ligados à CSO, em virtude da escassa capacidade de poupança do trabalhador chileno.⁵²

⁵¹ A maioria dos empregados particulares filiados a esta caixa tinha enormes dificuldades em realizar os aportes necessários à constituição de um fundo individual, e vários dentre eles perdiam facilmente a condição de segurado em face de algumas calamidades como o desemprego (FUENZALIDA, 1977, p.37).

⁵² Além do mais, tal substituição seria catastrófica, tendo em vista a existência de alguns riscos, tal como as enfermidades, que por seu caráter prolongado no tempo poderia esgotar qualquer fundo previdenciário acumulado pelo trabalhador em uma conta individual (YÁÑES ANDRADE, 2008, p. 281).

Mas a questão mais candente dizia respeito à utilização das reservas técnicas acumuladas pelas diversas instituições previdenciárias. À medida que aumentava o número de contribuintes totais para o seguro social, crescia o interesse por parte dos agentes diretamente envolvidos na constituição dos seguros (Estado, patronato e sindicatos) em dar uma destinação para os fundos acumulados nas contas individuais e coletivas.

Tal questão tornou-se objeto de acirrada disputa nos conselhos representativos da CSO. Segundo dados estatísticos do período, o número de contribuintes para a CSO passou de 430.591 inscritos, no primeiro semestre de 1926, para 1.160.790, em 1935 (BUSTOS, 1936, p.29). Nesse período, os fundos acumulados na CSO cresceram exponencialmente. Se em 1925, as reservas acumuladas nessa Caixa contavam 3,9 milhões de pesos, no exercício fiscal de 1934-1935, essas reservas já alcançavam 348.6 milhões de pesos. Em 1935, os investimentos realizados pela Caixa somavam \$402.326.807, dos quais 53.5% correspondiam a investimentos em títulos do governo, 18,8% em bens imóveis e 7.8% em ações (Tabela 2):

Tabela 2. Investimentos da Caixa do Seguro Operário Obrigatório – Chile - 1935

Aplicações	Milhões de pesos
Títulos públicos	215.2
Bens imóveis	75.5
Ações	31.5
Outros investimentos	27.9
Empresas comerciais	13.3
Empréstimos	11.8
Capitais em serviços agrícolas	11.1
Medicamentos	7.7
Outros	7.8
Total	402.3

Fonte: Bustos (1936, p.45).

Numa economia com escassa capacidade de poupança como a chilena do período entreguerras, os fundos previdenciários representavam uma importante fonte de recursos. A importância desses fundos crescia especialmente nos momentos de crise.

A Grande Depressão atingiu fortemente a economia chilena, tanto que um informe da Liga das Nações assinalava ser o Chile o país mais afetado pela crise. Em 1932 - período álgido dos efeitos da depressão - o PIB sofreu uma redução de 38,3%; as exportações e importações também sofreram uma queda de 78,3% e 83,5% respectivamente; o PIB per capita descende a aproximadamente 60% do nível de 1927-1929; os volumes de exportação de salitre e cobre também se reduzem a 70%. Em consequência, o desemprego cresceu em todos os setores, atingindo especialmente o setor mineiro. Entre 1929 e 1932, a população ativa nesse setor reduziu-se de 105.000 a 40.000, e a reação posterior não foi capaz de recuperar o nível de emprego anterior a crise (MELLER, 1998, p.48).

Diante dessa situação, alguns técnicos ligados às áreas sociais do Governo passaram a defender um envolvimento mais ativo dos fundos securitários na expansão das próprias capacidades de provisão social do Estado. Para Julio Bustos (1936), que na época ocupava o cargo de Diretor do Departamento de Bem-Estar do Ministério do Trabalho, os fundos previdenciários deveriam *regular o mercado financeiro*, atrelando o desenvolvimento econômico à criação de empregos estáveis e à formação de um tecido de proteção social, especialmente em uma economia como a chilena, “em que o capital privado é insuficiente para atenuar os problemas crônicos do desemprego” (BUSTOS, 1936, p, 43).

Esses técnicos se voltaram contra a lógica de capitalização que presidia o funcionamento das diversas Caixas. Afirmavam que este procedimento era inadequado aos objetivos sociais das instituições previdenciárias, e que a causa da baixa percepção do seguro social como um direito, por parte dos segurados chilenos, devia-se fundamentalmente à existência dos esquemas de capitalização (1936, p.45).

Os fundos acumulados por esses esquemas possuíam uma estrutura de financiamento incerta, devido à existência de um mercado de trabalho instável, heterogêneo e altamente rotativo, e baseavam-se em projeções equivocadas acerca do crescimento dos salários, das taxas de juros, do rendimento individual das contas acumuladas, e do comportamento dos riscos.

As políticas de investimento das caixas previdenciárias se orientavam à aquisição de valores em renda variável (ações), os quais se depreciavam fortemente em função do acentuado processo inflacionário do período. Para precaverem-se de tal fenômeno, as Caixas tentavam investir seus fundos em instrumentos de renda fixa, em títulos do governo, que “prometiam” assim um retorno mais seguro dos montantes aplicados, desde que os segurados se comprometessem a sacar seus fundos no longo prazo. Isso, por sua vez, gerava fortes contendas entre os atuários das caixas e os segurados. As crises financeiras geralmente levavam essas instituições de capitalização à bancarrota. Ademais, eram frequentes as práticas de seleção de riscos que as caixas se utilizavam para preservar a solvência financeira dos seus fundos.⁵³

Para Bustos, assim como para a maioria dos técnicos da CSO, a política de investimentos dos fundos previdenciários deveria seguir impreterivelmente uma *escala de valores* que tivesse como prioridade a segurança social do trabalhador. Sugeria, nesse sentido, aplicar as reservas técnicas em investimentos seguros, tais como a construção de uma infraestrutura hospitalar que disponibilizasse serviços de assistência médica e farmacêutica para todos os segurados, e que não estivessem expostos a atividades especulativas (BUSTOS, 1951). Assim, na opinião desses técnicos os esquemas de capitalização individual deveriam ser completamente abandonados. Além disso, propunham a unificação das várias caixas até então existentes em uma instituição nacional e pública de previdência social.

Para tanto, seria necessário que o Estado chileno se envolvesse mais detidamente no processo de coletivização dos riscos relatados à sociedade do trabalho, que então lentamente se estruturava com o avanço do processo substitutivo de industrialização, dando suporte para a criação de instrumentos nacionais e abrangentes de proteção social. Em outras palavras: o Estado deveria controlar efetivamente os recursos do seguro para levar a cabo sua política social e trabalhista. Mas as resistências a esse controle não foram poucas. E as somas de recursos disponíveis nas caixas previdenciárias, especialmente na CSO, despertavam todo o tipo de cobiça.

⁵³ Os esquemas de capitalização favoreciam exclusivamente os segurados de curtas carreiras e com as mais altas remunerações, cujos benefícios eram bastante superiores em relação ao salário médio de seus períodos contributivos. Esses benefícios causavam constantes déficits nas caixas, que geralmente eram cobertos pelos segurados de carreiras mais longas e baixos salários, os quais obtinham benefícios bastante inferiores aos que lhes corresponderiam se de fato fosse levado em conta o valor real das suas contribuições durante o período no qual permaneceram na ativa (BUSTOS, 1951, p.71).

Até agora salientou-se que o Estado chileno, nos primórdios da legislação social, fora caracterizado por uma certa debilidade no que se refere à organização de arranjos públicos e coletivos de seguro social. O Estado no âmbito exclusivo da política social previdenciária tinha uma fraca capacidade para organizar os fundos coletivos de proteção, em razão das resistências colocadas pelo patronato e pelos próprios sindicatos à ingerência estatal desses fundos.

O poder discricionário do Estado, nesse âmbito, era cerceado pela forte autonomia decisória deixada as entidades previdenciárias em matéria de gestão dos fundos (especialmente as de direito privado e regidas pela lógica da capitalização individual, como as organizadas no interior da EMPART destinada aos empregados).

A administração dos serviços previdenciários era realizada principalmente por entidades descentralizadas que subtraíam prerrogativas da administração central. Essas entidades de direito privado, “não lucrativas”, foram de certo modo favorecidas pela legislação do trabalho chilena, que praticamente afiançou aos empregadores o direito de estabelecer *esquemas próprios* de administração dos fundos de poupança e aposentadoria para os seus empregados, criando assim uma estrutura dual de benefícios no interior das companhias.

Além disso, uma lógica peculiar de delegação presidia a estruturação das caixas previdenciárias. Enquanto aos grupos de empregados particulares eram dadas amplas prerrogativas em matéria de organização dos fundos previdenciários, constituídos em sua maioria por pequenos corpos técnicos de natureza consultiva e administrativa, aos operários restavam recorrer à discricção dos patrões para a constituição e complementação dos fundos de aposentadoria e outros auxílios. Esses corpos técnicos deram origem aos chamados *Organismos Auxiliares de Previdência* que gozavam de certa liberalidade para organizarem os fundos previdenciários dentro das várias empresas, em detrimento das diretrizes traçadas pelo Estado concernentes à política previdenciária (MOLINA; GODOY, 1966).

Tais organismos, apesar de não lucrativos, mantinham uma relação simbiótica com as companhias de seguros privados autorizadas a operar no ramo dos seguros de acidentes de trabalho - inclusive dos seguros de acidentes destinados aos operários - permanecendo a concessão deste benefício a cargo do patronato até 1966 (BRIONES et al., 1968).

Assim, o sistema previdenciário chileno nasce imbricado a uma pluralidade de esquemas bastante desiguais e organizados para as diversas categorias de trabalhadores, combinando fundos individuais e coletivos de capitalização. A abordagem conservadora do conflito industrial adotou um modelo de seguro que somente assimilou da experiência alemã (o modelo bismarckiano do seguro) os instrumentos relacionados ao controle da atividade grevista sindical. Os contratos privados estabelecidos entre o patronato industrial e as diferentes categorias de trabalhadores, minavam quaisquer possibilidades de acordos coletivos mais vinculantes e que extravasassem o âmbito exclusivo das decisões pertinentes ao chão de fábrica.

A fragmentação do sistema previdenciário também encontraria expressão no sistema multipartidário chileno, transformando-se no principal mecanismo através do qual os grupos que peticionavam por benefícios sociais eram desigualmente incorporados no processo político (BORZUTZKY, 2002). A dispersão da burocracia previdenciária em diversas entidades privadas ou semipúblicas também era uma consequência do próprio modo autárquico através do qual os fundos previdenciários se organizavam (VALENZUELA; BARZELLATO, 1971).

Em razão desses fatores, as caixas de previdência foram se multiplicando com o passar dos anos. E até as décadas de 1960 e 1970, quando se passou a discutir mais detidamente a conveniência de se unificar os vários fundos previdenciários existentes à época, constatava-se a presença de mais de 190 fundos de seguro social e de um "mosaico legal" que agrupava num sistema complexo e desordenado mais de 2.000 regulamentos sobre benefícios destinados para diferentes grupos profissionais, incluindo a existência de esquemas separados que cobriam pouco mais de 100 trabalhadores (CHILE. COMISIÓN DE ESTUDIOS..., 1964, p.49).⁵⁴

Enfim, esse mosaico de normas era a constatação mais grave da desorganização de um setor fundamental para a percepção da seguridade dos cidadãos. A atomização do sistema dentro de uma diversidade de fundos individuais e coletivos impedia com que os principais grupos de beneficiários vissem a política previdenciária como parte integrante de uma *política de solidariedade nacional*.

A partir da década de 1940, a organização caótica dos fundos previdenciários no Chile levaria alguns parlamentares e técnicos ligados à CSO a considerar seriamente as

⁵⁴ Caso dos empregados em Hipódromos, que contavam com 18 caixas de previdência espalhadas pelo país cada uma das quais contendo cerca de 80 segurados.

propostas de unificar as várias Caixas em uma só instituição previdenciária, agora regida pelo princípio da *seguridade social* que então despontava no cenário internacional. Visando esse objetivo, o Executivo enviou ao Congresso, em 1941, um anteprojeto que tentava modificar a Lei 4.054 (Lei do Seguro Social Obrigatório).⁵⁵ Esse anteprojeto previa a criação de um sistema geral e unificado de *seguros sociais obrigatórios* para todas as categorias de trabalhadores e a constituição de um Sistema Nacional de Saúde. O referido projeto teve uma longa tramitação legislativa e durante os dez anos seguintes permaneceu praticamente engavetado pelas comissões do Congresso Nacional.

Contudo, nesse ínterim, algumas conquistas visando à ampliação das coberturas e à unificação dos benefícios previdenciários seriam logradas. Em setembro de 1942, cria-se a Direção Geral de Previdência Social (DGPS), importante organismo encarregado de controlar o funcionamento de todas as instituições de previdência existentes no país. Mais tarde, em 1952, decidiu-se que seria mais conveniente substituir esse Departamento por uma nova instituição que cumprisse, da melhor maneira possível, as funções de orientação geral da política de investimento das caixas e demais atribuições de supervisão, visando gradualmente unificar e uniformizar os diversos fundos a partir de uma reforma no âmbito do seguro operário.

Assim, em compasso com as transformações internacionais que presidiram o advento das políticas de seguridade social em diversos países, os reformadores chilenos logram estabelecer três organismos de crucial importância para a institucionalização dessas políticas no país: o Serviço do Seguro Social (SSS), o Serviço Nacional de Saúde (SNS) e a Superintendência de Seguridade Social. Dentre essas três instituições, a que mais iria se consubstanciar nos princípios em torno dos quais se estabeleceram essas políticas seria o SNS, e por razões prévias a constituição desse Sistema, as quais serão tratadas mais adiante. A criação do SSS e da Superintendência, por sua vez, se insere dentro do contexto das reformas que buscavam substituir o regime de capitalização por um regime nacional de repartição dos riscos no âmbito da previdência social.

Por intermédio dessas duas instituições, procurou-se estabelecer um conjunto de regras mais uniformes de acesso aos benefícios previdenciários para os antigos filiados à CSO. As funções administrativas e financeiras dessa Caixa foram absorvidas pelo SSS

⁵⁵ Este anteprojeto foi elaborado por uma Comissão presidida pelo então Ministro da Saúde, Previdência e Assistência Social do primeiro governo da Frente Popular Salvador Allende Gossens, e assessorada por alguns técnicos da CSO e da OIT.

e novos benefícios foram criados para os operários no interior da nova instituição (auxílio-maternidade, auxílio às famílias, extensão da pensão para os dependentes), ao mesmo tempo em que se incrementou e se estendeu à maioria dos operários, e também aos trabalhadores rurais, os benefícios tradicionalmente distribuídos pela CSO: aposentadorias, pensões por invalidez e morte e auxílios-doença.

De fundamental importância foi o fato de a criação do SNS ter possibilitado a extensão da assistência médica gratuita para todos os filiados pertencentes ao SSS. Quanto aos empregados particulares, foi estabelecido um sistema de aposentadorias que apenas *complementava* os esquemas privados de capitalização então predominantes nas Caixas pertencentes a essa categoria.

Em suma, todas as reformas aqui mencionadas buscavam ampliar os direitos de proteção social da classe trabalhadora chilena, tentando inclusive conferir maior proteção constitucional aos direitos do trabalho mediante o fortalecimento do poder de negociação dos sindicatos. Exemplo disso foi uma nova legislação promulgada em 1953, *Ley de Nuevo Trato*, que concedia aos operários e empregados do setor de cobre o direito de formar um *sindicato único*, conferindo a esses trabalhadores a oportunidade de reivindicarem demandas conjuntas vis-à-vis o Patronato, as quais passaram a estar protegidas por um especial processo de conciliação fortemente arbitrado pelos Tribunais do Trabalho (LINARES, 1964).

A despeito do fato de esses trabalhadores representarem a força de trabalho empregada no setor mais dinâmico da economia chilena, e de muitas vezes serem rotulados de “privilegiados”, o sindicato único protegido pelos tribunais do trabalho comprovou ser, ao menos para esses trabalhadores, a garantia mais segura da estruturação dos seus estatutos coletivos de proteção.⁵⁶

Entre os anos 50 e 60, várias comissões legislativas foram instauradas numa tentativa de tornar o acesso aos benefícios previdenciários universais a toda a população. Este momento, mais uma vez, será caracterizado pelo ativismo de alguns intelectuais, legisladores e funcionários que envidaram importantes esforços no sentido de mobilizar a opinião pública em torno da necessidade de reformar as instituições do Estado social.

⁵⁶ Nos esquemas organizados junto à força de trabalho desse setor, os salários, benefícios de aposentadoria e outros auxílios eram relativamente equiparados, havendo, portanto, poucos conflitos entre as categorias de empregados e operários.

Como no período 1918-1924, reunia-se um corpo de técnicos e legisladores de inspiração reformista para propugnar medidas mais avançadas de legislação social. O período em questão também iria reproduzir a vinculação estreita entre a universidade, os intelectuais e as instituições encarregadas de construir as políticas de seguridade: o SNS, o SSS e a Superintendência. Sem dúvida este foi o período de ápice dessas organizações, constituindo-se como verdadeiras “*intelligentsias institucionais*” no campo da proteção social. Tais organizações foram levadas pela força dos acontecimentos a assumirem o papel de importantes mediadoras das relações Estado-sociedade, e num período particularmente crítico da história chilena, de acirramento do conflito político.

Mediante a ação propositiva dessas organizações, buscou-se assim introduzir um novo regime de repartição coletiva dos riscos sociais, cujo financiamento seria igualmente distribuído entre recursos do tesouro e aportes contributivos. Conforme visto, no sistema de seguro social chileno não havia uniformidade alguma quanto às regras de financiamento, e o sistema como um todo funcionava de forma semelhante a um *típico regime de capitalização*.⁵⁷

Havia uma expectativa por parte dos técnicos ligados à Superintendência de que a adoção efetiva de um modelo de repartição dos riscos tornasse público o sistema, abrindo um caminho definitivo para a unificação dos diferentes fundos. Para tanto, algumas entidades teriam que deixar de ser simplesmente administradas como entidades autônomas ou semi-autônomas, “passando a constituir virtualmente serviços do Estado, o que garantiria a uniformidade e a regularidade dos pagamentos, sem a necessidade de reservas capitalizadas” (CHILE. COMISIÓN DE ESTUDIOS..., 1964, p.1539).⁵⁸

Mas todas essas propostas de reforma não passaram do plano das intenções de alguns técnicos e legisladores. Na verdade, o poder da instituição que deveria se encarregar da consecução desses objetivos, a Superintendência, era constantemente minado devido à presença de vários subsistemas de capitalização estruturados mediante

⁵⁷ Essa tendência do antigo sistema previdenciário chileno tem sido pouco apreciada pela literatura, que insiste em frisar que o sistema funcionava mediante “regras clássicas de repartição” (ARELLANO, 1984).

⁵⁸ Esperava-se com a introdução de um sistema geral e público de repartição dos riscos que o Estado cumprisse o papel de exigir apenas os aportes necessários para cobrir os pagamentos calculados em cada exercício orçamentário pertinente, sem considerar aportes adicionais para serem capitalizados, investindo as reservas técnicas do seguro na ampliação dos programas do Estado social: saúde, saneamento, habitação, reforma agrária, crédito popular, etc. (CHILE. COMISIÓN DE ESTUDIOS, 1964, p. 75).

um *labirinto regulatório* que tornava a concessão dos benefícios quase que individualizada.

No final da década de 1950, os técnicos da Superintendência haviam chegado a importantes conclusões acerca dos conflitos que a instituição de um arranjo nacional de coletivização dos riscos poderia gerar. Esses técnicos estavam conscientes de que a mera adoção do conceito de *seguridade social* não era nenhuma garantia de construção de uma boa sociedade.

A crítica aqui residia na ideia abstrata de “bem-estar geral” que esse conceito trazia, especialmente em relação à vagueza do princípio com o qual ele foi pensado pela *intelligentsia* liberal britânica, da qual fazia parte William Beveridge: princípio que afirmava que a principal tarefa da seguridade social seria a de “liberar o homem da necessidade”.⁵⁹

No esquema proposto por Beveridge, os benefícios e contribuições estavam baseados no conceito de *flat rate*, isto é, o mesmo aporte para cada grupo de contribuinte sem considerar os salários percebidos. Na maioria dos países, incluindo o Chile, os benefícios e as contribuições referentes ao seguro social estavam estritamente vinculados à estrutura dos salários. A novidade do esquema britânico, a qual iria influenciar as reformas nos sistemas de seguro social de diversos países, estava no papel desempenhado pelo Estado, que passava a garantir a provisão de um mínimo de benefícios sociais para todos, independentemente de vínculo contributivo, e a um “nível de subsistência”.

Os técnicos chilenos manifestavam uma particular preocupação de que com a adoção acrítica desse conceito se “deitassem panos novos em remendos velhos”, especialmente num país como o Chile, em que o excessivo igualitarismo postulado por tal conceito poderia rebaixar o valor dos benefícios pagos pelo seguro social coletivo, acirrando ainda mais a já manifesta tendência de proliferação dos esquemas privados e

⁵⁹ Em 22 de Maio de 1941, o Executivo inglês manifestou o interesse para a Câmara dos Comuns de fazer uma revisão completa dos institutos de seguro social existentes no Reino Unido. Em acordo com a iniciativa, o gabinete procedeu em designar um Comitê de Seguridade Social e Serviços Conexos para estudar essa questão. Essa comissão, integrada por altos funcionários do governo e presidida por William Beveridge, dedicou-se por vários meses a tarefa de obter informações sobre a situação dos serviços sociais britânicos, propondo uma reorganização geral desses serviços sob novos princípios. Baseado em enorme quantidade de dados informativos, Beveridge redigiu um informe que mais tarde se constituiu no influente e mundialmente conhecido *Beveridge Report*. Cf. BEVERIDGE, William. *Social Insurance and Allied Services*. London: HMSO, 1942.

complementares de seguro (SALAS, 1959). E estavam conscientes desse fato considerando à própria experiência da Grã-Bretanha.

Cabe aqui um comentário sobre essa experiência que é elucidativo de como a institucionalização de mínimos sociais, *na ausência de arranjos públicos e estatutários de previdência*, tornam os arranjos privados mais atrativos.

Em 1948, em função dos dispositivos garantidores de uma “igualdade mínima” produzidos pela Reforma Beveridge, argumentava-se que a Grã-Bretanha havia se aproximado do “fim da estrada da reforma social” (TITMUSS, 1963, p.64). Após o entusiasmo que esta reforma gerou na opinião pública britânica, alguns parlamentares (conservadores e trabalhistas) passaram a difundir a crença de que o *Welfare State* “cumprira a promessa do bem-estar”, com a fixação de um mínimo civilizatório *na medida do possível e do desejável para todos os cidadãos* (1963, p.66). Para esses parlamentares, imbuídos de uma concepção estática de necessidade, a seguridade social deveria se fundamentar em princípios mais restritivos. A ideia aqui subjacente era *fixar padrões mínimos de bem-estar* e ao mesmo tempo *liberar* os grupos com maiores rendimentos ao consumo privado de serviços sociais.

O fato é que as necessidades sociais nunca são estáticas e se transformam de acordo com as mudanças produzidas pela sociedade. A influente Reforma Beveridge desenvolveu certa cegueira com relação aos objetivos dos sistemas previdenciários, ao considerar como política previdenciária apenas uma pensão básica subsidiada pelo Estado, não muito superior ao *nível de subsistência*. Na Grã-Bretanha, em virtude da ausência de um sistema público contributivo de previdência, o piso básico previdenciário era fixado bem abaixo da média dos salários industriais, o que deixava os seus dependentes bastante próximos da linha de pobreza. O chamado sistema *flate-rate* que essa reforma consagrou, não levava em consideração as circunstâncias do mercado de trabalho. Julgava-se que o “pleno emprego”, ocasionado pelo *boom* econômico do pós-guerra, duraria para sempre, e que além desse piso básico haveria espaço somente para os benefícios ocupacionais privados de previdência e saúde.

Por trás disso, havia a ideia de que os sistemas públicos de previdência baseados em vínculos contributivos *entesouram renda* e, por isso, são essencialmente *contraproducentes*. Para encorajar o desenvolvimento desses benefícios, contemplando assim as diretrizes da ortodoxia enquistada no tesouro britânico - *em plena era do planejamento econômico keynesiano* - o governo britânico incentivava, via isenções

fiscais, o empregador a contratar planos privados de assistência médica e previdenciária para os seus empregados fora dos arranjos instituídos pelo Estado (RIMINGLER, 1971; HECLO, 1974). O resultado disso foi um fenomenal crescimento dos seguros sociais privados, seguido de um movimento crescente de autarquização dos benefícios relatados à seguridade social (TITMUSS, 1963).

Voltando ao caso do Chile, mesmo após a criação da Superintendência, a insuficiência das prestações públicas e coletivas relacionadas ao seguro operário, assim como a pulverização dos fundos entre as diferentes categorias, incentivava grande parte da força de trabalho a buscar formas alternativas de proteção através de acordos diretos com o patronato.

Havia um círculo vicioso de longas consequências para a estruturação do Estado social, que viu sua realização programática ser completamente minada pela existência de vários esquemas privados adicionais que competiam entre si para selecionar clientelas específicas.

As pressões políticas por aumentos de benefícios apenas recrudesciam as tendências manifestas de algumas categorias em agregar ao seu “pacote de consumo” tais benefícios adicionais. Todo esse quadro de fragmentação era bastante conveniente para o patronato que, aliás, poderia prover esses benefícios nos próprios locais de trabalho, eximindo-se ao mesmo tempo de recolher integralmente suas contribuições aos cofres das instituições coletivas do seguro, agravando o já crônico processo de desfinanciamento da seguridade social.

Em 1959, conforme os levantamentos feitos pela Comissão Prat de Reforma da Seguridade Social, as contribuições patronais à seguridade flutuavam entre 40% e 50% dos salários, mas estas cifras indicavam apenas o montante de contribuições que as empresas estavam obrigadas a recolher, e não o que era efetivamente recolhido, perfazendo pouco mais de 15% dos salários (CHILE. COMISIÓN DE ESTUDIOS..., 1964, p. 1476).

Esse processo de evasões patronais dos encargos da seguridade social decorria do fato de a legislação previdenciária, em seu percurso, ter transferido ao patronato algumas incumbências administrativas em matéria de provisão de benefícios. Na verdade, o Estado chileno nas matérias referentes ao seguro social comportava-se como uma espécie de Janus; ora com uma face severamente contencionista, representada pelas instituições do Estado liberal como a Controladoria Geral da República (CGR), a qual

exercia um efetivo poder de veto sobre a expansão dos benefícios da seguridade social; ora com outra face representada pelas instituições do Estado social, como a Superintendência, o SNS e o SSS - a qual tentava pelo menos ser mais zelosa com os interesses dos trabalhadores. Contudo, foi essa primeira face que impediu as instituições estatais de seguridade de prover diretamente os seus serviços para uma quantidade cada vez mais crescente de beneficiários incorporados às políticas sociais. Assim, o que se seguiu concretamente em relação às prestações previdenciárias do Estado foi uma verdadeira delegação de atribuições para agentes privados, presidida por uma onda de fraudes patronais.

Do acima exposto, podemos considerar a título de exemplo o caso da concessão do auxílio às famílias para os segurados filiados ao Serviço do Seguro Social - SSS. O auxílio monetário às famílias foi estendido aos operários e a algumas categorias de trabalhadores rurais mediante uma expressa “autorização” do Estado ao patronato para provê-lo direta e diferencialmente aos interessados.⁶⁰

Para se ter direito ao auxílio, o candidato deveria comprovar sua renda, a quantidade de filhos e demais dependentes, e preencher intermináveis quantidades de formulários. Nenhum dos solicitantes poderia ter renda superior a 25% do valor médio das aposentadorias, que no período em questão era bastante baixo por conta do valor médio também reduzido dos salários e da acentuada tendência inflacionária do período.

A concessão desse benefício estava vinculada diretamente ao esforço físico despendido por cada trabalhador (segundo a quantidade de horas trabalhadas). Daí o interesse do patronato em relação ao controle da provisão desse benefício; procurando orientá-lo como um incentivo à produtividade. Após o SSS averiguar os critérios de elegibilidade - a quantidade de horas trabalhadas - emitia-se para cada beneficiário uma autorização na qual constava o “reconhecimento do direito” que obrigava o patrão a pagar as prestações familiares por meio dos fundos repassados pelo próprio SSS.

Para obter tal autorização, o interessado deveria apresentar, por intermédio de seu empregador, uma solicitação contendo sua assinatura, ou no caso de analfabeto sua impressão digital. Em princípio, os empregadores estavam obrigados a receber essa

⁶⁰ Em 1953, a aprovação de um salário mínimo agrícola incrementou o valor das aposentadorias recebidas pelos trabalhadores rurais que passaram a contribuir para o SSS, incrementando os fundos previdenciários dessa instituição. (BORZUTSKY, 2002, p. 266).

solicitação e a remetê-la imediatamente ao SSS. Eles deveriam discriminar a entrega do auxílio em uma planilha que continha o histórico dos recolhimentos e benefícios correspondentes a cada trabalhador. Fiscalizava o procedimento os inspetores do Ministério do Trabalho e da Superintendência, os quais visitavam as indústrias e demais estabelecimentos, exigindo dos empregadores a exibição dessas planilhas. Os inspetores poderiam notificar os patrões e seus representantes em caso de descumprimento da lei, mas na prática isso não ocorria.

Dentro do seguro público e coletivo no recém-instituído Regime Geral do SSS, havia outras formas diferenciadas de provisão dos subsídios monetários às famílias, como as legitimadas pelos chamados “regimes convencionais”. Esses regimes refletiam os acordos formalizados entre patrões e empregados para estabelecerem benefícios individuais e superiores aos que eram pagos em média pelo Regime Geral (MOLINA; GODOY, 1966).

O artigo 2 da Lei que conferiu essas prestações aos operários e trabalhadores rurais (DFL n. 245 de 31/07/1953), estabeleceu que alguns empregadores poderiam pagar diretamente aos seus empregados um subsídio familiar superior ao teto que era fixado pelo Regime Geral. Ao permitir essa variedade na aplicação da norma sobre os auxílios familiares, o legislador supunha que esses regimes especiais seriam paulatinamente suplantados pelo simples fato de que a quantidade dos benefícios pagos pelo Regime Geral do SSS era bastante superior a quantidade de benefícios pagos pelos primeiros.

Algum tempo depois, os legisladores se aperceberam do erro cometido na medida em que a brecha na legislação promoveu uma verdadeira expansão desses regimes individuais, multiplicando o número de empresas que mantinham seus próprios esquemas privados de auxílio às famílias. Obviamente que eram os trabalhadores com as melhores remunerações, entre aqueles filiados ao SSS, que passaram a fazer parte desses esquemas. Isso refletia a motivação de algumas categorias profissionais que, juntamente com a ação sub-reptícia de seus empregadores, preferiam constituir seus próprios esquemas separados de outras categorias, seguindo a lógica da “solidariedade entre iguais mediante a exclusão de inferiores”, princípio motriz das antigas associações mutualistas.

À diferença do Regime Geral, nos regimes convencionais não havia um teto de contribuições para os demandantes do benefício. Uma vez fixada à quantia do auxílio

por dependente do segurado filiado a um desses regimes, os excedentes que virtualmente fossem produzidos poderiam ser capitalizados e creditados em uma conta individual. Além disso, a provisão integral desse benefício pelos empregadores nas próprias empresas os eximia de contribuir com os 22% que lhes cabiam como taxa de contribuição ao Regime Geral do SSS (CHILE. COMISIÓN DE ESTUDIOS..., 1964, p.1174).⁶¹

O SSS não dispunha de meios para averiguar se os empregadores cancelavam ou não a entrega dos benefícios relacionados ao auxílio às famílias e, portanto, se deveriam ou não ressarcir a soma que os patrões porventura declaravam ter entregue aos trabalhadores. Eram frequentes as queixas relativas ao não pagamento do benefício, particularmente entre os trabalhadores rurais. Um estudo publicado pelo próprio SSS, em 1965, que contava com a participação de importantes especialistas que se dedicavam especialmente ao tema da seguridade rural, dizia a esse respeito:

A classe patronal não paga oportunamente esses subsídios, em especial na agricultura. A experiência dos administradores provinciais do SSS é unânime em expressar que o atual sistema de recolhimento das contribuições destinadas ao auxílio às famílias, sob a única responsabilidade patronal, com os pagamentos individuais sendo feitos antes dos devidos recolhimentos aos cofres do SSS, prejudica o trabalhador e beneficia claramente os patrões que não cumprem com a lei em sua justa aplicação. Este fato em si constitui uma das lesões mais graves aos recursos da seguridade social (SALAS, 1965, p.35).

As disposições legais que eram ditadas tentando prevenir essas fraudes resultavam ineficazes. Tornava-se difícil comprovar as infrações em vista dos grupos que eram frequentemente lesados por tais práticas. Pois, diante dessas situações, “os afetados assinam ou colocam sua impressão digital nas planilhas de recolhimento dos benefícios e por conta disso torna-se complicado para eles posteriormente alegarem que não haviam recebido qualquer quantia” (CHILE. COMISIÓN DE ESTUDIOS..., 1964, p. 1133). O problema era que a confecção das planilhas correspondentes ao pagamento de salários e ao recolhimento das contribuições previdenciárias, e que comprovava também a outorga dos benefícios e outros auxílios, como o subsídio às famílias, era de responsabilidade exclusiva do empregador. Por esse motivo, as planilhas não estavam sujeitas a formatos uniformes e cada uma, na realidade, expressava a individualização

⁶¹ No regime geral, os empregados financiavam a provisão dos auxílios às famílias mediante 2% dos salários enquanto os empregadores contribuíam com 22%.

das relações entre empregadores e empregados, conferindo grande margem ao patronato para evadir as normas atinentes ao direito do trabalho e à seguridade social.

Tais planilhas poderiam bem representar as “cartas brancas da cidadania”, entregues a total discrição dos empregadores para subscreverem qualquer coisa que lhes aprouvessem, refletindo a debilidade do poder de negociação do trabalho num sistema de relações industriais caracterizado por sindicatos frágeis, dispersos e organizados por empresa.

Em suma, a estrutura hiperregulatória que surgira com as instituições de coordenação dos programas da seguridade, no início dos anos 50, contrastava com a ausência de capacidade burocrática e fiscalizadora para a consecução dos seus objetivos básicos. Mas essa estrutura e o excessivo zelo jurídico e administrativo com o qual essas instituições conduziam a política previdenciária tinham sua razão de ser: as instituições centrais de seguridade lidavam com fortes antagonismos à suas ações no campo da proteção do trabalho.

Havia, portanto, um forte divórcio entre a norma prescrita e a conduta observada na realidade. Esse hiperativismo administrativo e judicial das instituições de coordenação da política social e trabalhista era consequência da própria transgressão das normas do Estado social, devido às constantes violações às leis do trabalho que partiam de diversos segmentos sociais, especialmente dos empresários. Para cada norma criada havia um meio de burlá-la, e cada vez que se transgredia uma norma, criava-se uma nova estrutura regulatória.

De acordo com Gunther Teubner (1993), uma ação pública fiscalizadora torna-se de fato efetiva somente quando ela transforma as meras intenções de “governança regulatória” em “modelos reflexivos de controle da autorregulação” ou de “reflexividade da lei” (TEUBNER, 1993, p.86). Isto é, somente se ela preservar uma “interação interna autoprodutiva” dos elementos contidos nos “subsistemas de regulação”, tais como o direito, a política e a seguridade social, de modo a torná-los efetivamente compatíveis às exigências normativas da regulação, e não apenas acessórios aos elementos pertinentes aos subsistemas regulados (1993, p.86).

Se as regulações referidas à seguridade social não atuarem recobrando uma espécie de autolimitação das exigências feitas pelo poder autárquico das empresas, emerge uma situação de *hiperprodutivização da legislação* que, segundo Teubner (1993, p.33), ocorre quando a área regulada, no caso a empresa, projeta seus elementos

sobre a autoprodução da legislação, colocando-a em perigo. A legislação social torna-se então excessivamente “colonizada” pelos requerimentos produtivos das firmas - resultando num saturamento da reprodução dos elementos normativos do direito (TEUBNER, 1988, p.295). Portanto, quando os direitos sociais perdem eficácia regulativa face aos requerimentos produtivos das empresas, estas tendem a neutralizar esses direitos ou a torná-los meros ambientes para suas próprias operações.

No caso do Chile, a promessa da seguridade social havia sido neutralizada pela ação de muitos segmentos que a transformaram “em um instrumento de lucro e capitalização” (CHILE. COMISIÓN DE ESTUDIOS..., 1964, p.09). As complexidades estruturais do sistema eram o resultado de um processo de competição intergrupo num nível societal, o qual se traduziu para o nível organizativo, gerando uma multiplicidade de instituições (VIDELA; PARRISH, 1970).

A distorção da função protetora da política de seguridade se produziu, no contexto chileno, ao se separar dos fundos coletivos os grupos de maior renda e capacidade de mobilização, concedendo-lhes, em contrapartida, benefícios e outros auxílios previdenciários de forma quase que privativa. A utilização dos excedentes das contas de capitalização servia unicamente para financiar o consumo conspícuo e de curto prazo das classes médias. Na maioria dos casos, como ressaltam Molina e Godoy (1966, p.83), as petições de caráter estritamente econômico dentro das instituições previdenciárias, convertiam-se em uma “vulgar aposta”, em que os grupos que delas se retiravam buscando benefícios “mais vantajosos” acabavam por pressionar por novas vantagens também nos fundos exclusivamente para eles criados.

Assim, a previdência social chilena foi perdendo o seu sentido teórico-programático, e como consequência, o cumprimento de seus verdadeiros fins. Apesar de em 1970, o Chile dispor de um sistema de seguridade social que cobria aproximadamente 70% da população economicamente ativa, todos esses problemas faziam do sistema previdenciário chileno um dos mais desiguais do mundo (BORZUTZKY, 2002).

A proteção previdenciária era insuficiente para a grande maioria dos trabalhadores. Para alguns trabalhadores simplesmente por não existir, caso dos trabalhadores sem vínculos formais com o mercado de trabalho: a massa de trabalhadores rurais e urbanos “marginalizada” (MATTELART; GARRETÓN 1965). Em outros casos por estar exposta às sucessivas desvalorizações em função dos

constantes surtos inflacionários que corroíam as aposentadorias e pensões em até dois terços do seu valor real.⁶²

Cabe ainda destacar que as isenções fiscais, e outras formas de incentivos, concedidas pelo Congresso aos empregadores, tornaram-se práticas amplamente institucionalizadas pela política previdenciária do período: as já mencionadas subnotificações por parte do empresariado no tocante ao recolhimento dos salários de contribuição das aposentadorias e demais benefícios; e a alienação de dívidas da seguridade social (dívidas dos empregadores para com os fundos do Regime Geral do SSS). Esse sistema de isenções funcionava como um verdadeiro subsídio direto do Estado aos empregadores.

Diante dessa verdadeira institucionalização das desobrigações patronais, coube ao Estado o papel de provedor integral dos benefícios sem as devidas fontes de financiamento para empreender sua política previdenciária de acordo com as expectativas de proteção da maioria dos segurados -, o que o colocou na posição de principal devedor junto às Caixas, criando assim um desgaste entre a imagem provedora do Estado e os segurados. Esta é uma das principais causas da crise da seguridade social chilena, e não a tão propalada escalada das demandas sociais dos “grupos subalternos” que apenas tentavam adotar uma estratégia de fortalecimento do seu poder de negociação no conflito distributivo. É importante lembrar que tudo isso se produzia num contexto conflitivo em que os direitos do trabalho haviam sido parcamente institucionalizados.

Durante os governos de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) e Salvador Allende Gossens (1970-1973), sucessivas tentativas de reforma foram feitas no sentido de conferir maior proteção constitucional aos direitos dos trabalhadores. Três grandes linhas políticas de reformas foram perseguidas: direção das políticas sociais aos setores “marginalizados” da sociedade; reforma agrária e fortalecimento dos sindicatos urbanos e rurais; reforma do sistema de seguridade social. Em 1965, o Governo Frei propôs uma lei tentando modificar o sistema de relações industriais, visando assim eliminar a organização sindical no nível das firmas. O projeto sofreu forte oposição das associações patronais e do Congresso. É nesse período que os “grêmios patronais”

⁶² A perda do valor das aposentadorias por conta do processo inflacionário crônico do período era tanta que variava desde aproximadamente 6% no primeiro ano do recebimento do benefício até 80% após três ou quatro anos do recebimento contínuo, mesmo levando-se em consideração os ocasionais reajustes ditados pelo governo (CHILE. COMISIÓN DE ESTUDIOS..., 1964, p.1122).

adquirem uma forte postura agressiva em relação aos interesses dos trabalhadores e às políticas sociais do Estado (CAMPERO, 1984).

Se as oligarquias durante a República Parlamentar apostavam no poder de veto das suas instituições para retardar e obstruir as tentativas de reforma social que partiam do Executivo, as associações patronais durante os governos reformistas de Frei e Allende se moveram para uma ação direta e contra-insurgente. A continuidade dessa história aqui é por demais conhecida para se prosseguir com ela.

Às vésperas da ditadura militar (1973-1990), que mais tarde unificaria os diversos esquemas de seguro para posteriormente privatizá-los, o quadro era o de uma total atomização das instituições previdenciárias. Em face da expansão dos benefícios previdenciários para as categorias antes excluídas, os grupos que já gozavam de cobertura previdenciária, ao se verem ameaçados pela “massificação dos benefícios”, pugnavam por retirar-se dos sistemas mais adensados coletivamente para constituir suas próprias instituições. Devido ao fato de que os grupos que se retiravam desses sistemas eram aqueles com os maiores salários e contribuições, as tendências de “saída” segundo os termos de Hirschman (1970), além de terem se constituído em regra, colocavam em risco a sobrevivência financeira das caixas coletivamente mais estruturadas, as quais permaneciam com os grupos de rendas inferiores.

Diante de todos esses problemas, não é fortuito o fato de crescerem os diagnósticos catastrofistas sobre o futuro da seguridade social chilena entre as décadas de 1960 e 1970. Diagnósticos que já davam como morto um sistema previdenciário que mal havia se institucionalizado e que sempre sofreu a angustiante situação de conviver com um sistema de regulamentações relacionado ao trabalho deficientemente protegido num sentido jurídico.

Grande parte desses diagnósticos era proferida pelos economistas treinados nas universidades norte-americanas, e que logo viriam a substituir os magistrados e os advogados como a “consciência lúcida” da sociedade nos assuntos referidos às políticas sociais.

Assim, durante as décadas de 60 e 70, cresceram os apelos que apontavam ser a seguridade social a “enfermidade crônica” que afligia o capitalismo chileno. Um dos arcanos da Escola de Chicago, o economista Tom Davis demonstrou minuciosamente os efeitos dessa “enfermidade” em uma série de estudos publicados entre 1959 e 1970, os

quais se tornaram canonizados e amplamente difundidos entre os seus pupilos do Instituto de Economia da Universidade Católica do Chile.

Tom Davis (1967) havia provado que o crescimento médio anual da economia chilena foi de 1,45% durante o período 1908-1927, ou seja, quando a legislação social do Estado ainda não havia sido regulamentada, enquanto que durante o período de sua regulamentação, após a promulgação do Código do Trabalho (1931), período 1934-1957, esse crescimento havia apresentado a modesta taxa de 1,20% anual. Além disso, provou ainda que o último período em questão não teria sido apenas mais inflacionário que o primeiro, mas que nele a inflação havia se institucionalizado em razão das expectativas criadas pela legislação social.

Nesses estudos, Davis dedicara especial atenção aos fatores que constrangiam o crescimento da economia chilena, como a insuficiente capacidade interna de poupança e a “alta carga tributária”, relacionando todos esses fatores ao impacto negativo da legislação previdenciária sobre a formação bruta de capital. Davis chegara à seguinte conclusão: “a seguridade social no Chile é um fator determinante para a deficiente acumulação de ativos patrimoniais e se constitui em impedimento de monta à geração de empregos” (DAVIS, 1967, p.69-70).

Ainda nesses estudos, o arcano de Chicago questionava se os governos democráticos no Chile seriam de fato capazes de resolver esse estado deplorável de coisas, pois, segundo ele, o problema referido à expansão da seguridade, por haver criado expectativas sociais em demasia, não era *democraticamente* tão fácil de ser solucionado. E sugeria: “é difícil supor que os benefícios excessivos da seguridade social, as ilhas de altos salários e o dualismo do Estado” – isto é, os “privilegiados” *versus* os “necessitados”, os “parasitas” *versus* os “futuros empreendedores” – “possam desaparecer pacificamente do cenário das políticas públicas latino-americanas” (1967, p.73). Eis aqui o “ovo da serpente” que iria eclodir em momento propício: na ditadura privatizante dos anos 1973-1990, na nova “Fronza” - para utilizar um termo do ensaísta chileno Alberto Edwards Vives – que se insurgiria contra o potencial democratizante do Estado social, e conduzida a *manu militari*, culminando no rápido processo de erosão dos estatutos de proteção social no Chile.

Outro arcano de Chicago, dizia que o aspecto mais importante para o futuro do capitalismo é que a “busca do interesse individual se torne institucionalizada” (HARBERGER, 1974, p. 45). O novo Estado liberal chileno que se originou da

ditadura militar levou esse ensinamento às últimas consequências ao privatizar os fundos coletivos de seguridade e ao transformar os antigos segurados da previdência social em “pequenos poupadores individuais”.

A substância do autoritarismo chileno, isto é, a novidade chilena, inclusive para os países cujo Estado social havia se consolidado, é que a privatização dos seguros sociais poderia ser posta a serviço de uma despolitização da sociedade: razão do poder subsidiário do Estado que encontra seu fundamento na ideia de que o *bem comum limita-se ao bem individual*.

2.2.1.3- Razões da crise: o regime de Ibáñez e o efêmero corporativismo chileno

Uma das principais razões da debilidade institucional do sistema previdenciário chileno dizia respeito à relativa incapacidade do Estado em dar uma expressão mais institucionalizada aos interesses do trabalho nas arenas decisórias.

No Chile das três primeiras décadas do século XX, as condições para uma institucionalização mais decidida dessa expressão estavam dadas. Em primeiro lugar, o Estado havia criado importantes instituições vinculadas ao mundo do trabalho, tais como a Oficina do Trabalho (mais tarde transformada em Direção Geral do Trabalho), o Ministério da Higiene, Assistência, Trabalho e Previdência Social – o “Ministério da Revolução chilena”, criado em 1924 - que auxiliaram os trabalhadores a superar seus problemas organizativos, facilitando-lhes o acesso aos direitos recém-instituídos com a legislação social. Em segundo lugar, o processo de criação dessas instituições, conformava-se a um novo espaço público que emergira com a questão social, promovendo uma relação mais vinculante entre as comunidades profissionais e o proletariado (YÁÑEZ ANDRADE, 2008).

Contudo, é importante realçar que a concretização das ideias sobre reforma social depende de uma conjuntura que favoreça sua articulação com o processo político. De certo modo, as “filosofias públicas” que informam normativamente as iniciativas de reforma social, devem se conectar com uma “programação pública” – com uma práxis decisória - sustentada pela efetiva capacidade do Estado para levá-la a termo.

Trata-se, em suma, da necessidade de unir *idéias, processo político e recursos administrativos*, tornando tais elementos cognoscíveis para o público (WEIR, 1992). Uma disjuntura entre esses elementos normativos e programáticos, pode assim retardar a ascensão de uma interação mais vinculante entre o Estado e a cidadania em um setor de política social.

No caso do Chile, tal disjuntura se processou no âmbito das políticas previdenciárias e das políticas de proteção do trabalho. Ambas as políticas se tornaram seccionadas por interesses que visavam apenas à manutenção do *status quo*, em detrimento de uma representação mais substantiva dos interesses do trabalho organizado nas instituições do Estado social.

Em relação a isso, os governos do período, bem como as associações profissionais, parecem ter desenvolvido certa repulsa à institucionalização da representação corporativa como instrumento de intermediação entre os interesses do capital e do trabalho, apostando nas “virtudes dos interesses comunitários” - os interesses que prevaleciam no chão de fábrica - e na suposta legalidade do Estado como principais meios de articulação de demandas e resolução de conflitos.

Mas o fato é que as virtudes relacionadas a tais interesses, somente *interessavam* ao patronato, sobretudo numa ordem liberal oligárquica que se obstinava a sair de cena, e na qual a aparente legalidade do Estado ocultava seu íntimo compromisso com as associações patronais.

Esse fato não passou despercebido pela arguta análise de Aníbal Pinto, em seu magistral ensaio *Chile: un caso de desarrollo frustrado*. Nesse ensaio, Pinto (1959, p. 60) ressalta que o passado chileno havia se conformado a todos os requisitos *clássicos* do liberalismo que, supostamente, seriam os responsáveis pela “prosperidade das nações”: plena liberdade de comércio; estabilidade política e institucional; proteção aos direitos de propriedade.

Entretanto, o cumprimento estrito desses requisitos marcou apenas uma atitude passiva do Estado chileno face ao doutrinário jurídico-liberal e aos interesses das oligarquias. Segundo ele, isso teria se configurado como a “grande contradição do desenvolvimento chileno”. Tal contradição era reveladora da deficiente expansão da economia chilena – do atrofamento do seu setor produtivo - e do relativo desenvolvimento de um sistema político que se sustentava sob uma “notável capacidade de a oligarquia se ajustar a novas conjunturas” (PINTO, 1959, p. 76).

Aníbal Pinto sabia que sem o influxo das capacidades do Estado para alterar os recursos de poder no interior da sociedade chilena, e mesmo que o país trilhasse uma “trajetória bem-sucedida de democratização”, seria difícil superar a condição periférica do seu desenvolvimento. E mais difícil ainda seria suplantar os *interstícios oligárquicos* que se interpunham ao estabelecimento de uma relação mais vinculante entre o Estado e a cidadania. Daí a grande preocupação de Pinto com a questão das desigualdades estruturais nas sociedades latino-americanas. E de seu não economicismo em explicar os fatores responsáveis por sua perpetuação. Foi ele quem delineou os contornos desse fenômeno, ao precisar o conceito de “heterogeneidade estrutural”⁶³, em vista da experiência política chilena que deixara intacta a estrutura produtiva do país, altamente desigual e concentradora de renda.

Onde o desenvolvimento econômico tem sido débil ou insuficiente, o quadro político-institucional e a organização democrática têm grandes possibilidades de padecer de falhas graves. O atraso nos setores primários pode ser a causa ou caminhar junto com a sobrevivência do influxo de interesses retrógrados; não há um amadurecimento dos grupos médios e uma classe operária desagregada e incipiente não pesa efetivamente no necessário equilíbrio de forças. Nessas circunstâncias, a existência de formas democráticas ainda que significativa e valiosa, sobretudo pelas oportunidades de superação que com elas se abrem, tem muito de fachada, com escassa profundidade; *um edifício com cimentos precários*. Tal parece haver sido a situação do nosso arcabouço institucional e político (PINTO, 1959, p.70).

A política social não foi capaz de alterar essa heterogeneidade, nem tampouco de solidificar os interesses do trabalho dentro de um arcabouço jurídico que desse alguma exequibilidade aos direitos de proteção social, mesmo que esses direitos estivessem fortemente vinculados ao “esforço produtivo” das categorias profissionais.

O Estado chileno, ao preservar as instituições da ordem liberal oligárquica, transplantando acriticamente as formas contra-soberanas do Estado liberal para o Estado social, assimilou um princípio conservador que desacelerava as transformações políticas, apesar de toda a mobilização social que caracterizou o país durante o período considerado.

⁶³ De acordo com Pinto (1970), podem ser identificados três níveis na estrutura produtiva latino-americana que caracterizam tal heterogeneidade: o correspondente ao *setor primitivo*, no qual tanto a produtividade quanto os ganhos são muito reduzidos, semelhantes aos que preponderavam durante o período colonial (isso cabe especificamente ao caso da agricultura chilena, antes de se tornar mais tecnificada); o do *setor intermediário*, cuja produtividade e ganhos se aproximam da média do país; e, finalmente, um *setor moderno*, de níveis altos de produtividade e ganhos semelhantes à média dos que prevalecem nas economias centrais. Essa “heterogeneidade estrutural” se move temporalmente adequando-se indistintamente à estrutura produtiva e à estrutura ocupacional das sucessivas fases que marcam o desenvolvimento periférico, sendo um dos fatores responsáveis pela estagnação do padrão de distribuição de renda. A inércia distributiva, que parte dessa heterogeneidade, implica em fortes desigualdades associativas e em pautas diferenciadas de consumo, marcadas, especialmente, pela conspicuidade do consumo das classes altas (PINTO, 1970, p.34).

Assim, a legalidade liberal assumida pelo Estado, absteve-se de se incorporar às esferas de um novo social que se densificava a partir dos conflitos entre capital e trabalho, demarcando sua juridicidade no jogo das restrições. O que não era resolvido no domínio das “virtudes comunitárias” e dos parlamentos ainda sobre-representados pelos elementos oligárquicos, era negado peremptoriamente na esfera jurídica, pois especialmente no campo do direito do trabalho ainda partia-se do velho postulado de que a cada indivíduo cabia o dever de cumprir os termos dos contratos livremente estipulados nas esferas onde se “produzia o interesse”: no chão de fábrica.

Essa negatividade liberal, aniquiladora do social e do político, restringiu sobremaneira os campos de intervenção do Estado social chileno. Enfim, havia uma pactuação política excessivamente formal - de conservação do elemento oligárquico – e a *hipertrofia formalística* das instituições políticas não permitiu com que os interesses do trabalho adquirissem uma expressão social-corporativa, e que fossem assim representados junto ao Estado.

Contudo, a ausência dessa representação corporativa dos interesses relacionados ao trabalho, devido em grande parte à fragmentação e anulação do poder sindical dos trabalhadores, contrastava com a relativa coesão dos interesses patronais. O discurso do patronato chileno sobre a precedência dos “direitos naturais” de algumas associações, e sua aposta na virtude dos interesses comunitários, no fundo, mascarava a fina sintonia desses grupos com as políticas do legalista e austero Estado liberal chileno.

Desde o final do século XIX, as associações patronais, como a Sociedade Nacional de Agricultura – SNA (fundada em 1838), a Sociedade de Fomento Fabril - SOFOFA (1883) e a Sociedade Nacional de Mineração - SNM (1883), desfrutavam de certas vantagens organizativas ao se instituírem como “órgãos de aconselhamento técnico dos governos”. De acordo com Paul Drake (1978a), os “grêmios patronais” sempre exerceram uma poderosa influência sobre a política econômica chilena. Até a Primeira Guerra Mundial, o Estado conferia estatuto jurídico apenas a esses grêmios, interferindo pouco na sua organização interna, dando-lhes, todavia, certas garantias para exercerem o monopólio representativo sobre os seus respectivos setores. A negação do direito de organização era aplicada principalmente aos sindicatos (DRAKE, 1978a, p. 08). Mais tarde, com o advento das leis de sindicalização, entre 1921 e 1931, tais vantagens organizativas vinculadas às associações patronais pesaram no momento de se decidir sobre a organização sindical no nível das firmas.

De modo a contrabalançar os efeitos negativos dessa legislação, o Coronel Carlos Ibáñez (1927-1931) tenta implementar o corporativismo no Chile, acercando-se de importantes intelectuais, profissionais e legisladores afeitos a essa doutrina. Ibáñez surge no cenário político chileno como uma espécie de *tertius* para resolver os impasses que se arrastavam sobre a implementação da legislação social. E, nesse aspecto, ele não destoaria tanto de outras lideranças civis e militares que protagonizaram o mesmo papel ao se apoiarem numa espécie de “equilíbrio bonapartista” para se manter no poder.

Já no seu discurso de posse, em 1927, anunciava que havia chegado o momento de se aplicar na sociedade chilena “uma intervenção cirúrgica de cima a baixo” (GÓNGORA, 1981, p. 200). Para consagrar essa intervenção, Ibáñez pretendia, por um lado, se apoiar nos setores médios e nos sindicatos, contrariando os interesses do patronato, sobretudo dos grandes proprietários estrangeiros, ao propor algumas reformas nacionalizantes e a implementação definitiva da legislação social.⁶⁴ Por outro, prometeu tornar essa intervenção “legítima” aos olhos desse mesmo patronato, reprimindo os sindicatos industriais que postulassem “doutrinas subversivas” (FLORES, 1993). Com relação a isso, os setores da burguesia chilena, até então hostis à ideia de um Executivo forte, passaram rapidamente a reconhecer em Ibáñez a figura que iria extirpar de uma só vez o comunismo do seio do proletariado chileno.

Contudo, é durante o seu governo que a legislação social ganhará um novo impulso. Ainda que as leis sociais tivessem sido formalmente criadas durante a vigência do Regime Parlamentar, o corporativismo chileno que respaldou o regime de Ibáñez reconhecia nessas leis os pilares para a construção de uma nova ordem social (DRAKE, 1978b).

Para alguns intelectuais chilenos que se aproximaram de Ibáñez, o futuro da legislação social dependia necessariamente da instauração do regime corporativo. É durante esse período que esses intelectuais passam a falar mais detidamente de uma “política social de Estado”, de uma “ação legislativa do Estado”, especialmente no que concernia ao seguro operário e à assistência médica. “No Chile”, afirmava um dos principais entusiastas do corporativismo,

⁶⁴ No mesmo discurso, Ibáñez afirmava que iria estender os benefícios previdenciários a toda população e que ditaria um Código de Trabalho para compilar toda legislação social existente até ali – que efetivamente foi promulgado em 1931 (GÓNGORA, 1981).

o Seguro Social, estabelecido pela Lei 4.054, não é ainda bem compreendido pelas partes interessadas, tampouco são aproveitados amplamente os benefícios que decorrem dessa legislação; numerosos patrões e operários o resistem, e por diversas razões: o egoísmo, a ignorância, etc. Mas é um dever das pessoas ilustradas defender essa conquista de sentido humanitário, favorecendo o processo do seu enraizamento nos costumes nacionais [...] Na Alemanha, em 1883, nasceu uma nova concepção das funções do Estado diante das necessidades do homem trabalhador, e que agora se denomina Previdência Social; ela consiste em não deixar ao operário e ao patrão a faculdade de decidirem se os mesmos devem ou não devem cobrir os riscos, mas, ao contrário, de impor a eles tal obrigação que, enfim, é o exercício da previdência coletiva. Se é certo que tal obrigação subtrai do assegurado uma parte de sua liberdade individual, em contrapartida, outorga-lhe o direito a pertencer a uma coletividade, que é a única e verdadeira segurança social (SILVA, 1928 a, p.13-14).

O ideal corporativo que tentava ser implementado no Chile, fundamentava-se na idéia de um “Estado pedagógico” – um *Estado docente* -, cuja principal tarefa seria a de instilar o solidarismo no seio das coletividades (SILVA, 1928b). Para os intelectuais chilenos adeptos à doutrina corporativa, a legislação social seria letra morta se não viesse acompanhada de uma transformação profunda nos hábitos e mentalidades. Assim, uma das principais preocupações do regime de Ibáñez foi criar alguns instrumentos necessários a essa transformação.

Diversas publicações oficiais passaram então a ressaltar a importância da legislação social para uma tomada de consciência do trabalhador acerca dos seus direitos e deveres como cidadãos. Destacam-se, entre essas publicações, os boletins, cartilhas e informes, produzidos pelo Ministério da Higiene que, entre 1927 e 1931, cumpriram um importante papel em informar a população acerca dos assuntos referentes às políticas sanitárias e previdenciárias. O editorial do primeiro número do Boletim do Ministério da Higiene, publicado em maio de 1927, tornava explícito o seu objetivo pedagógico ao afirmar que:

Governar é educar:

A obra de um Governo ou de um Ministério qualquer será limitada se não se contar com a cooperação de todos e cada um dos cidadãos. E para que esta cooperação exista, é preciso que até o último habitante do Chile, aquele que habita as regiões mais remotas, saiba o que faz o Estado nas matérias referentes à legislação social. Este Ministério que visa atender os problemas mais graves do nosso país, a organização da saúde e da assistência social, a organização do trabalho e da previdência social, necessita colocar-se em contato direto com as pessoas e partes interessadas. Daí a necessidade de um Boletim, que sirva para essa dupla finalidade: divulgar a obra desse Ministério e orientar a população acerca dos princípios que fundamentam essa obra (CHILE- MINISTERIO DE HIGIENE..., 1927, p.3).

Durante o regime de Ibáñez, tornou-se um consenso de que este processo pedagógico deveria partir de uma “consciência ilustrada”, isto é, deveria partir dos

elementos técnicos do Estado. O ideal corporativo era pensado apenas em termos de sua *funcionalidade* para a implementação imediata dos objetivos inscritos na legislação social de 1924. Essa funcionalidade deveria atuar a partir de duas estratégias: 1) na *extração* das “doutrinas subversivas” do seio do proletariado; 2) na reordenação das capacidades administrativas do Estado, ampliando a esfera de ação da política social (FLORES, 1993, p.46).

Em relação a essa última estratégia, o governo realizou uma completa reestruturação do aparato administrativo do Estado. Expressão disso foi a reorganização do Ministério da Higiene, em 1927, que se tornaria o principal centro de difusão das idéias e práticas relacionadas ao corporativismo no Chile. É através desse Ministério que se materializa o imaginário da reforma social, pelo menos no curto período em que perdurou a estratégia corporativa.

Em termos concretos, criou-se no Ministério da Higiene um novo desenho de responsabilidades compartilhadas entre os departamentos e conselhos que integravam os setores que compunham as diversas frentes de intervenção das políticas sociais do Estado (Departamento Geral de Saúde, Departamento Geral de Trabalho, Conselho Superior de Bem-Estar Social) e as instâncias responsáveis pela implementação dessas políticas.

Um aspecto importante relacionado à criação desse Ministério (que a partir de 1928 passou a se chamar Ministério do Bem-Estar Social), dizia respeito à uniformização da interpretação e aplicação das leis sociais. As autoridades regionais deveriam seguir as diretrizes do Ministério da Higiene, utilizando-se, caso fosse necessário, do “poder de polícia” para aplicar à legislação social e promover os procedimentos conciliatórios nos conflitos entre capital e trabalho. Os municípios também foram equipados com os instrumentos de aplicação e supervisão das leis sociais, sobretudo os municípios das regiões nas quais o poder público enfrentava fortes dificuldades para introduzir suas normas regulatórias, tal como nas regiões agrárias e mineradoras.

O resultado desse processo de ampliação das prerrogativas burocráticas do Estado social foi uma acentuada expansão do emprego público nos setores de serviços sociais, com o conseqüente incremento do gasto público social para financiá-los. Entre 1925 e 1935, observa-se um crescimento de 60% no emprego público total, passando de 25 mil funcionários, em 1925, para 41.000 em 1935 (ARELLANO, 1984, p.80). No

mesmo período, o emprego público no serviço social mais que decuplicou (Tabela 3). O gasto social do Estado, que antes do advento da legislação social correspondia, em média, a menos de 8% do gasto público total, passou para 23.5% desse gasto em 1935 (Tabela 4).

Tabela 3. Emprego no Setor Público – Chile 1925-1935 (milhares de pessoas)

Ano	Emprego Público	Setor Social
1925	26.6	1.3
1931	38.7	11.8
1935	41.2	13.5

Fonte: Arellano (1984, p.80)

Tabela 4. Gasto social – Chile - 1915-1935

Ano	% PIB	% Gasto Público
1915	1.2	7.8
1920	1.0	6.9
1925	2.1	12.1
1930	2.7	18.1
1935	2.8	23.5

Fonte: Arellano (1984, p.80)

Essa expansão do Estado também refletia os anseios nacionalistas e intervencionistas do governo na área econômica. Com Ibáñez, o Chile assistirá seus primeiros ensaios de um “desenvolvimento para dentro”. Durante o seu governo foram criados importantes apoios a atividade industrial, com a criação de tarifas protecionistas que dificultaram a importação de alguns produtos estrangeiros. Para incentivar a indústria, foram criados o Ministério do Fomento e o Instituto do Crédito Industrial, que seriam fortalecidos com o concurso dos recursos previdenciários arrecadados junto à

CSO. O intervencionismo também se refletia na idéia de nacionalizar os recursos naturais e no controle estatal de áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional.⁶⁵

Em que pese esses fatores, o regime ibañista careceu de uma autêntica base social para sustentar seus projetos de desenvolvimento. Isso parece ser uma decorrência da estranha compreensão da doutrina corporativista no Chile, que enfatizava apenas a reorganização do aparato técnico do Estado como expressão dessa doutrina, deixando de lado a estratégia de fortalecer os sindicatos profissionais a partir do conjunto de direitos que então se promovia com a promulgação da legislação social.

Já se mencionou neste trabalho que uma das condições centrais para a realização histórica do Estado social é a confiança do trabalhador na eficácia normativa da legislação social. Também já foi mencionado que o recurso às corporações se constituiu, desde o início do século XIX, como uma das soluções para resolver o problema da “representação dos interesses profissionais” na ordem racionalizada do capitalismo.

No Chile, tal recurso fora invocado inúmeras vezes durante as décadas de 1920 e 1930 sem ter tido grande acolhida. O próprio Alessandri, apesar de adepto do “*parlamentarismo criollo*” (MILLAR, 1981) e diante das dificuldades de implementar a legislação social, fez referência à representação corporativa ao propor, em 1923, que um terço do Senado fosse reservado a representantes do comércio, da indústria, das universidades e das forças armadas.

Também a jovem oficialidade, que a partir de 1924 se estabeleceu como força atuante na política chilena, defendia a instauração de uma Assembléia Constituinte “em que estivessem representadas as forças vivas do país”, coincidindo com vários políticos aliancistas e com os dirigentes operários (alguns deles representantes do Partido Comunista) de que tal Assembléia não fosse somente designada à base de eleições preparadas pelos partidos políticos, mas com o “curso da representação funcional dos interesses do capital e do trabalho” (GÓNGORA, 1981, p.54).

Em 1925, a doutrina corporativa ganharia ainda um novo impulso com a candidatura à Presidência da República do médico José Santos Salas, apoiando-se numa

⁶⁵ Em 1926, uma Lei (4.109) reservou para o Estado o monopólio da extração do petróleo, e em 1929, foi estabelecido o primeiro serviço aéreo nacional da América Latina, a Linha Aeropostal Santiago-Arica, que, em 1931, adquire o nome de *Línea Aerea Nacional* (LAN), passando a ser propriedade do Estado. No mesmo ano, o governo criaria uma empresa formada por capitais nacionais para atuar no setor salitreiro, a *Compañía Salitrera Nacional de Chile* (COSACH). Contudo, o nacionalismo econômico do regime de Ibáñez, apesar de surtir os seus efeitos no plano discursivo, foi perdendo relevância na medida em que o governo continuou a outorgar generosas concessões às empresas estrangeiras, sobretudo às empresas que atuavam no complexo exportador mineiro (RINKE, 2002).

nova agremiação política a *Unión Social Republicana de Asalariados de Chile* – USRACH.⁶⁶

Contudo, é durante a presidência de Ibáñez que o ambiente político esteve dominado pela frequente alusão aos modelos corporativos de governo (DRAKE, 1978a; FLORES, 1993). Mas esse ambiente inclinado ao corporativismo foi apenas provocado por uma ideologia em voga, que nunca chegaria a ser institucionalizada, e tampouco pensada como um projeto político de longo prazo.

Havia uma forte dissonância entre a intelectualidade que pensava o corporativismo como um mecanismo de expressão dos interesses sociais nas arenas decisórias, e as práticas do governo Ibáñez nesse sentido. O corporativismo só se fez presente no Ministério da Higiene, graças à atuação de importantes “intelectuais-funcionários”, como José Santos Salas, Jorge Gustavo Silva e Oscar Alvarez Andrews, cujas idéias foram cruciais para a reorganização das instituições previdenciárias e de assistência médica sob bases mais coletivas.

À frente dessas instituições, esses intelectuais argumentavam que a ausência de representação política dos sindicatos se apresentava como uma séria ameaça aos direitos sociais recém-conquistados pela classe trabalhadora, e que nenhuma das finalidades do Estado corporativo poderia ser alcançada com a organização partidária então existente. Também defendiam a formação de sindicatos únicos e organizados por categoria profissional como fatores indispensáveis ao cumprimento da legislação social e trabalhista, à diferença dos “sindicatos organizados por indústria” que, segundo a visão desses intelectuais, não tinham nenhuma função social numa ordem desigual e fortemente dominada pelo patronato (ANDREWS, 1932; SILVA, 1928a).

Entretanto, a posição desses intelectuais não prevaleceu no interior do governo. E tal como afirma Mario Góngora (1981, p.79), no Chile, durante o regime ibañista, somente havia uma “administração funcional à pactuação política do momento”.

Ibáñez não quis dar à representação corporativa, especialmente no que concernia aos interesses dos trabalhadores, uma forma mais institucionalizada de organização. Ele

⁶⁶ Salas, no entanto, seria derrotado por uma ampla margem de votos nas eleições que conduziu Ibáñez ao poder, e chegou a ser, durante a presidência desse último, um dos seus mais importantes ministros, assumindo o Ministério da Higiene, em 1927. É devido sua atuação à frente desse ministério que a doutrina corporativista se difunde no Chile. Salas era um forte entusiasta do corporativismo e defendia a criação de um Conselho Nacional de Economia, e que as ações desse Conselho estivessem voltadas para o fortalecimento das medidas de legislação social (FLORES, 1993, p.41).

apenas acomodou as instituições criadas em seu regime à Constituição de 1925, ainda marcada pelo liberalismo parlamentar, dominando essas instituições a partir de dentro. Ao se utilizar da doutrina corporativa como um dispositivo tópico de intervenção no processo político, Ibáñez buscava criar uma base de apoio artificial ao seu regime. Essa base de apoio foi estruturada com a criação da *Confederación Republicana de Acción Cívica* - CRAC, quando seu regime já agonizava por falta de apoio político. Esta se converteria em mais uma agremiação política sem representatividade social, como tantas outras que existiam no Chile (FLORES, 1993).

Uma modesta reforma eleitoral, em 1930, permitiu a participação dos representantes das associações profissionais, tal como a CRAC, no Congresso. O projeto original dessa reforma previa que a Câmara dos Deputados destinasse 30 cadeiras que seriam divididas em igual número tanto para os representantes dos operários, congregados em uma entidade de forte tradição mutualista denominada *Congreso Social Obrero*, como para os representantes dos empregados, reunidos na *Unión de Empleados de Chile* - UECH, ambas as organizações filiadas à CRAC. Mas em função dos acordos entre Ibáñez e os partidos políticos, a representação funcional foi reduzida para 14 assentos. Somente a CRAC seria representada no Parlamento, e mesmo assim não teve qualquer participação significativa no processo decisório do período.⁶⁷

Enfim, com a aprovação definitiva da Lei de Sindicalização (Lei 4.057), em 1928, o sistema de relações industriais é unificado. Os diversos tribunais de conciliação e arbitragem, que até então existiam para assistir formalmente as disputas trabalhistas das diferentes categorias, são refundidos em um único Tribunal do Trabalho, reconhecendo a existência de dois tipos de sindicatos: os sindicatos profissionais, organizados por categoria; e os sindicatos industriais, formados por trabalhadores de uma mesma empresa. É com a aprovação dessa Lei que Ibáñez tentará eliminar o “extremismo” do movimento operário, dando forma a um movimento sindical “próprio” junto à CRAC. Mas o movimento sindical ibañista foi amorfo e politicamente débil, sem estrutura centralizada, apoiando-se nas associações de empregados particulares e nas combalidas sociedades mutualistas.

⁶⁷ A modificação da lei eleitoral, na verdade, não autorizava a representação dos sindicatos no Congresso, e sim das grandes entidades de caráter nacional, o que impediu a chegada ao Congresso de alguns líderes sindicais. A CRAC não tinha uma vinculação orgânica com os sindicatos e representava apenas uma organização nacional composta pelos representantes dos empregados e por alguns dirigentes mutualistas (FLORES, 1993, p. 126).

Em 1931, é finalmente promulgado o tão esperado Código do Trabalho que, além de compilar toda legislação social produzida até então, criou a base jurídica para a fixação do salário mínimo.⁶⁸

Apesar do Código do Trabalho reconhecer legalmente os sindicatos organizados por profissão, estes, na prática, permaneceram organizados no nível das firmas, dentro de uma estrutura de representação sindical pluralista e altamente fragmentada. O Código em questão preservou as condições de ampla autonomia conferidas ao patronato no sistema de relações industriais. No seu artigo 385, proibia-se o emprego dos fundos sindicais em qualquer atividade que, direta ou indiretamente, viesse a prejudicar a indústria na qual o sindicato estava organizado. No artigo 390, dispunha-se que o patrimônio do sindicato seria composto por doações voluntárias feitas pelo empregador, e no artigo 393, previa-se que os fundos patrimoniais de alguns sindicatos fossem exclusivamente administrados pelas empresas, diminuindo sobremaneira os recursos de mobilização a disposição da classe trabalhadora (CHILE - CODIGO DEL TRABAJO, 1931).

O intento de se implantar um regime corporativo no Chile, nos primeiros anos após a promulgação da legislação social, fracassou em vista da oposição dos partidos políticos tradicionais e da própria falta de coerência dentro do governo em vista desse objetivo (ainda que se esperasse um apoio político por parte dos sindicatos legais, as regras eleitorais não permitiam a ação política dos mesmos).

A autoridade de Ibáñez, contrariando no fundo as diretrizes dos Ministérios Sociais, e preocupada unicamente em manter uma imagem de “harmonia social” dos interesses, encarregou-se de evitar o conflito e de aplicar a legislação social visando apenas o controle do movimento sindical. Nesse quesito, viu-se muitas vezes o “perigo comunista” onde ele não existia, principalmente estando os sindicatos sob forte tutela patronal (FLORES, 1993, p.175).

Além disso, Ibáñez perdeu a oportunidade histórica de transformar o momento de crise, pelo qual o Chile passava em consequência da Grande Depressão, em uma mobilização em torno dos interesses coletivos para estruturar formas de intermediação dos interesses mais conexas ao fortalecimento dos programas do Estado social. O fato é

⁶⁸ O salário mínimo foi oficialmente estabelecido primeiramente para os trabalhadores do complexo salitreiro, em 1934, terminando assim com o sistema de pagamentos através de fichas. Em 1937, ele foi fixado para os empregados particulares. Na indústria, o salário mínimo foi gradualmente se estabelecendo por ramos de atividade e, em 1953, foi fixado para os trabalhadores rurais. Além de o salário mínimo ter sido estabelecido em diferentes etapas, os valores eram fixados bem abaixo dos níveis correntes de inflação (LINARES, 1964).

que mesmo durante o seu regime, o liberalismo doutrinário ainda desfrutava de certa credibilidade no Chile, graças à sobrevivência de algumas instituições do Regime Parlamentar que a Constituição de 1925 hesitou em suplantá-las. O que importava de fato a Ibáñez não era ter sindicatos industriais legalmente fortalecidos e coesos em torno desses programas, e sim ter correligionários em todos os partidos políticos (FLORES, 1993, p.179). A queda de Ibáñez foi seguida por uma verdadeira fragmentação da “representação funcional” que ele havia tentado vagamente implementar. Em particular, as associações profissionais permaneceram sem vínculos orgânicos e desprovidas de uma instância comum de negociação (DRAKE, 1978b, p.39).

Mesmo em vista desse fracasso, os sindicatos legais, com a promulgação da Lei de Sindicalização e do Código do Trabalho, seguiram sendo os elementos-chave para se alcançar maior densidade organizativa para o sindicalismo chileno (FLORES, 1993). A ideia de incorporar os sindicatos legais ao sistema político, através de alguma forma de representação corporativa, continuou a povoar a imaginação das elites políticas e intelectuais nas décadas subsequentes à queda de Ibáñez, ainda que tal representação nunca tenha passado do nível da imaginação.

O rechaço frontal dos sindicatos profissionais por parte do patronato, dentro de um sistema político de nítidos traços oligárquicos, porém propenso a produzir uma forte polarização social, trouxe consequências pouco promissoras para a estruturação identitária das diferentes categorias profissionais em torno da política social.

Um último comentário em relação à promulgação do Código do Trabalho, em 1931. Na origem das políticas sociais chilenas, os dispositivos de regulação do mundo do trabalho não apenas adotaram as cristalizações sociais que marcavam as diferenças entre os vários segmentos da força de trabalho, como também inscreveram tais cristalizações diretamente nos textos de codificação da legislação social e trabalhista. Assim, a discriminação “categórica” encontrou expressão jurídica formal na distinção feita pela legislação do trabalho entre *empleados* e *obreros*. A posição ocupacional e os benefícios sociais a ela vinculados adquiriram nesse país um significado social bastante peculiar.

Além das diferenças em remunerações entre as diversas categorias profissionais, um dos elementos determinantes na diferenciação entre empregados e operários no Chile, dizia respeito às estigmatizações que foram atribuídas historicamente ao operário.

Já se comentou que o operário chileno era frequentemente rotulado como um ser indolente e incapaz. Esses rótulos não lhe foram apenas atribuídos pelos estratos burgueses em ascensão, mas pela própria classe média. Em diversos momentos, a classe média se afastou do conjunto de demandas que compunham o repertório de ação coletiva do operariado para assimilar os valores da burguesia ascendente e o seu “modo de ser aristocrático” (LEAZETA; JOHNSON, 1978). Tal comportamento das classes médias reforçava o papel socialmente subordinado do *trabalho braçal*, vis-à-vis o trabalho do empregado, determinando a posição subcultural do operário na sociedade. Os operários e os camponeses compunham uma maioria que, apesar de mobilizada, era um elemento estranho ao seu próprio país. Formavam assim um “eles”: *os feios, sujos e malvados*.

No campo das proteções, havia também por parte das classes médias uma preocupação constante em beneficiar-se das “vantagens sociais” conquistadas pela classe operária, mas marcando uma diferença significativa em relação a ela. As classes médias chilenas, criadas e absorvidas pelo Estado mediante o emprego público, passaram a se comportar de um modo adversarial ao mesmo, ao primeiro sinal de sua “independência econômica”.

Isso ocorreu, em parte, porque elas exibiam uma forte diferenciação interna, consequência do fracionamento desses grupos segundo critérios de renda e *status*. Além disso, esses setores médios adquiriram funções de dominação dentro da sociedade chilena, ainda que não detivessem os meios econômicos convencionais para o exercício desse domínio. Mas detinham um equivalente: a propriedade de um modo de vida que tendia a se orientar pelo consumo conspícuo como estratégia de diferenciação em relação aos “grupos subalternos”, mesmo que grande parte da classe média vivesse sob condições econômicas quase similares às dos operários.

A petição por benefícios sociais por parte dos grupos médios parece ter servido exclusivamente a tal estratégia, especialmente a partir das décadas de 1950 e 1960, quando os setores populares começaram a ascender socialmente. Na ausência de uma instância central de regulação dos conflitos, de uma proteção social estendida a toda comunidade nacional, e, sobretudo, de uma *identidade expressiva do trabalho* difundida culturalmente, a sociedade se dividiu em um luta interminável entre as diversas categorias que *peticionavam* por seu próprio quinhão no processo de produção de políticas públicas.

Guiadas apenas pela força da inércia, as categorias procuraram medir forças entre si, convertendo suas desigualdades associativas em recursos para pleitear uma “posição favorável no mercado”, com a anuência dos principais partidos políticos. Os direitos sociais, especialmente os de natureza previdenciária, tornaram-se fragmentados e altamente sujeitos a uma lógica privatista, conforme visto.

Vale lembrar ainda que no nível das expectativas cognitivas, os estigmas atribuídos a classe operária pesavam mais consideravelmente do que a própria diferença salarial entre as diversas categorias profissionais. O trabalhador manual - o operário – tendia sempre a introjetar que suas expectativas de aceitação social seriam sempre mais baixas do que as expectativas daqueles que, eventualmente, inscreviam-se na categoria de empregados, mesmo que estes obtivessem salários inferiores em comparação com os primeiros (VIDELA; PARRISH, 1970).

O próprio Código do Trabalho, promulgado em 1931, estabelecia em seu artigo 2 que a linha demarcatória entre operários e empregados estaria determinada pelo predomínio do trabalho físico ou intelectual. Assim, inscrevia-se no artigo 2 do referido Código que :

Para os efeitos deste texto compreende-se: por empregado, toda pessoa em cujo trabalho predomine o esforço intelectual sobre o físico; e por operário, toda pessoa que, sem estar inscrita na categoria anterior, trabalhe por conta alheia em um ofício ou mão-de-obra ou preste um serviço material determinado (CHILE - CODIGO DEL TRABAJO, 1931, p. 6).

Pese esses fatores, tornou-se cada vez mais difícil com o passar dos anos manter a distinção formal legitimada pelo Código do Trabalho de 1931 entre os portadores natos do “trabalho intelectual”, os empregados, e os “executores das atividades braçais”, os operários.

Um fato citado por Raul Gutierrez (1976, p. 88) é revelador das situações, um tanto absurdas, que as autoridades responsáveis em fixar os termos de elegibilidade entre a população para a obtenção de benefícios sociais então consideravam como sendo os critérios legítimos para adscriver os diferentes grupos de trabalhadores em uma ou outra categoria profissional.

Desde que o Código do Trabalho foi promulgado, em 1931, estabeleceu-se uma Junta Qualificadora, composta basicamente pelos representantes dos operários e dos empregados, para decidir sobre a filiação profissional dos trabalhadores em caso de

dúvidas sobre a petição de benefícios. Essa Junta desempenhava um importante papel em definir o pacote de direitos e benefícios sociais que cabia a cada categoria; ela detinha, de fato, as prerrogativas para emitir julgamentos sobre os termos de elegibilidade, filiação dos grupos profissionais e de decidir, em relação aos casos de petições individuais, quem *merecia* tal e qual benefício (1976, p.89).

No entanto, as linhas divisórias entre as atividades profissionais foram se tornando tão difusas com o passar dos anos, especialmente quando os operários passaram a se aproximar dos empregados em termos de remuneração, que a referida Junta, décadas mais tarde, viu-se obrigada a estabelecer outros critérios de elegibilidade, como o *número de calorias que cada trabalhador gastava ao realizar uma determinada atividade profissional*, conferindo, a partir de tal critério, titularidade aos indivíduos que peticionavam por reconhecimento profissional e proteção (GUTIERREZ, 1976, p. 90). Literalmente tinha-se aqui um “vale o quanto pesa da cidadania”. Neste caso, quanto mais mirrado um trabalhador menor o seu benefício social, e vice-versa.

2.2.1.4- A comunidade médica e o seguro social operário na construção de um sistema público de saúde

Em diversas sociedades, a posição da profissão médica foi estruturada pelas próprias elites que dominaram as práticas e os discursos da medicina organizada. Em linhas gerais, o desenvolvimento histórico da medicina como profissão tendeu a assumir o tipo de deslocamento público-privado, o qual se fez referência no capítulo inicial deste estudo.

No Estado liberal do século XIX, os controles públicos voltados à prevenção e à inspeção sanitárias foram aos poucos se tornando objetos de questionamento. Em reação a esses controles, os praticantes individuais da medicina passaram a defender o emprego autônomo e livre de sua profissão no mercado (ROSEN, 1994). Mais tarde, a tecnificação da medicina e sua crescente especialização revelariam o quanto essa pretensa autonomia era fictícia. Mesmo situada dentro de *arranjos mais liberais*, a profissão médica tornar-se-ia cada vez mais dependente das relações estabelecidas entre as corporações privadas e o complexo industrial da saúde. O custo crescente da

assistência médica privada foi outro fator que contribuiu para o desprestígio da medicina liberal, colocando grandes setores da população fora do alcance dos seus serviços. Aos poucos, tanto a população como alguns representantes da comunidade médica foram tomando consciência de que o acesso aos serviços públicos de saúde é um direito fundamental das coletividades na sociedade moderna. A despeito disso, a posição relutante da profissão médica em relação à preservação de sua autonomia resistiria ao advento do Estado social com sua ênfase na *socialização da medicina*.

No Chile do início do século XX, havia uma forte preocupação em transgredir a concepção individualista de enfrentar os problemas sanitários que então caracterizavam as ações em saúde durante a República Parlamentar. Segundo alguns entusiastas do movimento de reforma sanitária chileno, a política de saúde deveria se consubstanciar nos *princípios da medicina coletiva*, centrando suas ações nas medidas preventivas e curativas relacionadas ao trabalho como fator de recuperação da “capacidade produtiva” do proletariado.

Se esse enfoque, por um lado, era em grande medida informado por alguns postulados cientificistas então em evidência, por outro, ele ajudaria a estruturar um sólido compromisso entre a força de trabalho organizada, a comunidade médica e o Estado em torno da construção de serviços públicos de saúde. Tal abordagem para o campo sanitário iria repercutir fortemente na organização futura do sistema de saúde chileno, promovendo uma verdadeira mudança de orientação das ações sanitárias do privado para o público.

Cabe aqui salientar o pioneirismo do Chile na América Latina, ao lado do Brasil e de Cuba, no que diz respeito às ações de combate às epidemias desde o início do século XX. No Chile, essas ações foram seguidas por um forte despertar da consciência sanitária. Não é exagero afirmar que a comunidade médica assumiu um papel providencial na construção histórica do Estado social chileno, ao ponto de alguns analistas salientarem o fato de esse Estado ter assumido uma expressão essencialmente “assistencial-sanitária” (ILLANES, 1993, p.17).

No Chile, a corporação médica adquiriu prematuramente uma consciência profissional. Isso se deve, em parte, à precariedade da situação sanitária do país e às dificuldades que a medicina encontrava, desde o início do século XIX, para se estabelecer como profissão. O clamor dos médicos em favor da criação de um campo

de atuação profissional, nos primeiros anos da história da medicina social chilena, trouxe importantes consequências.

Num primeiro momento, o discurso médico surgirá fortemente apoiado no Estado, reivindicando do mesmo uma “nacionalização” dos recursos para o exercício da profissão.⁶⁹ O Estado reagiu positivamente à demanda dos médicos, criando uma incipiente rede nacional de serviços de saúde presidida pelos médicos vinculados aos hospitais universitários e, portanto, credenciados para atuar profissionalmente. Já em 1877, havia um médico empregado pelo Estado em quase todas as regiões do país (SERRANO, 1994, p. 75).

A fundação do primeiro curso de medicina na Universidade do Chile, em 1833, introduziu duas importantes mudanças que contribuíram para aprimorar o aprendizado dos médicos nacionais. Em primeiro lugar, vinculou o exercício profissional à certificação acadêmica, elevando os requisitos para o ingresso na carreira. Em segundo, e o fato mais importante, é que tal fundação propiciou um campo experimental para a prática médica que se concentrou no *Hospital San Juan de Dios* - um hospital-escola que absorveu grande parte dos médicos recém-formados no país e recém-egressos das universidades estrangeiras, aprofundando o caráter prático do aprendizado.⁷⁰

Nesse sentido, a questão da criação de uma infraestrutura adequada de serviços se tornou o principal objetivo da comunidade médica, vinculando tal objetivo a uma estratégia de reforço de sua própria distinção profissional. Pesou aqui, como fundamento dessa distinção, o fato de o valor simbólico da profissão médica no Chile se constituir sob uma fusão de elementos “modernos” e “tradicionais”. Disso decorre a consciência e a formação desse estrato profissional como *intelligentsia*. A intelectualidade médica chilena, nos primórdios da profissão, identificava-se tanto com os valores da elite aristocrático-católica em decadência, como também com os da classe média ascendente (sem dúvida, mais com esta última do que com a primeira), constituindo-se, segundo a conceituação clássica de Karl Mannheim (1992), como uma camada “flutuante” de intelectuais não identificados a uma classe específica.

Nesse aspecto, a corporação médica jogou um papel decisivo em penetrar no fechado círculo da aristocracia chilena, como um modo de abrir caminho para o seu

⁶⁹Tal estratégia, entre outros objetivos, visava afastar os estrangeiros da prática médica (SERRANO, 1994, p.78).

⁷⁰ Exigia-se dos médicos recém-formados que, após concluírem seus cursos de especialização nas universidades européias e norte-americanas, eles retornassem ao país para se dedicar à docência e à prática profissional nas instituições que o Estado havia criado (ibid., p.182).

próprio prestígio profissional (SERRANO, 1994, p.186). Esse fato, ao mesmo tempo em que dotou a corporação de um senso de “superioridade” em relação ao *status* de outros grupos profissionais, funcionou como uma espécie de compensação para aqueles que deveriam se submeter às duras provas que a profissão exigia.

A entrada dos médicos no setor aristocrático da sociedade também revelou para a oligarquia aristocrático-católica que a verdadeira *intimidade* da sociedade chilena não era propriamente a dos suntuosos e afrancesados salões da República Parlamentar, e sim a do anfiteatro do *Hospital San Juan de Dios*, onde se realizavam as aulas práticas do curso de medicina da UCH. Um relato de um jovem médico, de meados do século XIX, nos oferece o testemunho da “carência de comodidades para o trabalho no ramo das ciências médicas, pois,

[...] um jovem *delicado* e acostumado às comodidades que apresentam os estudos de outras carreiras não pode se aventurar aos desgostos, a repugnância e ao estado insalubre a que conduzem os estudos médicos, tais como se têm feito e se fazem no Chile; [...] quando pela primeira vez presenciava o asqueroso quadro do anfiteatro e os pedaços dos membros humanos, cuja podridão ficava impregnada nos cômodos onde se realizavam as dissecações, sem ar que os ventilasse [...], sem um vestuário apropriado para cobrir o corpo dos alunos e sem nenhuma norma higiênica que os precavesse contra os funestos estragos da putrefação dos cadáveres e dos contágios (SEMIR apud SERRANO, 1993, p. 186).

Antes do advento da República Parlamentar, durante o governo reformista de José Manuel Balmaceda (1886-1891), o Estado assumiu um destacado papel na organização das ações sanitárias.⁷¹ Já no final do século XIX, surgem alguns conflitos entre a comunidade médica e o Estado. Mas esses conflitos se davam entre o *espírito corporativo* da profissão médica e o liberalismo da República Parlamentar, sobretudo quando o custo do monopólio do exercício da profissão, fixado pelas antigas disposições regulatórias do Estado, entrava em contradição com a ênfase do Estado liberal oligárquico na livre contratação dos serviços médicos (CRUZ-COKE, R., 1995).

Um fato crucial para a formação identitária do médico chileno foi a fundação, em 1872, da Revista Médica do Chile, que se tornaria um importante veículo de divulgação científica da comunidade médica e de expressão dos seus anseios de reforma

⁷¹ Em 1886, Balmaceda enviou ao Congresso um projeto de lei que tornava a vacinação obrigatória. O projeto em questão obviamente foi rechaçado pelas elites parlamentares, pois “atentava contra os direitos individuais dos cidadãos”. Neste governo, foram criadas importantes instituições responsáveis por iniciar a tarefa de construção de uma política pública de higienização, como o Conselho Superior de Higiene Pública e a Estatística Médica. Os médicos também receberam uma atenção especial por parte do governo Balmaceda, em particular, o corpo médico formado pela Faculdade de Medicina da UCH. (CRUZ-COKE, 1995, p.159).

sanitária. É a partir da observação empírica dos problemas sanitários que a elite médica, reunida em torno desse veículo, fundará sua nova epistemologia.

A Revista Médica foi a primeira publicação a referir-se abertamente à questão social no Chile, conceituando tal questão a partir dos elementos relacionados à determinação social das doenças e à higiene pública (MOLINA, 2006). A linha editorial da revista destoava fortemente do espírito liberal incorporado pelos legisladores do Regime Parlamentar, e suas publicações frequentemente manifestavam um profundo despreço pelas lideranças civis desse regime:

Nossos homens públicos têm se preocupado excessivamente com a Constituição, concebendo-nos leis para reger nossos atos civis ou comerciais e de fazer muita política; mas se esquecem que a saúde da população é o primeiro interesse que deve ter em vista todo homem de Estado (REVISTA MÉDICA DE CHILE apud Molina, 2006, p.18).

Desde já é importante destacar que essa nova epistemologia que buscava transformar certos princípios e atitudes prevalecentes na sociedade, naturalmente pressupunha ou no mínimo reivindicava sua própria autonomia em relação às demais esferas da sociedade, sem totalmente prescindir de suas conexões com elas. Desse modo, os médicos, através de seus veículos de difusão de ideias e de suas estratégias de penetrar no Estado chileno pela via dos setores aristocráticos da sociedade, procuraram construir um discurso, dentro do pensamento positivista e cientificista da época, baseando-se na imagem do médico como a “versão laica e científica do sacerdote”, impondo esse discurso sobre a classe política (SERRANO, 1994, p. 202).

Assim, esse discurso vai aos poucos se autonomizando e se diferenciando dos setores aristocráticos da sociedade, à medida que os contatos cotidianos da comunidade médica com os problemas que afligiam as massas pauperizadas revelavam o quão estreitas eram as soluções propostas pelos setores dominantes para a questão sanitária.

Nas três últimas décadas do século XIX, as epidemias assolavam o país de ano a ano, sem que qualquer providência fosse tomada por parte das autoridades públicas. Tampouco se tinha um conhecimento apurado a respeito das condições que favoreciam o aparecimento dessas epidemias. A falta de leitos para atender os doentes, tornou a situação insustentável, colocando na ordem do dia a necessidade de reforma do sistema sanitário.

A estrutura dos serviços de saúde estava totalmente voltada para o atendimento dos setores mais pobres da sociedade, dentro de uma lógica puramente privada e caritativa. Contudo, o sistema caritativo de assistência vivia uma angustiante situação econômica, rechaçando de suas portas centenas de enfermos por falta de recursos. A chamada Beneficência do Estado, que se estabelecera para organizar os serviços médicos de caráter filantrópico, controlava os principais hospitais do país. No vértice desse sistema, essencialmente privado e caritativo, situava-se o *filantropo chileno* – um típico representante do patronato católico e aristocrático que administrava os hospitais como se estes fossem suas verdadeiras posses (ILLANES, 1993, p. 101).

O poder da atividade benemérita privada no campo da assistência médica, reunida em torno da Beneficência do Estado, também entrava em contradição com os anseios da comunidade médica. Tratava-se, pois, de um conflito que trazia consigo importantes repercussões para a reorganização dos serviços médicos, colocando em questão o caráter *privado* e *moralizador* da assistência. Esse conflito se processava no interior dos hospitais, situando em lados opostos os administradores encarregados de prover os serviços sob bases caritativas, que eram nomeados pelas Juntas de Beneficência, e o corpo médico, que se via impedido de tomar quaisquer decisões de maior alcance dentro desse sistema. Tratava-se também de um dissídio no seio da elite aristocrático-católica. Sendo grande parte dos médicos também representantes dessa classe, sua inclinação cada vez mais pronunciada aos valores da ciência e do positivismo os afastava do tradicionalismo clerical (1993, p.100).

Assim, o conflito entre os médicos e a elite aristocrático-católica, no final do século XIX, fará com que os primeiros passem cada vez mais a se identificar com as demandas coletivas da sociedade industrial nascente, e com o próprio Estado na qualidade de empregador. O corpo médico estrutura sua identidade em torno do Estado, “como um meio de eludir a prepotência filantrópica do dinheiro aplicado à saúde” (1993, p. 106).

Em vista das debilidades do privado-caritativo no campo assistencial, representado pela Beneficência, cresceram os apelos à responsabilidade e ao dever do Estado nos assuntos referentes à reforma sanitária. Desse modo, quanto mais se estreitavam as interdependências entre os *diferentes* cidadãos acometidos pelos *mesmos males sociais*, tais como as epidemias, mais o privado no campo assistencial revelava sua inoperância. Isso se tornou um fenômeno constante durante o Regime Parlamentar.

E o *inviolável âmbito do privado* aqui se mantinha sob um acúmulo de vidas perdidas.⁷² O debate nos anos em que as epidemias proliferavam, centrou-se no tema da obrigatoriedade da vacina - o que representava um teste de sobrevivência para as idéias que fundamentavam o Estado liberal oligárquico.

Seguindo a letargia que caracterizava o encaminhamento das leis sociais durante o Regime Parlamentar, o primeiro Código Sanitário do país é finalmente aprovado em 1918 (Lei N. 3.385), após dezoito anos de longa tramitação no Congresso.⁷³ A aprovação desse Código representou um importante avanço no campo da saúde pública, mas as condições de saneamento nas grandes cidades permaneceram praticamente inalteradas até meados do século XX. Na maioria das cidades do país, a carência total de água potável e de esgotamento sanitário era o ambiente propício para a proliferação de todo tipo de epidemia (DE RAMON; GROSS, 1984). Em 1915, apenas 10 de um total de 307 municípios contavam com algum sistema de esgotamento sanitário, (CAMUS; ZUÑIGA, 2007) sendo sua cobertura bastante limitada e restrita aos "cidadãos estabelecidos".

A situação precária dos serviços de saneamento não era um fato desconhecido pelos setores dirigentes, que se esquivaram totalmente do problema. Assim, os projetos de saneamento urbano foram postergados *ad infinitum*. A falta crônica de recursos no âmbito das municipalidades que, segundo o Código de 1918, deveriam se encarregar de tal tarefa, as impediam de cumprir com suas obrigações legais nesse quesito. No caso do esgotamento sanitário de Santiago, cuja situação era bastante precária, a imediata implementação do Código teve de ser adiada, pois os congressistas da República Parlamentar argumentavam que as obras de saneamento na cidade aumentariam os impostos territoriais urbanos, sem considerar ainda os gastos adicionais por conexão que cada "cidadão estabelecido" arcaria para custear a extensão do sistema para os setores populares. Além disso, pensava-se que o sistema até então existente - o sistema de *valas pestilentas* - não era tão deficiente em razão da "regularidade do seu funcionamento"(2007, p.164). A cegueira em relação ao problema do saneamento urbano era tanta que as elites parlamentares consideravam *superfluos* os investimentos

⁷² E não eram poucas as vidas que simplesmente deixavam de existir por conta dessa inoperância, considerando o fato de o Chile ser no início do século XX o país com a maior taxa de mortalidade infantil do mundo.

⁷³ Este Código instituiu um Departamento Geral de Saúde, com as seguintes funções executivas: vacinação obrigatória; inspeção sanitária; profilaxia e tratamento de enfermidades infecciosas; serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário; e fiscalização dos serviços municipais de saúde (CAMUS; ZUÑIGA, 2007, p. 159).

no setor. Apesar do engajamento de importantes higienistas chilenos nessa questão, somente em 1939, o médico e então Ministro da Saúde Salvador Allende Gossens, chamaria a atenção para a magnitude do problema.⁷⁴

⁷⁴ Allende alertava para o fato de que, passado mais de vinte anos da aprovação do Código Sanitário, as condições sanitárias do país haviam pouco se alterado. Em 1938, somente 38% da população tinham acesso à rede de abastecimento de água e tratamento de esgoto. Do restante, apenas 5% tinha acesso a água potável e 57% não contava com nenhum dos elementos básicos do sistema de saneamento urbano (ALLENDE GOSENS, 1939, p. 70).



Figura 1. Interior de um *conventillo*, Santiago, 1906. Fonte: GROSS; DE RAMON; VIAL, 1984, p.181.

A questão do saneamento se tornaria ainda o Calcanhar de Aquiles das políticas de saúde chilenas até a década de 1960, quando o Estado passou a investir mais recursos no setor. O modelo chileno de assistência médica centrou-se excessivamente no hospital como a referência do sistema de saúde, protelando as medidas que visavam universalizar o acesso da população às redes de saneamento. Mas esse adiamento ante

uma questão dessa magnitude, não era uma consequência, por assim dizer, da ausência de "foco" em prioridades sociais. Esse protelamento se deve propriamente à indiferença que as elites manifestaram pelo tema, desde o início das políticas sanitárias, ofuscando a visibilidade pública dos problemas que afligiam o setor. Essas elites pareciam imunes aos problemas gerados pela interdependência urbana. Elas aqui não só evitaram os pobres como também os problemas gerados pela pobreza, “varrendo para debaixo do tapete”, mediante muitas vezes o auxílio do Estado, o problema da carência de habitação que era a principal causa dos problemas sanitários.

Conquanto o Estado demonstrasse certa preocupação com a saúde pública pelo apoio que deu desde o final do século XIX à formação dos médicos, às universidades, à criação de uma infraestrutura de serviços e às campanhas de vacinação obrigatória, não se pode afirmar que a saúde pública fosse uma preocupação central do Estado neste período, como seria após o advento do seguro social operário, em 1924.

Antes da aprovação da legislação social de 1924, a mortalidade infantil no Chile chegava a alarmante cifra de 263 em mil nascidos vivos (Tabela 5). Essa mortalidade atingia principalmente os filhos das famílias da classe operária. Um estudo realizado na cidade de Santiago, em 1920, revelava que de um total de 1.064 crianças, apenas cinco encontravam-se totalmente saudáveis (CRUZ-COKE, R., 1995, p.69). Não era apenas a mortalidade infantil que afligia o proletariado. Em 1918, na região salitreira, cerca de 60% dos trabalhadores estavam contaminados por alguma doença venérea (sífilis e gonorréia). A tuberculose era uma das principais causas de morte entre a classe trabalhadora. Em 1923, nas minas de carvão de Lirquén, constatava-se que aproximadamente 80% dos trabalhadores estavam infectados pela doença (conhecida como a “doença dos mineiros”).

Tabela 5. Taxas de mortalidade geral e infantil – Chile - 1900-1955

Ano	Mortalidade Geral por/1000	Mortalidade Infantil por/1000
1900	36,2	343,0
1905	35,5	249,0
1910	31,9	267,0
1915	27,7	254,0
1920	31,1	263,0
1925	27,7	258,0
1930	24,5	234,0
1935	25,0	251,0
1940	21,5	217,0
1945	20,0	163,6
1950	15,0	139,4
1955	13,0	119,8

Fonte: Camus e Zuñiga (2007, p. 166)

Diante desse quadro, os médicos chilenos empreenderam uma verdadeira campanha mobilizadora para elevar a saúde do trabalhador ao *status* de prioridade nacional. Havia por parte de alguns membros da comunidade médica um profundo sentimento de hostilidade em relação à forma pela qual o patronato tratava o problema sanitário no interior das fábricas e nas usinas do complexo salitreiro. E tal hostilidade crescia à medida que chegava ao conhecimento dos médicos os diversos boletins publicados pela Oficina do Trabalho que denunciavam as precárias condições de higiene a que estavam submetidas a classe trabalhadora.

É justo e necessário que desapareçam empresas que não podem subsistir senão a custa da miséria do operário e da *degeneração da raça*. Não podemos nos esquecer jamais que as oficinas que não logram assegurar aos seus operários um mínimo de assistência sanitária, são, por sua vez, impotentes para impulsionar a prosperidade de um país. Antes, precipitam sua ruína e decadência (CHILE – OFICINA DEL TRABAJO, 1919, p.21).

Cabe lembrar ainda que as teses racialistas, fortemente inspiradas pelas doutrinas evolucionistas em voga na Europa e nos Estados Unidos, principalmente no campo da

medicina, também povoaram a imaginação de parte da comunidade médica. No Chile, essas teses reverberaram nos trabalhos do higienista Lucas Sierra, o qual acreditava que o aprimoramento da capacidade produtiva do trabalhador deveria ser conjugado a uma política de “melhoramento da raça” (ILLANES, 2003, p.121). O operário, que conforme visto era considerado por alguns setores da elite como um *degenerado por natureza*, seria o principal objeto dessa política.

Assim, antes do advento da legislação social, o campo de intervenção médica nos problemas sociais já se encontrava prefigurado por duas tarefas. A primeira delas concernia em focar essa intervenção no domínio incontestado das fábricas, desafiando o poder do patronato reticente em se submeter às diretrizes do Estado em matéria sanitária. A segunda, um tanto mais controversa, visava o próprio “corpo do trabalhador” como elemento dessa intervenção e como “fator de produção”. Ambas as tarefas estavam intimamente imbricadas e cada qual geraria suas próprias ambiguidades e resistências. Essa dupla tarefa iria também informar a atuação médica no campo do seguro operário.

Em 1922, o médico e Deputado Exequiel Gonzáles Cortés apresentou ao Congresso sua proposta de criação do Seguro Operário Obrigatório como parte do projeto de legislação social do Partido Conservador. Influenciado pelas ideias que consubstanciaram o seguro social bismarckiano, Cortés acreditava que o único modo de combater às péssimas condições sanitárias da população chilena consistia em criar *caixas de previdência compulsórias*, que tivessem por objetivo prover aos trabalhadores *atenção médica gratuita*. A maior parte do montante dos fundos arrecadados no âmbito dessas caixas seria constituída pelas contribuições patronais. Justificava-se o maior envolvimento do patronato industrial na constituição desses fundos, segundo palavras de Cortés:

[...] com a consideração de que este seguro tornará a vida do trabalhador mais consoladora, demonstrando que o capital toma parte importante na sorte de seus auxiliares e produzirá, de um modo suave e racional, a paz social entre os dois grandes fatores da produção, hoje profundamente divorciados pela triste e real miséria dos que trabalham e também pelo ódio cego e insensato que neles vão destilando os profissionais da revolução (CHILE – CONGRESO NACIONAL, 1922, p.689).

Tanto para Cortés como para um conjunto de médicos que se articularam em torno da criação do seguro social operário, os fundos acumulados pela CSO poderiam

sanar o crônico quadro de desfinanciamento das instituições médicas agrupadas em torno da Beneficência do Estado. Em relação a isso, concebia-se que a assistência médica não poderia mais se sustentar sobre a caridade privada, tal como estava organizada pela Beneficência. Para tanto, tentou-se articular os destinos da Beneficência ao projeto de criação dos seguros sociais com o advento da Lei do Seguro Operário Obrigatório, em 1924.

Com a referida Lei, as atenções hospitalares dos operários seriam custeadas integralmente pela CSO, que deveria aportar os recursos oriundos das contribuições dos trabalhadores na ampliação de uma rede própria de serviços médicos. O atendimento médico no âmbito do seguro operário seria dispensado ao segurado, esposa e filhos de até dois anos, em ambulatórios próprios da Caixa e nos hospitais credenciados pela Beneficência custeados pelo Estado. Ficariam excluídos do benefício da assistência médica previdenciária os *empregados públicos e particulares* filiados às demais caixas previdenciárias (LABRA, 2000a).

A legislação sanitária no âmbito do seguro social, promulgada durante o período de 1924 a 1931, esteve orientada a não conceder benefícios igualitários para todos os trabalhadores, e sim uma “proteção preferencial” aos setores da população que se encontravam em condições mais desfavoráveis: os operários. Os legisladores não consideravam conveniente outorgar benefícios de assistência médica para os *empleados* - os quais se supunham capazes de autofinanciar suas necessidades assistenciais (GUTIERREZ, 1976, p. 89).

É importante destacar, contudo, que essa “preferência”, ao contrário de ser exclusivamente orientada por uma espécie de benevolência do legislador, representava antes o resultado das pressões exercidas pelo próprio movimento operário, cuja atividade reivindicativa se intensificara durante o período considerado.

Além do mais, não custa lembrar que os operários encontravam certas dificuldades para acionar os seus direitos, contando com uma organização sindical débil e pouco estruturada para fazer frente aos interesses do patronato industrial. Havia, portanto, dois tipos de pressões e diferentes inclinações correspondentes a essas mesmas pressões por parte da comunidade médica no âmbito do seguro social. Uma delas partia do próprio movimento sindical operário, e angariava alguns simpatizantes junto aos médicos, cuja estratégia consistia em ampliar a representação dos trabalhadores no

Estado. A outra exprimia fortemente os interesses de alguns segmentos das classes médias, manifestando-se, sobretudo em favor da manutenção do *status quo*.

Pese esses fatores, o clamor em torno das idéias de publicização do sistema sanitário partiu da consciência médica que soube captar o sentido do processo de transformação política precipitado pelo movimento militar de 1924. Poucos dias após a eclosão desse movimento, a comunidade médica se reunia em assembleia geral em Santiago, postulando maior envolvimento do Estado na organização dos serviços sanitários (ILLANES, 1993).

Ao contrário da legislação trabalhista e previdenciária, o arcabouço da legislação social de 1924 teve uma aplicação imediata no campo sanitário. Dois meses após a eclosão do movimento, o Decreto 174 dividia o território chileno em nove zonas sanitárias, subordinadas a uma autoridade central única, o Departamento Geral de Saúde, diminuindo assim a autonomia das autoridades municipais nas questões relacionadas à organização dos serviços médicos. Tais medidas centralizadoras eram justificadas pelas autoridades sanitárias devido ao agravamento das epidemias de tuberculose e sífilis que assolavam o proletariado. Em janeiro de 1925, era criado o Conselho Superior de Proteção à Infância, importante pilar das iniciativas de intervenção do Estado no combate à mortalidade infantil.

Conforme mencionado, um dos principais desdobramentos da promulgação da legislação social, em 1924, foi a criação do Ministério da Higiene: o “Ministério da Revolução chilena”. As preocupações com as precárias condições sanitárias do país fizeram das ações de higiene pública a principal incumbência desse Ministério. Este se constituiu como o primeiro órgão da administração direta de um país latino-americano a outorgar *status* ministerial à saúde pública e a abranger em seus departamentos as atividades de saúde, assistência social e previdência (BELMARTINO, 2005).

À frente dele estava Alejandro Del Río, um renomado professor da Faculdade de Medicina da UCH. Em seu livro, *Política Sanitaria* (1930), Del Río defendia o caráter eminentemente público das ações em saúde e reforçava a forte identidade entre a “política sanitária” e a “política nacionalista” do movimento de 1924. Segundo suas ideias, a tarefa central de um “programa de saúde pública” consistia em criar instituições de assistência médica centradas no trabalho como o “elemento fundamental de construção de uma *identidade* para a Nação” (DEL RÍO, 1930, p.34).

A criação desse Ministério representou, pelo menos em teoria, a unificação dos serviços assistenciais de saúde até então existentes no país. Com ele, os sanitaristas chilenos conquistaram uma de suas mais importantes aspirações: a primazia do caráter técnico das diretrizes que guiariam as políticas de saúde pública voltadas para o âmbito do seguro social operário. Como consequência direta do seu ativismo, os sanitaristas chilenos lograram ainda estabelecer que a Constituição liberal de 1925 inscrevesse em seu Capítulo III que: “É dever do Estado velar pela saúde pública e o bem-estar higiênico do país, devendo ser destinado a cada ano uma quantidade suficiente de recursos para manter um serviço nacional de saúde” (CHILE - CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE, 1925, p.08).

É evidente que a acolhida desse preceito pela Constituição de 1925, deve-se à atuação dos sanitaristas chilenos, e especialmente de José Santos Salas à frente do Ministério da Higiene. Conforme dito anteriormente, Salas era um árduo defensor da doutrina corporativista no Chile, e quando assumiu o Ministério da Higiene tratou de dar expressão a essa doutrina, aproximando a política de saúde dos trabalhadores.⁷⁵ Por traz disso, havia a ideia de conferir organicidade às diretrizes técnico-administrativas dos serviços médicos através das mediações exercidas entre os funcionários do Ministério da Higiene (médicos, inspetores do trabalho, agentes sanitários, enfermeiras, visitadoras sociais) e os sindicatos operários.

O Estado no campo sanitário pretendia diminuir a ação da assistência privada, consolidando uma estrutura estatal e centralizada de assistência médica sobre a antiga organização caritativa dos serviços. Expressão desse processo de publicização das ações sanitárias foram as Leis n. 2.101 de 1927 e n. 5.115 de 1932, que terminaram formalmente com a autonomia das Juntas de Beneficência, transformando as antigas entidades privadas e filantrópicas em instituições sob forte ingerência estatal (ILLANES, 1993).

Assim, o conceito de higiene pública aos poucos ia adquirindo um conteúdo de organização política e de reforma do Estado; um motivo mais do que justificável para sepultar a velha institucionalidade da República liberal oligárquica, substituindo-a por instituições mais conformes às exigências que o tempo colocava.

⁷⁵ Entre 1925 e 1926, Salas liderou a chamada Frente Social Republicana que congregou um grande número de médicos comprometidos com a implementação da legislação social, passando a coordenar o apoio ao programa militar de 1924, frente aos intentos por deter ou anular as reformas sociais alcançadas.

As regulações do Estado concernentes à saúde pública também foram lentamente penetrando no inexpugnável mundo das fábricas e das usinas do complexo minerador. Prova disso foram os vários decretos expedidos pelo Ministério da Higiene a partir de 1926, dispondo sobre as condições de higiene e segurança nesses estabelecimentos, e que causaram conseqüentemente fortes reações negativas por parte do patronato.⁷⁶

Contudo, a questão mais importante relativa à estruturação dos serviços públicos sanitários é que parte da comunidade médica chilena - a parte mais envolvida na consecução dos princípios da medicina coletiva - precaveu-se de que não se fizesse das ações públicas de saúde um mero apêndice do setor privado, *pelo menos para os operários*. Nesse quesito, atrelou os destinos da CSO a um projeto de construção de *uma rede pública prestadora de serviços médicos* no âmbito dessa instituição.

Na ausência de uma política trabalhista e previdenciária mais abrangente, a medicina social chilena se constituiu como o principal elemento de vertebração das políticas sociais do Estado. Essa vertebração se articulou a partir de vários processos. Em primeiro lugar, ela se expressaria mediante o vínculo dos sindicatos com os benefícios do seguro-médico compulsório, quando de fato se implementou a Lei de Sindicalização Obrigatória, em 1928. Um dos primeiros efeitos transcendentais dessa Lei foi afastar o operariado dos arranjos mutualistas de assistência médica organizados no âmbito das firmas, concedendo aos trabalhadores sindicalizados e aos seus familiares o direito aos benefícios médicos proporcionados pela CSO.

Em segundo lugar, os benefícios médicos do seguro operário, atrelados à Lei de Sindicalização, iriam proporcionar aos hospitais, reunidos sob a antiga estrutura caritativa da Beneficência, os grupos que contribuiriam para fortalecê-los institucionalmente: os profissionais médicos vinculados à CSO e a classe trabalhadora sindicalizada. De um modo não premeditado, a transferência dos serviços médicos da CSO para a estrutura da Beneficência do Estado (Decreto n. 2.613, de 01/08/1928 do Ministério do Bem-Estar Social), e o fato de os trabalhadores filiados à referida Caixa também serem atendidos pelos hospitais vinculados a essa instituição, representou um importante passo para a publicização do sistema de saúde, evitando desse modo que o

⁷⁶ O patronato, por sua vez, alegava que os funcionários do Ministério da Higiene "queriam transformar, de uma só vez, as condições sociais das nossas classes trabalhadoras, criando dentro das fábricas um ambiente de conforto que o operário não desfrutava dentro de suas próprias casas (EL MERCÚRIO, 26/06/1926, p. 7).

espaço da assistência médica destinado aos operários fosse ocupado por *nichos privados*.

Em terceiro lugar, e o fato de maior relevância, é que essa vertebração partiu de uma mobilização consciente realizada pelos médicos, inspetores sanitários e visitadoras sociais junto aos sindicatos, para divulgar os benefícios da filiação compulsória ao Seguro Operário. Tal mobilização se tornaria ainda mais importante especialmente após a queda de Ibáñez, em 1931, quando o patronato industrial representado pela SOFOFA passou a exigir sucessivas revisões no arcabouço da legislação social do Estado. Essa mobilização também se inscrevia dentro de um novo despertar de consciência dos grupos profissionais, agora envolvidos diretamente na tarefa histórica de implementar as políticas do Estado social. Isso se refletiu diretamente na política sanitária das décadas de 1930 e 1940.

O início da década de 1930, no Chile, foi uma época de extraordinária fecundidade no campo das ideias e dos experimentos voltados à construção institucional do “Estado social-sanitário”. No contexto internacional, vivia-se a crise do liberalismo e a emergência de um planejamento de novo tipo que, muito além de propor apenas soluções tópicas para superar a crise econômica gerada pela Grande Depressão, postulava refundar o desenvolvimento em bases mais solidárias. No plano interno, alguns dos mais destacados intelectuais chilenos vinculados à questão social, como Moisés Poblete Troncoso, Julio Bustos, Eduardo Cruz-Coke e o então jovem Deputado Salvador Allende - nem todos professando as mesmas ideologias⁷⁷ - perceberam o sentido das mudanças em curso para propor uma ação mais crítica e positiva de todas as partes interessadas na construção das instituições do Estado social.

É a partir dessa década que a comunidade médica do país formaliza suas aspirações de reforma como corporação dotada de um saber constitutivo. Com a criação da *Asociación Médica de Chile* - AMECH, em 1931, o corpo profissional médico passa a reivindicar maior autonomia no tocante às decisões sobre as políticas sanitárias do período (RODRÍGUEZ, 1976; LABRA, 2000b).

Contudo, essa autonomia reivindicada pela AMECH era relativa, e os discursos dessa entidade, no fundo, revelaram-se fortemente matizados pelas diversas correntes

⁷⁷ As concepções de Moisés Poblete e de Julio Bustos estavam mais próximas de um ideal reformista socialdemocrata. As de Cruz-Coke, por sua vez, poderiam ser enquadradas dentro de um reformismo de forte conteúdo social-cristão e conservador, embora estivessem dotadas de um forte senso pragmático. Enquanto as de Allende eram de inspiração nitidamente socialista.

ideológicas que dividiam o movimento sanitário chileno. Esses discursos, aparentemente coesos em torno dos *objetivos técnicos* da profissão, buscavam diferentes pontos de apoio sociais para os seus projetos de reforma sanitária, uns mais voltados para os interesses do patronato e da medicina liberal, outros mais orientados aos sindicatos e aos princípios da medicina coletiva.

Também data desse período as séries de publicações produzidas pela CSO, reunidas no *Boletín Médico de la Caja de Seguro Obligatorio*, que visavam aproximar o trabalho dos médicos, e demais profissionais da saúde, do cotidiano das famílias operárias, tratando de informá-las sobre os seus direitos aos cuidados preventivos e curativos que eram então organizados no âmbito da CSO e dos hospitais a esta Caixa credenciados.⁷⁸

Vale lembrar ainda que grande parte das contribuições dos segurados à CSO era destinada para custear os serviços de assistência médica. Como nessa caixa os benefícios propriamente previdenciários, tais como as aposentadorias e pensões, eram de pequena monta e os excedentes das reservas técnicas para capitalização não eram individualmente tão “atrativos”, exceto quando somado o total das contribuições dos segurados, os recursos que afluíam para esta caixa serviam integralmente para custear as despesas médicas, dentro de um esquema coletivo de *repartição dos riscos*.

Em vista da gravidade dos problemas sanitários, os gastos em assistência médica se tornaram crescentes, e a CSO tinha de recorrer frequentemente a empréstimos junto ao Estado para saldar seus compromissos nesse âmbito; os gastos pesavam sobretudo no que dizia respeito à hospitalização dos trabalhadores.

O crescimento desses gastos explica, em parte, o direcionamento da ação dos médicos vinculados à CSO aos objetivos de prevenção às doenças venéreas e bronco-pulmonares, que eram as principais causas de internação dos trabalhadores nos hospitais credenciados à Caixa. Esses gastos, contudo, representaram uma importante fonte de recursos para os hospitais vinculados à Beneficência do Estado. Na realidade, os hospitais da Beneficência passavam a ser uma extensão da medicina socializada praticada no interior do seguro operário. Portanto, não havia apenas objetivos de contenção de custos na prática médica orientada à promoção da saúde do trabalhador.

⁷⁸ O *Boletín Médico*, entre junho de 1934 e dezembro de 1935, trazia em seus editoriais diversas matérias reportando o estado de saúde dos trabalhadores e de seus familiares, e as ações que eram empreendidas pelos funcionários da Caixa referentes às medidas preventivas e curativas de assistência médica.

Deve-se ressaltar que o conceito de medicina social no Chile tornou-se um conceito fortemente disputado. Se a ideia de “defesa biológica da classe trabalhadora”, muito comum nos escritos dos sanitaristas chilenos do período, por um lado, se alicerçava no discurso do positivismo científico, imbricando-se ainda às estratégias do patronato de obtenção de uma “mão-de-obra sadia”, por outro, a ênfase no trabalho como o elemento estruturante da política sanitária elevou o conceito de saúde coletiva – de medicina socializada – ao estatuto de uma política social de Estado.

A comunidade médica cindiu-se ideologicamente em relação à interpretação desse conceito. É evidente que havia por parte de alguns médicos a percepção de que a medicina social seria apenas uma extensão do sistema produtivo, pois: “a fábrica produz e a nação consome, mas para a nação consumir ela deve se apresentar como um corpo saudável” (CRUZ-COKE, E. 1938, p.48). Outros, porém, interpretavam esse conceito como o fundamento para a construção de uma “boa sociedade”: uma sociedade na qual o bem-estar sanitário não poderia ser refém das vicissitudes do *homo oeconomicus*.

O interior da CSO passou a ser o campo de disputa entre essas duas visões da medicina social. E tal disputa tendia a se acirrar, especialmente quando cresciam os apelos para que os fundos constituídos pelos operários fossem investidos em instrumentos “mais rentáveis” e proveitosos ao “esforço produtivo da nação”. Com o título ilustrativo de “A Reserva Vital”, uma matéria do *Boletín Médico* da CSO traduz essas tensões no interior da Caixa:

A preocupação fundamental dos técnicos financeiros das Caixas de Previdência no mundo é o acúmulo das reservas econômicas. Daí suas prioridades em relação à forma de investimento dos capitais acumulados. Sem discutir estas opiniões dos técnicos financeiros, nós, como médicos, temos a obrigação de nos posicionarmos diante do problema colocando a questão em outros termos: o de saber se há algum outro ‘valor real’ igualmente seguro e reprodutivo. Categoricamente podemos dizer que este valor existe. É o próprio homem. Mas como as Caixas de um modo geral atendem o homem somente em determinada época de sua vida e apenas quando este se apresenta com sua saúde debilitada, compreende-se que nós nos referimos ao homem de amanhã: a criança. A Criança é a reversa vital das Caixas. É o único “valor real”. Não é um valor que possa ser negociado nas bolsas de valores. Mas é o futuro criador de todos os valores [...]. O Departamento Médico da Caixa do Seguro Social Operário tem realizado muito nesse sentido por meio de seus consultórios materno-infantis, em que proporciona todo o tipo de atenção, desde o período pré-natal até o término da lactância. E está cada vez mais satisfeito com a experiência realizada: a mortalidade infantil tem diminuído em alguns dos nossos consultórios a 4%. [...] Mas isso ainda é insuficiente. Impõe-se, portanto, a tarefa de criar um Plano de Defesa da Criança que realize o desiderato perseguido: proporcionar atenção sistemática as crianças em todas as etapas de sua vida. Somente quando esse plano se realizar poderemos afirmar com toda a certeza: A reserva não apenas técnica mas *vital* da Caixa estará segura! (CHILE – CAJA DEL SEGURO OBRERO OBLIGATORIO, 1935, p.02).

Como se pode depreender da citação acima, havia por parte do corpo de funcionários do Departamento Médico da CSO uma forte preocupação em investir os recursos da instituição em medidas de natureza preventiva. Esses técnicos buscavam assegurar que esses recursos não fossem desviados para atividades especulativas, tal como ocorria com as reservas técnicas das demais Caixas de Previdência.

Mas essa preocupação não implicava apenas ações paliativas de combate às epidemias junto à força de trabalho. Havia também na CSO um forte compromisso dos seus técnicos em promover campanhas de esclarecimento sobre a importância da sindicalização para o cumprimento dos direitos sociais da classe trabalhadora. E isso teve algumas consequências práticas, à medida que se constatava que um dos principais motivos da minguada capacidade de contribuição do trabalhador ao seguro social, além dos seus baixos salários, era a negligência do patronato em recolher as contribuições previstas em Lei.

Nesse sentido, os técnicos da CSO e os sindicatos, especialmente os sindicatos profissionais organizados por categoria, foram fundamentais em empreender ações fiscalizadoras no interior das companhias. Num sistema de relações industriais disperso e que conferia uma excessiva liberdade de atuação ao patronato, as instituições médicas atreladas ao seguro social se constituíram no principal meio de encaminhamento institucional do conflito capital/trabalho.

Com o maior envolvimento do Estado na organização dos serviços médicos, o trabalhador chileno poderia minimamente assegurar o seu direito à assistência médica sem a contestação direta do patronato. Isso se refletia especialmente na atividade das visitadoras sociais que, além de se aproximarem do cotidiano das famílias operárias através do serviço social da Caixa, fiscalizavam o cumprimento da legislação nos estabelecimentos industriais e no complexo minerador. O *Boletín Médico* da CSO conferia uma grande importância à atividade dessas visitadoras, destacando o seu papel para uma conscientização dos trabalhadores sobre os seus direitos coletivos.

Visitadora Social: Pobre e simples expressão de um conceito rico em conteúdo! Conceito que rebaixa as fronteiras da medicina e invade o campo do Direito, da Educação, do Trabalho, da Economia, etc. Porque ele mesmo não é senão o fruto maduro de uma profunda revolução na mentalidade coletiva e de uma não menos profunda transformação do meio no qual o indivíduo realiza sua vida. O “indivíduo soberano”, o ente abstrato, metafísico, isolado no tempo e no espaço dos demais seres, já não é senão uma concepção do passado (CHILE – CAJA DEL SEGURO..., 1934, p.2).

Assim, a articulação entre os funcionários da CSO (médicos, inspetores sanitários, visitadoras sociais) e os sindicatos, fez dessa instituição o campo prático de realização da atividade legislativa do Estado, em que a normatividade do direito adquiriria realmente alguma faticidade. E é por isso que tal instituição exerceria um forte poder de atração sobre os trabalhadores.

Num plano concreto, isso se traduziu nos diversos dispositivos de proteção que foram instituídos aos segurados filiados à CSO, especialmente durante as décadas de 1930 e 1940. A CSO destinava uma indenização aos seus filiados ausentes do trabalho em decorrência de enfermidades. Por intermédio do *Servicio de la Madre y el Niño*, a CSO prestava atendimento médico as mulheres durante a gestação, o parto e o pós-parto, e concedia um subsídio monetário que representava 50% do salário das asseguradas para cobrirem as despesas referentes à maternidade, embora tal benefício durasse um curto período (RODRIGUEZ, 1976, p.40).

Além disso, conforme destacado, a Caixa proporcionava o atendimento integral aos filhos dos assegurados de até dois anos de idade. As campanhas de vacinação e nutrição infantil desenvolvidas no interior da Caixa ajudaram a diminuir os alarmantes índices de morbimortalidade entre as mulheres e crianças.⁷⁹ É importante destacar que os recursos da Caixa também financiavam as centrais de abastecimento de leite, fundamentais para as campanhas de nutrição infantil, e a construção de laboratórios para a fabricação de insumos farmacêuticos.

Não obstante essas iniciativas, a saúde do trabalhador ainda continuava a ser bastante precária, fato que os próprios técnicos da Caixa reconheciam em virtude da insuficiência dos recursos que a própria instituição dispunha para arcar com as despesas de assistência médica do trabalhador. Mas essa precariedade era muito mais pronunciada para os trabalhadores que se encontravam fora dos arranjos de proteção social organizados pelo seguro operário. Em 1937, a CSO atendia aproximadamente 34% da população infantil do país (menores de dois anos), e enquanto o índice de mortalidade infantil do total da população, nessa faixa etária, chegava a 18%, esse mesmo índice para os filiados à Caixa era de 8,0% (BUSTOS, 1951, p.122).

A década de 1930 no Chile também se caracterizaria por um período de forte agitação política, polarização ideológica e ressurgência do conflito industrial. A etapa

⁷⁹ No Chile, a taxa de mortalidade infantil declinou consideravelmente na segunda metade do século XX. Isso se deve fundamentalmente às campanhas preventivas promovidas no interior da CSO.

emblemática que termina em 1931, com a promulgação do Código do Trabalho, encerra, pelo menos provisoriamente, o período de irresolução que cercava o processo legislativo do Estado social, iniciado com o movimento militar de 1924. Dois fenômenos históricos entremeiam essa etapa: o longo processo de paralisia decisória do Estado liberal (1891-1924); e o curto, porém significativo, experimento de uma “República Socialista”, em 1932. O significativo desse experimento é que ele iria tomar como um dos seus principais bastiões os direitos sociais da classe trabalhadora até ali conquistados, empunhando também a bandeira do renascimento do “social-corporativismo” - agora desprovido do verniz autoritário com o qual o regime de Ibáñez o havia impregnado.⁸⁰

Um aspecto importante a ser destacado, é que no Chile a radicalização do movimento operário se intensificou após a fracassada tentativa de se implementar “pelo alto”o corporativismo (DRAKE, 1978b). Apesar dessa tentativa não ultrapassar os horizontes da imaginação de alguns representantes das elites políticas e intelectuais, entre 1924 e 1932, houve um “recesso partidário” na vida política chilena (SALAZAR; PINTO, 1999, p. 189). As velhas matrizes partidárias foram suspensas, o Executivo primou minimamente sobre o Congresso e, sobretudo, viveu-se a crise do liberalismo. Nesse período, algumas mudanças também foram introduzidas no sentido de estreitar as relações entre o governo e os setores populares.

O fato é que a legislação social da década de 1920 deixou uma importante lição para as décadas seguintes: a de que a sobrevivência dos partidos dependia dos mesmos atualizarem seus programas e estilos de fazer política. Alguns partidos perceberam a oportunidade para a mudança, promovendo novos alinhamentos em torno dos temas relatados ao trabalho e ao Estado social. Outros, porém, permaneceram agrilhoados à tradição da República Parlamentar (MOULIÁN, 1982; GARRETÓN, 1983).

O conservadorismo liberal, muito especialmente, entrava na década de 1930 deparando-se, aos seus olhos, com uma realidade desoladora. Com as identidades começando a se estruturar em torno das políticas do Estado social, ele não poderia mais eleitoralmente se sustentar por muito tempo. Em 1925, com o término *oficial* do regime

⁸⁰A experiência da República Socialista teve início com um levante político-militar em junho de 1932, liderado por forças de esquerda bastante heterogêneas, e que terminaria dois meses depois. Tratava-se, pois, de um movimento de inspiração socialista-utópica e corporativista que propunha como ideal um forte coletivismo centrado na organização cooperativa da economia e nas corporações profissionais. Durante a curtíssima existência dessa República, no que diz respeito ao movimento sanitário, formou-se um grupo de jovens denominado de “Vanguarda Médica”, portando um discurso que defendia a tecnificação e o controle estatal dos serviços de saúde e a ampla participação dos grupos sociais nas políticas sanitárias (ILLANES, 1993, p.143).

liberal oligárquico, os eleitores representavam 7,4% da população, e em meados da década de 1950, estes já representavam 21% da população (BORÓN, 1970, p.175).

A base eleitoral foi adensada em decorrência da forte participação dos setores médios e da classe operária no processo político, especialmente após a extensão do sufrágio às mulheres, em 1949. Apesar da modesta expansão industrial do período, a migração rural-urbana se intensificou em relação às duas primeiras décadas do século XX, e a força de trabalho na indústria aumentou de 85.000 em 1926, para 287.872 em 1940, e no início da década de 1950 chegava a 400.000 (RIESCO; ILLANES, 2007). A classe trabalhadora industrial se tornava, portanto, uma força que não poderia mais ser ignorada, e um elemento estruturante para o direcionamento das políticas sociais do período.

A sobrevivência do conservadorismo passava então a depender das coalizões estruturadas por políticos que representavam o centro, tal como no segundo governo de Arturo Alessandri (1932-1938) – um centro muito mais inclinado à direita – ou que representavam as forças da centro-esquerda, agrupadas em torno dos governos da chamada Frente Popular: Pedro Aguirre Cerda (1938-1941); Juan Antonio Ríos (1942-1946); Gabriel González Videla (1946-1952).⁸¹ Os empresários, por sua vez, *órfãos de filiação partidária*, passaram a orientar suas entidades “gremiais” em proveito das vantagens que lhes foram conferidas pelo Estado desenvolvimentista, ao mesmo tempo em que se mantiveram numa posição irredutível de veto ao avanço dos sindicatos organizados por categoria e à reforma social.

Em suma, a legislação social da década de 1920 transformou a velha oligarquia e o empresariado em uma minoria opositora, mas bem articulada e com fortes capacidades de obstrução a qualquer tentativa de se aprofundar as reformas sociais.

É nesse contexto que, em 1937, durante o segundo governo de Arturo Alessandri (1932-1938), o médico Eduardo Cruz-Coke assume o *Ministerio de Salubridad, Previsión e Asistencia Social*. Cruz-Coke pertencia a corrente social-cristã do combalido Partido Conservador. Seu discurso sobre o papel da medicina na sociedade ressaltava os fatores determinantes da saúde sobre a produção e o consumo, e como tal, estava afinado com o projeto de Alessandri de edificar um “Estado empresarial” no

⁸¹ González Videla, em particular, iria proscrever o Partido Comunista do Chile, em 1948, com a promulgação da Lei Permanente de Defesa da Democracia (apelidada pelos chilenos de *Ley Maldita*), em razão das forças conservadoras que compunham seu governo, e, logicamente, das pressões externas vindas diretamente dos Estados Unidos.

Chile - agora despido da figura mítica de “tribuno da plebe” a qual havia assumido no início dos anos 20.

A ênfase da abordagem conservadora de Cruz-Coke nos elementos produtivos relacionados à medicina social foi a justificativa encontrada naquele momento para legitimar a política sanitária aos olhos da classe patronal, cujas demandas passaram a ter durante o segundo governo Alessandri um tratamento privilegiado. O pensamento de Cruz-Coke pode ser sumariado na seguinte passagem do seu livro *Medicina Preventiva y Medicina Dirigida* (1938):

A medicina preventiva e a medicina dirigida pretendem estabelecer em nosso país uma verdadeira previsão biológica, diminuindo o absenteísmo operário que repercute gravemente sobre nossa economia; pretende também não seguir desperdiçando esforços médico-sociais; pretende enfim organizar o homem consumidor estruturado por aspirações e desejos (CRUZ-COKE, 1938, p.17).

Apesar do enfoque nitidamente produtivista que marcou a passagem de Cruz-Coke pelo *Ministerio de Salubridad*, um fato de transcendental importância, e que pode ser atribuído à ação conjunta dos técnicos da CSO junto a esse Ministério, foi a promulgação da Lei de Medicina Preventiva (Lei 6.174 de 09/02/1938). Essa Lei dispunha que todas as Caixas de Previdência deveriam estabelecer serviços médicos para os seus filiados, tornando *obrigatória* a organização de serviços preventivos para o diagnóstico precoce de algumas doenças: doenças cardiovasculares, tuberculose, sífilis, reumatismo, e demais enfermidades relacionadas às situações típicas de trabalho: como o saturnismo e a antracose, que atingiam principalmente os trabalhadores dos enclaves mineiros.

A referida Lei ainda estabelecia: a *obligatoriedade* dos exames e demais diagnósticos clínicos para os assegurados de todas as caixas; o direito ao trabalhador a um *repouso preventivo remunerado*, quando diagnosticada a doença por uma comissão médica; o financiamento da prestação de medicina curativa mediante 2,5% dos aportes das Caixas e mais 1% da contribuição patronal sobre os salários (CHILE. MINISTERIO DE SALUBRIDAD..., 1938). Como a Lei em questão tornava obrigatória a exigência dos exames clínicos para todos os operários, e constatada a forte incidência de doenças entre os mesmos, previu-se também a ampliação dos leitos hospitalares e a construção de novos hospitais públicos.

Nesse período, a busca por soluções coordenadas para os problemas relacionados à proliferação das epidemias que afligiam especialmente a classe trabalhadora, surgiu como um importante experimento para unificar as instituições públicas de assistência médica. O principal esforço nesse campo deu-se no âmbito da luta contra as doenças venéreas (*Lucha Antivenérea Coordinada*), que obteve um substantivo progresso em seu propósito de reduzir as altas taxas de morbimortalidade relacionadas a essas doenças. No bojo dessa experiência inovadora de atribuições compartilhadas, coube a Beneficência fornecer os leitos hospitalares para o isolamento dos doentes. A CSO encarregou-se da notificação dos casos, e o Departamento Geral de Saúde, por sua vez, dos procedimentos epidemiológicos de detecção dos focos de contágio. Importante papel também foi desempenhado pelo Instituto Bacteriológico do Chile, tornando-se o principal responsável pela produção das drogas requeridas para o tratamento dos doentes (RODRIGUEZ, 1976, p.70).

Outra medida legislativa que produziu um forte impacto para a reorganização dos serviços médicos, foi a promulgação da *Ley Madre y Niño* (Lei 6.236 de 10/09/1938), que aumentou a contribuição do Estado para o fundo do seguro operário, de 1,0% para 1,5%, cuja terceira parte dessa contribuição seria destinada exclusivamente para os cuidados preventivos pré e neonatais das asseguradas da CSO e para o combate à desnutrição infantil (MARDONES, 1977, p.12).

Mesmo relativamente beneficiado pela Lei de Medicina Preventiva e pelos efeitos por ela gerados ao dispor agora de uma “mão-de-obra sadia”, o patronato industrial demonstrava o seu descontentamento, especialmente no que se referia aos artigos da legislação que concediam o direito à licença remunerada aos trabalhadores em caso de doença. Quando o projeto da referida Lei foi aprovado na Câmara dos Deputados, a SOFOFA enviou ao Senado uma moção que manifestava todo o seu despreço pela legislação:

Ao conferir proteção ao trabalhador através da redução da jornada de trabalho, o projeto parece dar por encerrado que o principal problema do decaimento do vigor produtivo da raça se deve ao esforço excessivo do operário. Sem dúvida, a jornada de trabalho que se exige em nosso país não é maior que a aceita em muitos outros países, cujo coeficiente de mortalidade nos parece invejável. Mas se nós compararmos a vida dos operários chilenos fora do trabalho com a de outros povos, descobrir-se-á uma das verdadeiras causas do mal que nos consome. Que tipo de vida leva esses operários quando não estão trabalhando? O que eles fazem nas dezesseis horas em que passam fora do trabalho? [...]. Estas respostas encerram a chave de uma das principais causas do decaimento do nosso povo [...], sugerindo-nos um vasto programa de Medicina Preventiva, contudo sem

a necessidade de recorrer à redução da jornada de trabalho: temos que ensinar nosso povo a viver sem vícios (SOCIEDAD DE FOMENTO FABRIL, 1938, p.65).

Quanto às disposições relativas aos cuidados curativos visados pela a Lei de Medicina Preventiva, a CSO não teve maiores problemas em cumpri-los, devido ao fato de que nesta Caixa já se contava com uma estrutura própria de serviços curativos e fortemente imbricada aos hospitais financiados pelo Estado.

Entretanto, isso não ocorria com as Caixas de outras categorias profissionais. Desde quando foram criadas na década de 1920, essas caixas tinham de recorrer a convênios com a medicina liberal privada para suprirem-se de tais serviços. Para contornar esse problema, criou-se, em 1942, o *Servício Médico Nacional de Empleados* - SERMENA, que passou a organizar os serviços médicos destinados aos empregados públicos e particulares mediante a contratação privada de serviços. Ao serem excluídas dos serviços curativos fornecidos pelo Estado, essas categorias foram compelidas a se utilizar do sistema de livre escolha, não obstante sua inclinação contrária em depender dos serviços públicos destinados exclusivamente para “operários” e “indigentes” (CÁCERES; AGUIRRE, 1971, p.120).

Contudo, em razão dos baixos salários percebidos por grande parte do funcionalismo e dos empregados particulares, e devido ao deslocamento da força de trabalho sindicalizada para os estabelecimentos públicos de saúde, o empresariamento da atividade médica encontrou poucos incentivos para se desenvolver.⁸²

É durante os governos da Frente Popular que se assiste a uma intervenção mais decidida do Estado no sentido de fortalecer institucionalmente as políticas sanitárias. No governo de Pedro Aguirre Cerda, único governo do período no qual despontaram os elementos mais progressistas da coalizão frentista, formou-se um Conselho Nacional de Ação Social, que buscou estreitar os interesses do trabalho assalariado aos objetivos da política social. O trabalho, enfim, parecia adquirir alguma capacidade de vocalização dentro do Estado chileno. Esse período também será marcado por uma forte ampliação dos benefícios médicos no âmbito da CSO, e pela consequente expansão das instituições públicas de assistência à saúde.

⁸² Como salienta Raul Gutierrez, era praticamente impossível para os empregados particulares terem acesso à assistência médica mediante desembolsos diretos, pois mais de 60% dos ativos e aposentados pertencentes a esta categoria percebiam rendas inferiores a dois salários mínimos (GUTIERREZ, 1976, p. 91).

Dando sequência ao que previa a Lei de Medicina Preventiva, criou-se, em 1940, o Instituto de Medicina do Trabalho, que se tornaria um importante centro de investigação sobre as enfermidades profissionais. Em 1942 foi criada a *Dirección General de Protección a la Infancia y la Adolescência* – PROTINFA, para administrar os recursos destinados a atenção preventiva materno-infantil de *todos os assalariados*. Nesse período, o Instituto Bacteriológico do Chile, assumiria um importante papel na produção dos insumos médicos e farmacêuticos para as instituições médicas coordenadas pelo Estado, dotando o sistema público de saúde de *capacidade logística* para operacionalizar os seus serviços. Outro marco fundamental para a estruturação das políticas sanitárias do período foi a criação da Escola de Saúde Pública da Universidade do Chile, em 1943.⁸³

Quanto ao aspecto administrativo do sistema sanitário, crescia a constatação de que havia pouca coordenação entre as instituições recém-criadas, as quais gravitavam em torno de objetivos dispersos. Apesar dos esforços envidados pelo Estado para a construção de uma infraestrutura pública de serviços, a política sanitária produzida até a década de 1940 culminou na existência de dispendiosas estruturas administrativas, que muito raramente usavam sua plena capacidade de atendimento. Estabelecia ainda uma diferença artificial entre medicina curativa e preventiva que era impossível de ser respeitada na prática. Além disso, transgredia o conceito de universalidade do atendimento, ao impor rígidos critérios de elegibilidade ao direito à saúde (MARDONES, 1977; URZUA, 1977; VICUÑA, 1993) A CSO, por exemplo, em função dos poucos recursos que contava, não examinava a esposa dos trabalhadores segurados, *ao menos se elas estivessem grávidas*, tampouco seus filhos, *salvo se fossem menores de 2 anos* (VIEL, 1961).

Tais debilidades foram constatadas no magistral trabalho do então Ministro da Saúde do primeiro governo frentista, Salvador Allende, *La Realidad Médico-Social Chilena* (1939). Mediante um levantamento minucioso das condições sócio-sanitárias do país, Allende impressionou os legisladores e a comunidade médica ao trazer nesta obra um conjunto detalhado de providências que deveriam ser tomadas para reverter à situação sanitária e ampliar a ação do Estado na provisão de serviços de saúde. Allende

⁸³ Esta escola irá se constituir num importante centro de aprendizado e difusão da consciência sanitária. Em relação às necessidades mais prementes do período, ela surge como uma resposta aos requerimentos das instituições médicas do setor público no que concernia ao suprimento de técnicos capazes de afrontar os principais problemas que afligiam a administração do setor (CRUZ-COKE, R. 1995, p.478).

propunha uma ação mais articulada entre as políticas econômicas e as políticas sanitárias, mas que os objetivos das primeiras estivessem subordinados aos imperativos das últimas, reforçando os vínculos entre a saúde pública, a educação, o trabalho e a participação popular (ALLENDE GOSSENS, 1939, p.46).

Na década de 1940, conforme mencionado, o Chile entrava em compasso com as inovações internacionais no campo do direito social, trazidas pelo conceito de *Seguridade Social*. Contudo, cabe aqui salientar o modo particular pelo qual esse conceito foi recepcionado nos países latino-americanos, abrindo novas perspectivas para o que já havia se estruturado no campo das ideias e práticas sobre a reforma social.

É importante lembrar que vários juristas, publicistas e intelectuais latino-americanos, sempre pensaram o direito social dentro de uma dimensão solidarista. Portanto, é a partir da própria evolução desse direito nos países do continente que o conceito de seguridade social irá se difundir. Esse conceito encontraria uma grande acolhida por parte dos médicos chilenos, que desde há muito tempo vinham empreendendo amplos esforços no sentido de expandir os benefícios do seguro social para toda a população. A transformação conceitual do seguro à seguridade, de fato, se processaria no interior das instituições públicas de saúde.

Desde quando a AMECH foi criada, em 1931, cresceram os apelos de alguns sanitaristas chilenos para o estabelecimento de um campo estatal para o exercício da prática médica, haja vista a insuficiência de oportunidades de trabalho no que se referia à prática da medicina liberal privada.

É nesse sentido que já na Primeira Convenção Médica do Chile, realizada em 1936, e ainda no calor dos acontecimentos provocados pela breve experiência da República Socialista de 1932, os médicos apontaram para uma série de princípios que deveriam ser incorporados para uma organização mais abrangente do sistema público de saúde, quais sejam: 1) *integralidade*: que consistia em dirigir a atenção médica a todas as etapas da vida, e em utilizar todos os recursos econômicos e técnicos para obter a transformação ou supressão das condições sociais desfavoráveis ao pleno desenvolvimento da saúde; 2) *planejamento periódico*: cuja finalidade seria a de fixar metas e avaliar permanentemente as ações públicas de saúde 3) *concentração de esforços*: que procurava direcionar a atenção médica especialmente aos assalariados e aos sindicatos, mas também aos setores mais vulneráveis da população; 4) *controle técnico único e estatização da assistência*: consistia em obter que o Estado cumprisse

com sua função primordial de defesa da vida, provendo o máximo de recursos no sentido de ditar leis que permitissem a provisão de uma medicina socializada (VIEL, 1961).

Um fato de fundamental importância para o estabelecimento de um sistema público de saúde no país foi a criação do Colégio Médico do Chile, em 1948. A instituição desse Colégio outorgou aos médicos chilenos a representação monopólica que eles tanto almejavam para exercerem sua profissão dentro das novas instituições criadas pelo Estado no campo sanitário (RODRIGUEZ, 1976; LABRA, 2000b). Assim, com a disposição de novos recursos organizativos, a comunidade médica chilena pode influir nos debates sobre a reforma do sistema sanitário, abrindo caminho para a criação de um sistema nacional e público de saúde em 1952, o Serviço Nacional de Saúde – SNS (Lei n. 10.383, de 08/08/1952).

Ao longo de sua curta, porém, emblemática existência (1952-1979), o SNS se transformaria no principal empregador dos recursos médicos do país. O Estatuto do Médico Funcionário, aprovado um ano antes da criação do SNS (Lei 10.233, de 1951), conferiu aos médicos algumas importantes prerrogativas para que se dedicassem exclusivamente às atividades desenvolvidas pelo novo sistema (LABRA, 2000b). Esse Estatuto, além de tornar menos atrativo o exercício privado da profissão, oferecia garantias para que o profissional filiado ao SNS exercesse sua função como mediador entre os grandes eixos programáticos da política sanitária nacional e a sociedade – especialmente para o médico generalista, o médico de família, que se sentiu valorizado com o papel central que lhe foi atribuído dentro do novo sistema.

Num plano concreto, o SNS passou a englobar em sua estrutura administrativa todas as instalações e recursos do Departamento Médico da CSO, da Beneficência do Estado, da Direção Geral de Saúde e da PROTINFA, assim como as do Departamento de Medicina do Trabalho e do Instituto Bacteriológico. Dessa forma, praticamente 90% dos recursos médicos do país foram integrados exclusivamente nessa entidade. O novo sistema proporcionou atenção gratuita às esposas dos operários, prescindindo do fato de estarem grávidas ou não, e estendeu o direito de cobertura aos filhos dos segurados até a idade de 15 anos (RODRÍGUEZ, 1976, p.72).

Essa disposição legal triplicou o número de pessoas *não-indigentes* que passaram a ser cobertas de forma gratuita pelo novo sistema de saúde. Já no primeiro ano de sua criação, o SNS passou a atender mais de 4.200.000 pessoas (70% da

população do país). O novo sistema representou legalmente “uma revolução na saúde, já que houve uma verdadeira mudança nas estruturas, organizações, programas e metas, colocando o Chile em uma posição de vanguarda neste campo” (CHILE. SERVICIO NACIONAL DE SALUD, 1967, p.49).

Em suma, com a criação do SNS, em 1952, consolida-se a longa e difícil etapa de construção de uma política sanitária calcada na articulação entre a comunidade médica, inspirada nos princípios da medicina social, e os trabalhadores filiados ao Seguro Social Operário.

Para alguns entusiastas do reformismo social chileno, havia chegado o momento de não mais ceder ao discurso do tratamento *ad eternum* da pobreza, representado pelos setores ressentidos do fato de o Estado chileno, com o advento da legislação social na década de 1920, “ter dado asas ao roto e o ensinado a voar”.⁸⁴ Havia chegado o momento de essa legislação adquirir densidade social e de não mais apenas se esconder numa institucionalidade de artifício, de fachada, consubstanciada nas abstrações do Estado liberal.

Era enfim a realidade do Estado Social que começava a se fazer presente por ação e mediação consciente dos seus novos intérpretes: a classe trabalhadora e os seus sindicatos; os magistrados, bacharéis e inspetores do trabalho, imbuídos de uma noção pública de direito, crítica e positiva; e os profissionais da saúde pertencentes ao novo campo que se abria para os discursos e práticas da medicina social, que agora tentava se transformar, de fato, em uma *medicina socializada*.

O Chile moderno firmara sua identidade política e social nesses agitados anos de *reflexão e práxis* sobre a ação legislativa do Estado no campo social. Conforme pode se apreciar nos capítulos anteriores, a sociedade chilena foi capaz de se indignar e de se mobilizar em sua indignação dando ensejo para a feitura do *Estado social*. Esse foi o Estado que se seguiu aos acontecimentos de 08 de setembro de 1924, apesar de seus percalços, de suas latências e de suas ambiguidades.

⁸⁴ Trecho de uma carta enviada pelo presidente Arturo Alessandri a Moises Poblete Troncoso, em 1924. Nesta Carta, Alessandri expunha os motivos que o levaram a apresentar sua renúncia ao Congresso no mesmo ano. Exilado em Paris, Alessandri relata à Poblete os encontros com seus compatriotas pelas ruas da cidade, que não deixavam de saudar o antigo presidente, mas que, ao se despedirem, como diz o próprio Alessandri, não perdiam a oportunidade de lhe dizer “o que não te perdoamos é que vossa excelência deu muitas asas ao roto e o fez levantar” (POBLETE TRONCOSO, 1949, p.45).

Diferente seria o *Estado associal* dos anos que se seguiram aos acontecimentos fatídicos de *11 de setembro de 1973*. O primeiro setembro denota o nascimento de uma modernidade que transformou profundamente a sociedade chilena, deixando importantes marcas em sua cultura política. O segundo setembro representaria mais uma camisa-de-força colocada sobre a história.

2.2.2- O Corporativismo e a Construção do Estado social no Brasil

2.2.2.1- O liberalismo oligárquico e a questão social brasileira

Somos o único caso histórico de uma nacionalidade feita por uma teoria política [...] Mas o belo pensamento administrativo avantajava-se demais à própria sociedade [...] Assim, a nossa evolução, por ser estritamente política, era problemática. Pelo menos ilusória. Estava numa minoria educada à européia. O resto jazia no ponto em que o largara a metrópole, obscuro e dúbio – amálgama proteiforme de brancos, pretos e amarelos, uns e outros prática e moralmente prejudicados pela escravidão.⁸⁵

Na virada do século XIX para o XX, o escritor Euclides da Cunha tentava decifrar o enigma da longa estabilidade que havia caracterizado o passado monárquico brasileiro: “somos o único caso histórico de uma nacionalidade feita por uma teoria política” (CUNHA, 1999, p.149). Euclides debruçara-se sobre o que esse passado havia sedimentado em termos de “construção de uma nacionalidade”, afirmando ser tal construção - dirigida pela ação administrativa “precisa e milimétrica” de suas elites - uma obra feita com cimentos precários: a escravidão e o latifúndio (1999, p.150). Revelando, contudo, as ambiguidades que marcaram a geração de pensadores inconformados com as desventuras do Estado Republicano, Euclides reconhecia que essa obra havia construído, de cima, as possibilidades para a realização de um encontro entre a *República e a cidadania*.

Aliás, o próprio enigma que Euclides tentava decifrar será objeto de controvérsia entre as diversas interpretações que caracterizaram o pensamento político e social brasileiro ao longo do século XX. Raimundo Faoro, com sua habitual insistência no

⁸⁵ Cf. CUNHA, Euclides da. *À Margem da História*. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 149-169.

atavismo das instituições políticas brasileiras a um passado negativo (a dominância das superestruturas sobre qualquer impulso societal, o patrimonialismo, etc.), acusará o Estado monárquico e suas formas subseqüentes (o Estado republicano, varguista..., etc.) de serem meros exemplos de uma “ponte suspensa no ar” (FAORO, 2007, p. 145-147). Oliveira Vianna, em chave interpretativa oposta, afirmará os valores civilizatórios contidos em tal construção, pois a mesma seria dotada de um sentido prático e sociológico, erguida sobre o insolidarismo social que a circundava (OLIVEIRA VIANNA, 1974).

A relevância do tema do encontro entre República e cidadania na sociedade brasileira, ligava-se à própria idéia de fundar os alicerces do Estado *na* Nação. O tema em questão remetia diretamente para a disjuntiva entre *poder público e ordem privada*, um tema caro ao imaginário das elites políticas e intelectuais brasileiras.⁸⁶

Por mais que se fizesse presente em todo o território, a condução do poder público durante o Império se viu atada pela ação dos grandes fazendeiros proprietários de escravos. Já no final desse período, a questão social emergirá cobrando uma resposta para o problema da escravidão, revelando a simultaneidade dos temas da *emancipação do escravo* com os temas da *reforma social*, e com o não menos problemático tema da *presença do latifúndio*.⁸⁷

Esse aludido encontro, no entanto, seria frustrado pela jovem República que estreitaria os interesses das oligarquias agrárias regionais dentro das novas tarefas que o “Estado republicano” viria a desempenhar. Salvo nos anos imediatos que sucederam à queda da monarquia, nos quais despontaram os primeiros elementos de ruptura com a antiga ordem, o tema da reforma social permanecerá confinado aos cânones consagrados pela Constituição liberal de 1891, até que o sistema oligárquico de representação sofresse novamente o influxo de forças contestatórias na década de 1920.

Desde já é importante salientar que esse estreitamento não impedia certa expansão das prerrogativas estatais, contrariando o doutrinário *laissezfairiano* inscrito na primeira Carta republicana. De acordo com Santos (1978), a criação da “ordem liberal burguesa” no Brasil, mesmo a contragosto dos adeptos da ortodoxia liberal, presumia dotar o poder político dos instrumentos que lhe permitisse instaurá-la e

⁸⁶ Cf. DUARTE, Nestor. *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional: Contribuição à Sociologia Política Brasileira*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1966.

⁸⁷ Cf. NABUCO, Joaquim. *O Abolicionismo*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

sustentá-la. Tal exigência, desde meados do século XIX, correspondia na prática em expandir as prerrogativas do Estado, mantendo o localismo sob o controle de um contencioso administrativo (SANTOS, 1978, p.51).

As fórmulas de governo adotadas pelas elites políticas republicanas, por mais fictícias que fossem, teriam que se haver com a dispersão, a indiferença e a ausência de densidade do social, pois sua escassez organizativa levava inevitavelmente a uma apreensão desigual dos recursos, e, por conseguinte, a uma *hipertrofia* dos instrumentos de regulação desse social.

No nível das expectativas das oligarquias agrárias e regionais, a substituição do Império pela República vinha atender pragmaticamente os seus objetivos, desde há muito tempo ansiados, de descentralizar o “contencioso das tensões intra-oligárquicas” para melhor servir seus interesses econômicos.⁸⁸ A estratégia dessas oligarquias presumia, portanto, uma mobilização dessa engenharia política “precisa e milimétrica” das elites imperiais, da qual falava Euclides, que agora passaria a ser dirigida por um novo pacto oligárquico, em cujo vértice se encontravam os estados da federação que mais se beneficiavam do modelo agrário-exportador.

A arquitetura institucional erigida pelas elites republicanas para garantir estabilidade à nova ordem encontrou sua expressão máxima durante o governo Campos Salles (1898-1902). O chamado “condomínio oligárquico”, consagrado por esse governo mediante a “política dos governadores”, praticamente franqueava às oligarquias o comando dos estados, e em troca exigia dessas franquias fidelidade à hegemonia exercida pelos estados mais ricos da federação. As oligarquias estaduais apoderaram-se dessa engenharia política para dar faticidade a um novo compromisso que, em nome do “interesse geral”, legitimava uma prática de governo “predatória e egoísta” (LESSA, 1999, p. 29).

O “condomínio oligárquico” era emblemático do tipo de posição privilegiada que a elite cafeeicultora paulista ocupava no arranjo federativo da Primeira República. E embora São Paulo cultuasse uma auto-imagem de “independência” frente aos demais estados da federação e ao próprio governo nacional, essa soberania localista, se é que

⁸⁸ Refiro-me aqui ao tripé que garantiu estabilidade ao poder monárquico no Brasil, especialmente após a reação centralizadora das décadas de 40 e 50 do século XIX: o Poder Moderador, o Conselho de Estado e o Senado Vitalício. Cf. CARVALHO José Murilo de. *A Construção da Ordem: A Elite Política Imperial. Teatro de Sobras: A Política Imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

ela existiu de fato, seria minada tão logo o Estado nacional se envolvesse nos problemas que afligiam o setor cafeeiro.

A hegemonia dessa elite dentro do pacto federativo possuía sustentáculos políticos bastante precisos. Já no final do século XIX, os cafeicultores de São Paulo haviam se beneficiado do maior envolvimento do Estado na negociação política em torno da questão da alocação de trabalho para a lavoura cafeeira, permitindo-lhes assim evitar a competição de mão-de-obra com a elite rural nordestina (REIS, 1982). Mais tarde, quando o problema da carência de braços para a lavoura cafeeira se tornou evidente, o Estado nacional passou a socorrer os grandes proprietários paulistas, subvencionando diretamente a importação de mão-de-obra.

Entre 1890 e 1900, as exportações de café perfaziam 67,6% do total das exportações brasileiras, período no qual São Paulo se torna o principal exportador do produto. Apesar da ampliação das exportações, a receita de divisas provenientes do setor cafeeiro caiu seguidamente a partir de 1896, agravando o já crônico problema da balança de pagamentos. Em 1895, o preço do café por 10 kg era negociado a 13\$475, em 1899, a 8\$375, e em 1904 a 4\$865 (CANO, 1977). Desde então, o governo federal, *como responsável último pela política econômica*, passou a ser frequentemente mobilizado pelos interesses da elite cafeeira paulista a cada crise que afetava o setor cafeeiro.

Ao postular, portanto, um *modus operandi* exclusivo na condução dos seus negócios, *como coisa privada*, essa elite acabava inevitavelmente se encontrando com o Estado nacional (REIS, 1991).⁸⁹ Além do mais, o emprego dos recursos provenientes da agroexportação na expansão de uma infraestrutura de serviços estatais (subvenção à imigração, construção de portos, ferrovias, energia, serviços de profilaxia e combate às epidemias, etc.), terminou por gerar bens coletivos que beneficiariam coletividades para além daquelas que eram as principais responsáveis pela geração da renda estatal (HOCHMAN, 1998).

Cabe aqui destacar que as ações de saúde e saneamento foram importantes veículos no processo de constituição do poder público no Brasil da Primeira República

⁸⁹ A condução da política cafeeira ao longo da Primeira República revelava a íntima conexão do Estado com os interesses privados, cuja interação dinâmica, nem sempre livre de conflitos, levavam a iniciativas que se por um lado “maximizavam os interesses imediatos” da burguesia cafeeira, por outro ajudavam a fomentar a concentração do poder de autoridade no Estado, estimulando a difusão “do poder territorializado e centralizado, ou seja, levando à frente o empreendimento de construção do Estado nacional” (REIS, 1991, p.67).

(CASTRO SANTOS, 1980, 1993; HOCHMAN, 1998; LIMA, 1999) No período em questão, houve uma efetiva expansão da capacidade logística do Estado para a implementação de uma infraestrutura de serviços sanitários.

É importante notar que, face à ausência de demandas populares explícitas, a definição do conteúdo das políticas de saúde restringiu-se à mobilização das elites políticas e intelectuais (HOCHMAN, 1998). No início do século XX, os higienistas brasileiros envidaram importantes esforços no combate às epidemias, promovendo também ações de interiorização das medidas de saúde pública que estreitaram os contatos das diferentes localidades com o poder público. Essa mobilização em torno da organização dos serviços sanitários era informada por uma corrente nacionalista que recusava o determinismo racial como causa da “inferioridade” dos brasileiros (LIMA; HOCHMAN, 1996). Especialmente os surtos de febre amarela das primeiras décadas do século XX, despertaram a consciência das elites para os problemas sociais, constituindo-se assim no “paradigma brasileiro de interdependência sanitária” (HOCHMAN, 1998).

Nesse aspecto, é importante salientar que as políticas de saneamento urbano representam a essência de um processo *sociogenético* de conversão de bens privados de uso exclusivo e excludente em bens públicos e coletivos (DE SWAAN, 1988). Desde meados do século XIX, havia se comprovado a estreita influência da extensão dos serviços de saneamento para a diminuição da incidência das epidemias e dos índices de mortalidade junto à população.⁹⁰ Essa extensão, contudo, implicava romper os limites da segregação do espaço urbano que separavam os habitantes das cidades. O precário adensamento urbano trazia alguns problemas, inclusive para as “elites estabelecidas”.

Em última instância, essas elites *podiam evitar os pobres*, refugiando-se nos espaços segregados das grandes cidades, nos bairros urbanizados e asseados, mas não os *problemas gerados pela concentração da pobreza*, tais como a proliferação das epidemias. É nesse contexto que emergem em alguns países os primeiros arranjos públicos de serviços de saneamento urbano. A criação desses arranjos demandava que eles fossem coletivamente organizados e financiados por taxas compulsórias. E tal como demonstrou Abram de Swaan (1988) em seu estudo sobre a estruturação desses

⁹⁰ Em 1872, em Berlim, a taxa de mortalidade era de 32 por mil. Em 1895, com a construção do sistema de esgotamento sanitário, essa taxa havia se reduzido para 20 por mil. A mortalidade por tifo havia baixado para 1 por mil (ROSEN, 1994).

arranjos na Europa e nos Estados Unidos, ninguém poderia deixar de contribuir com os custos da extensão desses serviços face às adversidades que sua ausência provocava, nem mesmo os habitantes das partes ricas e asseadas das grandes cidades (DE SWANN, 1988).⁹¹

Embora o movimento brasileiro de reforma sanitária tenha *mobilizado o Estado* para o problema da proliferação das epidemias, as *elites estabelecidas* também o mobilizaram para delimitar os espaços segregados das grandes cidades. No Rio de Janeiro, a capital da República, a Reforma Pereira Passos, no início do século XX, baseada nos ideais haussmanianos de higienização e reforma urbana, cravou uma pequena Paris no centro da cidade, expulsando dali os moradores pobres. Na feliz expressão do médico e romancista Afrânio Peixoto “o sertão do Brasil começa quando termina a Avenida Central”, denotando que o sertão era uma categoria política e social e não um espaço geográfico propriamente definido (LIMA, 1999).

É São Paulo, mais uma vez, que dará o exemplo de como organizar os serviços sociais frente às ameaças provenientes do precário adensamento urbano. Apesar do pioneirismo paulista nas ações de higiene pública (CASTRO SANTOS, 1993), a segregação espacial, como em nenhum outro lugar, modulou o tratamento que se destinava aos diferentes estratos da população desse estado.

No início do século XX, quando a cidade de São Paulo passou a ser fustigada pelas epidemias, surgiram os bairros residenciais exclusivos para moradores de alto poder aquisitivo, como Higienópolis e o *Champs-Élysées* paulistano (Campos Elíseos): bairros altos e *higiênicos*, como o próprio nome de um deles sugere, e suficientemente distantes das regiões insalubres de várzea, destinadas exclusivamente à aglomeração da população operária.

Como a cidade desde fins do século XIX sofria constantes problemas de abastecimento de água em função do crescimento desenfreado de sua população, a Repartição de Águas e Esgotos do município tomou uma medida radical que refletia a predisposição das elites do Estado em responder aos problemas da emergente questão social, adotando soluções paliativas e de evidente caráter segregador.

⁹¹ Em consequência disso, as autoridades públicas tornaram compulsório o financiamento da cobertura dos serviços de saneamento mediante tributação, passando a provê-los como bens coletivos. Assim, as tarifas cobradas por esses serviços passaram a ser impostas, em particular às elites estabelecidas, independentemente dos custos do seu consumo pelos setores populares até que a extensão dos serviços para toda a população finalmente se tornasse universalizada (DE SWANN, 1988).

Assim, decidiu-se, arbitrariamente, que os bairros de concentração proletária, como Brás, Pari, Bom Retiro, Mooca, Belenzinho e Barra Funda, fossem excluídos do sistema de abastecimento de água da Cantareira, que, na época, captava uma água de excelente qualidade, para garantir o suprimento constante e seguro dos bairros localizados na parte alta e rica da cidade, os bairros de Higienópolis, Campos Elísios e na opulenta Avenida Paulista. Os primeiros bairros passaram então a ser abastecidos com água captada do Rio Tietê, que já naquela época recebia uma quantidade considerável de esgotos domésticos. Como não havia qualquer sistema de tratamento que garantisse a qualidade dessa água, doenças de veiculação hídrica proliferaram entre os pobres da cidade, constituindo-se na principal causa das altas taxas de morbimortalidade verificadas junto a essa população (JORGE, 2010).

Evidentemente que todos passaram a estar *integrados* ao sistema de abastecimento de água da cidade, mas enquanto uns bebiam literalmente “água da fonte”, outros se serviam de água de qualidade duvidosa. A capital paulista fez da segregação do espaço urbano, e da qualidade “diferenciada” dos seus serviços públicos, sua principal resposta ao caráter massivo das demandas por serviços sociais básicos.

Assim, não se poderia prever, na época, que essa mobilização logística de recursos para a mudança do *status quo* pudesse gerar os benefícios coletivos de que se esperava da ação do Estado, especialmente quando a força da inércia operava no sentido de inviabilizar as transformações mais substantivas relacionadas à emergência da questão social.

Mesmo no Chile, onde a economia de enclave criara poucos vínculos com o mercado interno, o Estado liberal foi *mobilizado* pelos interesses da burguesia salitreira, gerando os tipos de bens coletivos a que se fez alusão acima. Mas isso, conforme visto, não impediu que o Estado chileno tomasse certo distanciamento em relação aos interesses do trabalho organizado. Esse Estado pode inequivocamente se “nacionalizar” num sentido puramente logístico, mas se viu impedido de se adensar socialmente.

No início, Brasil e Chile vivenciaram os mesmos dilemas quanto à superação dos entraves colocados pelo liberalismo oligárquico para uma intervenção mais decidida do Estado na questão social. Assim como no Chile da República Parlamentar, as elites oligárquicas da Primeira República brasileira omitiam os problemas referidos à questão social do seu tempo. No imaginário dessas elites, a questão social se afigurava como um elemento estranho à realidade nacional, pois ao Brasil faltavam as condições que

fizeram tal questão emergir na Europa: a indústria e uma classe operária numerosa e desafortunada. Esse falseamento da questão social, contudo, encontrava justificativa nas atitudes frente ao problema da regulamentação das condições de trabalho, especialmente em relação ao trabalho no campo.

Ao contrário da sua congênere chilena, não pesou tanto nas atitudes das elites patronais brasileiras o tradicional desdém aristocrático que, a bem dizer, ambas manifestavam em relação à figura do trabalhador nacional. No caso brasileiro, essa tradicional indiferença era contrabalançada por certa postura pragmática de suas elites em relação à questão social. As elites agrárias brasileiras tinham plena consciência de que preservando as “tradições rurais” nacionais dentro das instituições do liberalismo oligárquico, poderiam assim evitar o surgimento dos conflitos que caracterizavam as sociedades industriais.

Apesar de as forças emergentes do industrialismo terem se defrontado, no início, com uma “ideologia ruralista”, o agrarismo no Brasil, *ao lado da indústria*, cumpriria um papel fundamental como um elemento de conservação da ordem e, ao mesmo tempo, de encaminhamento seguro do processo de transformação capitalista (WERNECK VIANNA, 1999). Fora dos quadros do ordenamento jurídico de 1891, a questão social no Brasil será interpretada como um problema pertinente à esfera dos “agitadores profissionais”, definida como uma ameaça à paz social. Dentro dos quadros desse ordenamento, porém, ela importava, pois convinha como justificativa das ações do patronato na “esfera da produção” (SANTOS, 1979).

Pode-se dizer que o apego de ambas as frações de classe ao doutrinário liberal, era muito mais de fachada. As elites agrárias evocavam o liberalismo para se voltar contra as medidas protecionistas à indústria, especialmente quando os efeitos dessas medidas provocavam uma diminuição do emprego no campo. Os industriais, por sua vez, e não fugindo à regra, apelavam para a intervenção do Estado no sentido de criar um “mercado liberal de trabalho”. Mas se voltavam contra o mesmo se caso as regulações estatais colocassem em risco os objetivos da acumulação.

Antes do advento da legislação social, nas décadas de 1920 e 1930, os dispositivos de regulação do mundo do trabalho, até então existentes, seguiam estritamente o que o mercado determinava em termos exclusivos da “função produção” (SANTOS, 1979). Tais dispositivos visavam antes *estabelecer desigualdades* do que corrigir desequilíbrios organizativos. Daí a “tolerância” dos dispositivos legais do

período para com uma negociação *livre e aberta* em matéria de conflitos e contratos. Logicamente isso era tolerado até certos limites: os limites que clamavam pela intervenção de algum chefe de polícia. Assim, como em toda ordem liberal oligárquica, as normas que visavam regular os conflitos típicos da sociedade industrial perdiam sua eficácia nos poderes difusos que presidiam a “livre negociação” entre parceiros desiguais, o capital e o trabalho.

É importante lembrar que os decretos e leis que visavam regulamentar as diversas profissões e garantir proteção a determinadas categorias de trabalhadores, permaneceram durante grande parte da Primeira República sob tutela dos códigos civis e comerciais. É somente em 1926, com os artigos n.26 e n.28 da Emenda Constitucional, que se autorizará, de fato, o Congresso Nacional a legislar sobre o trabalho.

Intencionalmente ou não, os dispositivos de regulamentação do trabalho que antecederam a referida Emenda, além de terem se mostrado ineficazes frente aos interesses que eles buscavam regulamentar, acabaram contribuindo para aditivar as exclusões estabelecidas pelo próprio mercado. Desse modo, as exclusões tipificadas pelo modo de produção de políticas do liberalismo oligárquico adquiriam mecanismos próprios de reprodução, encontrando guarida nos fatores que afiançavam a permanência das “desigualdades categóricas” ou associativas: a *exploração, a segregação e o acúmulo de oportunidades no mercado* (TILLY, 1998). Eram esses, portanto, os elementos que consubstanciavam a vida associativa durante a República oligárquica, cuja presença conspícua durante o período impedia o advento de uma ação pública consciente e identificadora de direitos coletivos.

Durante um período de quase trinta anos, entre 1891 a 1919, a classe operária brasileira permaneceu como *força isolada no mercado*, ausente de reconhecimento político e legal: “seu agir se bifurcou na direção da empresa, de um lado, e na do Estado, de outro, para pressioná-lo a intervir sobre o mercado de trabalho” (WERNECK VIANNA, 1999, p.79).

Conforme dito anteriormente, em referência ao “mutualismo de empresa”, o discurso do patronato durante a Primeira República pressupunha a própria pauta de demandas do proletariado no conflito industrial. Esse discurso, além de ter contribuído para descaracterizar o protesto operário, foi legitimador de uma prática que consistia em

evadir ou distorcer todas as tentativas de se criar uma legislação social fundamentada num ordenamento jurídico mais substantivo.

Tal como no Chile, as propostas mais avançadas de legislação social tramitavam longamente no Congresso, e se caso fossem aprovadas, perdiam o seu sentido original. Isto é: já não seriam mais reconhecidas como medidas legislativas que buscavam proteger o trabalhador ao interferir no processo acumulativo, *de fora para dentro da empresa*, mas como um instrumento de incentivo à competição, que postulava construir as relações sociais a *imagem e semelhança das fábricas*.

As razões dessa distorção devem ser buscadas na ação empresarial do período. O empresário Jorge Street (uma versão *cabocla* de Robert Owen) se adiantará ao Estado sobre essa matéria, construindo na cidade de São Paulo, em 1917, a primeira vila operária do Brasil, a Vila Maria Zélia: uma “cidadela taylorista”, com capela, jardins, duas escolas (uma para meninos e outra para meninas), creche, coreto, armazéns, ambulatório médico, dentista, açougue e salão de festas; todos esses estabelecimentos estavam literalmente colados ao muro de sua fábrica (TEIXEIRA, 1990). O discurso de Street era sintomático da maneira pela qual o empresário industrial lidava com os temas do conflito industrial na Primeira República:

Sou dos que sentem prazer em ter cotidiano contato com os operários que considero companheiros de trabalho e dos quais sou verdadeiro amigo. Diariamente, percorro a fábrica no meio deles, vejo-os na entrada, acompanho-os no trabalho e, muitas vezes, assisto a sua saída da oficina. Interesse-me mesmo, pela sua vida fora da fábrica, muitas vezes tomo parte nas suas festas e indago das suas necessidades (O ESTADO DE SÃO PAULO, 19/09/1917, p.09).

Mais sintomático ainda era o fato de esse discurso legitimar uma prática que consistia em transformar frívolas concessões à classe trabalhadora no interior das fábricas em atos de pura benevolência paternalista. Em objeção às propostas que pretendiam regulamentar o trabalho do menor, Street afirmava ter em sua fábrica:

[...] uma disciplina bastante branda para essas crianças (crianças de 11 anos); assim elas só prestam serviços leves compatíveis com a sua idade e força; além disso, é-lhes permitido levarem consigo certos alimentos, como pão, frutas, etc., e quando querem, a qualquer hora, comem o que consigo levam. Fazem isso franca e abertamente, com o pleno conhecimento dos seus mestres; é também tolerado, com benevolência, que eles descansem de seu trabalho, de quando em vez, sentando-se aqui e ali. Tenho, aliás, notado que esta benévola tolerância, quando feita com critério, é perfeitamente compatível com a disciplina do trabalho que nada sofre com isto (O ESTADO DE SÃO PAULO, 19/09/1917, p.09).

Foge ao escopo deste trabalho descrever as incontáveis negativas do patronato agrário e industrial do período, quanto ao maior envolvimento do Estado nas questões referentes à regulamentação das condições de trabalho. O assunto sobre os posicionamentos e a presença política do empresariado brasileiro, especialmente no que concerne à ação das associações de classe industriais e comerciais junto ao Estado, foi minuciosamente inventariado por alguns autores brasileiros (DINIZ, 1978; BOSCHI, 1979; DINIZ; BOSCHI, 1978, 1991; CASTRO GOMES, 1982, 1979; LEOPOLDI, 1984; COSTA, 1999; DELGADO, 2001).

O importante, nesse aspecto, é registrar a presença atuante, já nas primeiras décadas do século XX, de uma elite agrária e industrial que se imiscuia nas questões operárias com o fito de subverter os intentos de reformular a ordem acumulativa pela via da introdução dos estatutos coletivos de proteção. Duas estratégias da ação empresarial resumem essa investida contra os direitos dos trabalhadores: 1) limitar *no parlamento* o alcance desses direitos; 2) aparar *nas ruas* as arestas contestatórias do movimento operário. Estratégias que, a bem dizer, resultavam da unificação dessa classe quando os “exageros” da legislação social e da movimentação operária se tornavam mais visíveis.

Uma especificidade da questão social brasileira, é que ela emergirá, já no final do século XIX, em concomitância com as idéias que enfatizavam o intervencionismo do Estado como um importante recurso de transformação da sociedade agrária em uma sociedade fundamentada no trabalho urbano e protegido. Enquanto no Chile essas mesmas idéias foram direcionadas contra o enclave mineiro dominado por estrangeiros, no Brasil elas foram vertidas contra os interesses agrários predominantes.

O fato é que não se deve menosprezar o surgimento, já no início da República, de importantes iniciativas que visaram romper com esse agrarismo. Se essas idéias, por um lado, não chegaram a se constituir, na época, em um projeto antioligárquico, por outro, elas já revelavam as fraturas entre o liberalismo agrário e os diferentes modos pelos quais as elites políticas e intelectuais iriam apreender o processo de industrialização e a questão da organização do trabalho (WERNECK VIANNA, 1999). Rui Barbosa será uma das primeiras vozes a exprimir essas fraturas. Ao justificar as medidas protecionistas à indústria, então por ele adotadas em sua curta passagem pelo Ministério da Fazenda do Governo Provisório, afirmava que “a República somente se

consolidaria no Brasil, quando o seu funcionamento repousar sobre a democracia do trabalho industrial”.⁹²

No curto período do governo provisório que se seguiu a queda da Monarquia, os setores militares, as camadas médias urbanas e os intelectuais que professavam um republicanismo cívico como ideal “regenerador da nação”, já demonstravam o seu descontentamento em relação ao problema da ausência de proteção ao trabalho.

Esses grupos, especialmente os setores militares e as camadas médias urbanas, buscavam maior participação política, requerendo do Estado um *reconhecimento legal* de suas atividades profissionais (CARVALHO, 1985). Também alguns grupos de operários se ressentirão da ausência dessa participação, postulando o mesmo tipo de reconhecimento, embora o movimento operário do período se encontrasse muito mais dividido em virtude da forte presença das doutrinas anarquistas e anarcossindicalistas (CASTRO GOMES, 1988).

Os temas da industrialização e da proteção do trabalho no Brasil sofreram o influxo de diversas correntes de pensamento, dentre as quais se destaca o positivismo. Desde meados do século XIX, a intelectualidade brasileira demonstrara um forte interesse por essa doutrina, especialmente por sua vertente comteana. Mas é somente no final desse século que o positivismo enquanto artefato para a construção de uma nova ordem se tornará uma “coqueluche nacional” (ALONSO, 1996, p.113).

O positivismo encontraria expressão nos primeiros anos de formação da República, configurando um novo imaginário centrado nas possibilidades da reforma social. Essa doutrina teve forte penetração nas camadas médias urbanas, sendo principalmente assimilada pelos militares, engenheiros, médicos e funcionários do Estado descontentes com a elite civil que governava a República, composta essencialmente pelos bacharéis cevados na cultura do juridicismo liberal: a “bachalerocracia”.

Os intelectuais positivistas se firmaram como uma espécie de “contra-elite” republicana, buscando legitimar seu discurso “regenerador da nação” a partir de um saber técnico e científico (CARVALHO, 1990). Esse discurso “regenerador”, tal como no Chile, também será repetido exaustivas vezes pela intelectualidade brasileira engajada nos temas da questão social, colocando em prova as qualidades morais da elite

⁹² Exposição de motivos do Ministro da Fazenda ao Decreto 11/10/1890 sobre a criação de uma nova tarifa aduaneira. IN: LUZ, Nícia Vilela. *A luta pela industrialização do Brasil*, São Paulo, Difel, 1975.

política da Primeira República. Os intelectuais positivistas pretendiam por meio de reformas sociais abreviar o caminho entre o “atraso brasileiro”, fortemente identificado com a permanência das elites agrárias no poder, e o “estado positivo da humanidade” (1990, p. 138). Advogavam, portanto, um reformismo de índole modernizadora, no qual um Estado forte e centralizado, guiado por uma *intelligentsia* técnica, projetar-se-ia sobre a nação, exercendo sobre ela uma intervenção tutelar e pedagógica (ALONSO, 1996).

Na visão dessa intelectualidade, não havia espaço para se pensar o reformismo social dentro dos cânones do liberalismo individualista, pois o “atraso brasileiro” requeria um projeto de intervenção que subsumisse o indivíduo, pensado conceitualmente como uma abstração, a uma coletividade. Além disso, essa intervenção, como demonstrava a nova ciência de Comte, deveria ser sociologicamente informada e posta a serviço de uma “missão civilizadora”.

Apesar de suas diferenças regionais, o positivismo no Brasil difundiu-se como uma ideologia dotada de certa instrumentalidade para se pensar a reforma social, em que despontava a ênfase nos elementos integradores e orgânicos das relações dos cidadãos com a sociedade política (CARVALHO, 1985). Cabe destacar ainda que sua recepção no país sofrerá uma forte redução de significado, tornando-se adaptável aos distintos projetos de intervenção no social postulados por seus intelectuais.⁹³

Leopoldo Zea (1976), em *El Pensamiento Latinoamericano*, comparando os diversos matizes da doutrina positivista na América Latina, afirma que, à diferença do modo com o qual essa doutrina foi recepcionada nos demais países latino-americanos, o positivismo no Brasil:

[...] decidiu, com algum *sentido práctico*, manter uma espécie de componente de conciliação, ao contrário do hispano-americano que tratou de romper definitivamente com ele. Na Hispano-américa um liberalismo romântico irrompe para enfrentar o conservadorismo; no Brasil, adota-se o ecletismo como a doutrina mais eficaz para o êxito da conciliação buscada por seus pensadores. O Brasil segue sua linha própria e original, e com o mesmo sentido práctico que o faz adotar o ecletismo, adota o positivismo como arma conciliatória das novas forças que surgem em seu seio, levando-as por caminhos que já não são os da velha oligarquia rural (ZEA, 1976, p. 64).

⁹³ Ângela Alonso distingue três grandes centros de difusão da doutrina positivista no Brasil: o Rio de Janeiro, marcado pela presença do Apostolado Positivista e por um “positivismo de corporação”, fortemente difundido entre os setores militares, sob a liderança intelectual de Benjamin Constant, configurando uma vertente modernizadora e jacobina da doutrina; o Rio Grande do Sul, com Julio de Castilhos, que objetivava o poder de Estado, a ditadura positiva e políticas públicas como meio mais eficaz de civilizar o país; e São Paulo, no qual o positivismo surge temperado com os elementos do liberalismo doutrinário, destacando-se como principais intelectuais dessa corrente Pedro Lessa, Alberto Sales e Pereira Barreto (ALONSO, 1996).

Desde a proclamação da República, os positivistas da vertente republicana e jacobina, cuja influência era mais marcante no Rio de Janeiro, vinham estreitando suas relações com o movimento operário. Antes, alguns intelectuais adeptos à concepção mais ortodoxa dessa doutrina, como Miguel Lemos e Teixeira Mendes, já haviam tocado na sensível questão da incorporação do proletariado ao processo político, propondo medidas de legislação social como importantes meios de acesso dos trabalhadores à cidadania.

Importante aqui é registrar que o positivismo, como inspiração para um projeto de reforma social, partia de uma valorização do Estado como o interlocutor privilegiado das demandas populares; sua influência, nos primórdios da questão social brasileira, unirá as demandas do trabalho com as da República, prescindindo das instituições da democracia liberal como um meio para se atingir tal unidade. Tome-se essa prescindibilidade do *ethos* liberal-democrático não como um sintoma da pré-disposição “autoritária” dessa interlocução, mas da negativa do sistema liberal oligárquico em reconhecer os direitos associativos e de participação política da classe trabalhadora.

É em reação a essa negativa que durante o período em questão despontam as várias tentativas de se criar associações profissionais e partidos operários no Brasil. Também é a partir desse momento que se esboçam as primeiras aproximações entre os advogados militantes da causa operária e os trabalhadores; uma aliança que pretendia estreitar os vínculos entre a *República e o trabalho* (CARVALHO, 1985; CASTRO GOMES, 1988).

Uma importante diferença em relação ao Chile, é que a *ação parlamentar* em defesa da regulamentação das condições de trabalho no Brasil surge em concomitância com uma *ação militante* dos intelectuais vinculados à questão social desempenhada junto às classes trabalhadoras. O que fez de alguns desses intelectuais verdadeiros *panfletários* da causa operária. Essa diferença se deve ao fato de no Brasil, até 1922 (ano de fundação do Partido Comunista do Brasil - PCB), não haver grandes partidos nacionais de base operária, facilitando a emergência de uma *mediação direta* entre esses intelectuais e os trabalhadores.

Importantes intelectuais e publicistas ligados à causa operária como Evaristo de Moraes, Gustavo de Lacerda, Maurício de Lacerda, Nicanor Nascimento, Deodato Maia, Joaquim Pimenta, Everardo Dias, figuraram ao lado das lideranças operárias na

tentativa de criar partidos socialistas e sindicatos.⁹⁴ Grande parte desses intelectuais percebia a questão social como um “problema eminentemente do trabalho”: um problema que afetava basicamente a vida dos setores assalariados urbanos, o qual deveria ser resolvido contra os interesses do patronato industrial. Durante as décadas de 1910 e 1920, esses intelectuais juntaram-se ao protesto do proletariado, condenando as tarifas alfandegárias de proteção à indústria, responsáveis por encarecer os gêneros de primeira necessidade nos centros urbanos (CASTRO GOMES, 1979, 1982). Vários deles irão se destacar no Parlamento, e mais tarde na burocracia do Estado, como grandes tribunos em defesa dos direitos da classe operária.

Relevante aqui é o fato de esses intelectuais portarem um discurso que reconhecia a primazia de uma ordem jurídica fundamentada nos direitos coletivos da classe trabalhadora. Nesse aspecto, enfatizavam o contrato coletivo de trabalho e à sindicalização como suportes indispensáveis à emancipação dessa classe das tutelas patronais. Em relação a isso, Evaristo de Moraes, em 1905, afirmava que:

No contrato de trabalho entram, além da fixação do salário, outros elementos, como: as condições sanitárias das oficinas; a responsabilidade patronal pelos acidentes; a determinação da intensidade e da duração do trabalho. É bem verdade que nem o patrão nem o operário isolado podem, com vantagem para a espécie humana, regular essas importantes condições da vida social coletiva; isso deve competir às corporações sindicais, representantes dos interesses das coletividades. Até aqui o patrão tem entendido que, pelo fato de pagar o salário, exerce certa soberania em relação ao operário [...]. É o ideal a se atingir, incontestavelmente, esse o da substituição do contrato individual pelo contrato coletivo de trabalho. E o sindicato operário está destinado a realizar essa revolução no sistema industrial moderno. Dia virá em que o sindicato não será somente o porta-voz das reclamações e das reivindicações operárias; será o contratador do trabalho, fixando as condições em que os trabalhadores poderão contribuir com sua atividade profissional para o desenvolvimento da indústria [...]. É preciso, pois, estender a ação dos sindicatos, proteger oficialmente sua organização, dar-lhes força, recursos e valimento. (MORAES, 1905, p. 56).

Mais relevante ainda era o fato de esse discurso exprimir os anseios de uma parte significativa do proletariado, que desde o início do século XX passou a exigir do Estado uma resposta para o problema do reconhecimento associativo e profissional.

⁹⁴ Cabe destacar que ao se apontar a ausência de grandes partidos de base operária no Brasil das primeiras décadas republicanas não se está com isso “apagando os registros” da existência de iniciativas nesse sentido. Já em 1892, um Congresso Socialista realizado no Rio de Janeiro, contou com a participação de 400 operários resultando na criação de um Partido Socialista. Em 1902 foi criado por Gustavo de Lacerda e Vicente de Souza o Partido Socialista Coletivista, e no mesmo ano, é criado um Partido Socialista Brasileiro na capital paulista. Em 1908, os estivadores e cocheiros da cidade do Rio de Janeiro fundam o Partido Operário Socialista, contando com a participação de Evaristo de Moraes. Todas essas organizações postulavam por um socialismo democrático que, através da representação parlamentar, encaminhasse os direitos de proteção da classe trabalhadora (CARVALHO, 1985, p.154). Contudo, tais iniciativas foram breves e arrefeceram, quer seja em função da repressão policial do Estado, quer seja em virtude de problemas organizativos internos (GOMES, 1988).

Essa exigência, contudo, já trazia à tona a delicada questão da regulamentação das condições de trabalho e, ao mesmo tempo, insinuava a forma estatutária que o direito social assumiria no país.

Antes mesmo do período de fortes agitações grevistas de 1917 a 1919, os trabalhadores reunidos no 4. Congresso Operário Brasileiro, realizado no Rio de Janeiro, em 1912, reivindicaram junto aos poderes públicos, um conjunto de medidas de proteção social, que anteciparam muito do que viria a ser feito no campo legislativo da proteção social nas décadas subsequentes: a) redução da jornada de trabalho para oito horas diárias; b) descanso semanal obrigatório; c) indenização por acidentes de trabalho; d) regulamentação do trabalho nas fábricas, com limitação da jornada para mulheres e crianças, e proibição do trabalho para os menores de quatorze anos; e) criação dos seguros sociais obrigatórios, com a participação do Estado, dos empregados e empregadores no seu financiamento e administração; f) substituição do contrato individual pelo contrato coletivo de trabalho (MORAES FILHO, 1978, p. 195-196).

Cabe ainda destacar que parte do repertório de demandas do sindicalismo emergente estava afinado com os temas do reconhecimento legal de suas atividades pelo Estado. Os sindicatos chamados “cooperativistas” (ou “amarelos”) propunham a organização de associações profissionais como estratégia para realizar acordos com o patronato e com o Estado (CASTRO GOMES, 1988). Reivindicavam, portanto, um espaço no Estado, em que a partir do reconhecimento legal de seus estatutos poderiam pleitear e disputar os benefícios provenientes da ordem acumulativa, dentro de uma relação mais protegida e em “pé de igualdade” com o patronato.

Apesar dos clamores em torno do reconhecimento dos direitos associativos e sociais da classe trabalhadora, é somente no final da década de 1910 que o Estado passa a se envolver mais detidamente no processo legislativo da questão social, sendo que na década seguinte se consubstanciam as primeiras iniciativas de criação de um Código de Trabalho. As razões dessa mudança repentina de orientação do Estado se devem, indubitavelmente, ao agravamento do fenômeno da carestia nas principais cidades brasileiras.

As políticas tarifárias adotadas pelo regime oligárquico para conciliar os interesses da indústria com os da agroexportação geraram uma conjuntura de fortes pressões inflacionárias. No final da segunda década do século XX, as repentinas altas nos preços dos gêneros de primeira necessidade trouxeram grandes dificuldades para a

classe trabalhadora. Em consequência disso, conforme mencionado anteriormente, o movimento sindical aumentou sua militância, provocando inúmeras greves durante o triênio 1917-1919.

Embora grande parte da população brasileira vivesse majoritariamente no campo, o país vinha lentamente mudando sua fisionomia com o crescimento das atividades industriais. Enquanto em 1907 a força de trabalho empregada na indústria (Distrito Federal e São Paulo) somava 149.140 operários, em 1929, esta população chegava a 275.512 (PINHEIRO, 1975). As migrações internas durante o período considerado não atingiram a velocidade vista no Chile, mas apesar disso, contribuíram para o fenômeno da depreciação dos salários nos centros urbanos.

Diferentemente do que ocorrera no Chile durante a crise gerada pela Primeira Guerra Mundial, e pelo colapso do setor salitreiro, no Brasil as migrações internas e externas foram primeiramente dirigidas para o setor agrícola. Devido sua maior capacidade de absorção da mão-de-obra, o campo atenuou o fenômeno dos deslocamentos em massa para as grandes cidades, ao mesmo tempo em que contribuiu para um “lento enraizamento da sociedade capitalista no mundo urbano” (CARDOSO, 2010b, p.191). Isso se deve, nas palavras de Virginio Santa Rosa, ao “cordão de isolamento estendido pelos agrários ao longo do litoral”, que evitou assim o contato das camadas médias pauperizadas dos centros urbanos com as massas rurais (SANTA ROSA, 1933, p.110).

Esses fatores, no entanto, não tornaram a questão social brasileira menos explosiva do que a chilena, embora o campo no Brasil, com todas as relações de trabalho que o tipificava, representasse de fato uma barreira considerável para o surgimento de um limiar de sensibilidade coletiva em relação aos problemas sociais.

O farto emprego de mão-de-obra imigrante nas grandes cidades, como São Paulo, e a precariedade do trabalho urbano, também se constituíam em poderosos fatores que impediam o surgimento desse limiar. É preciso lembrar que algumas indústrias, como a têxtil, tinham à sua disposição um “manancial de trabalho feminino e infantil”, o qual se constituía em poderoso fator de depreciação dos salários urbanos, transformando-se ainda em deplorável fonte de recursos para a complementação do orçamento das famílias operárias (BEIGUELMAN, 1977).

De acordo com Cardoso (2010b), a vida urbana nas principais cidades brasileiras do período oferecia condições salariais apenas levemente superiores às do campo, e nos

dois casos a pobreza marcava as oportunidades de vida. Os salários urbanos e rurais estavam fortemente depreciados, e ambos viam-se igualmente afetados pelo acentuado processo inflacionário do período (Tabela 6).

Tabela 6. Custo de Vida e Índices de Salários - Brasil - 1914-1921

Ano	Custo de Vida	Salários
1914	100	100
1915	108	100
1916	116	101
1917	128	107
1918	144	117
1919	148	123
1920	163	146
1921	167	148

Fonte: Pinheiro (2006, p.158)

O grande número de desocupados e subocupados nas cidades, pressionando e competindo pelo escasso emprego disponível, deu origem a “relações de trabalho predatórias”, com baixos salários e *altas taxas de rotatividade*, principalmente entre os trabalhadores nacionais, “lotados, em sua maioria, nos piores postos de trabalho”. (CARDOSO, 2010b, p.148). Um artigo publicado pela imprensa conservadora de São Paulo, em 1914, já revelava um dos traços mais perversos que iria caracterizar o mercado de trabalho brasileiro: a instabilidade no emprego.

Há excesso de trabalho e deficiência de operários que o executem [...]. Demais, devido à falta de operários, todos os que se oferecem são bons. Quem conhece um pouco o *dessous du panier* das nossas indústrias fica admirado da facilidade com que o mesmo operário muda de profissão, com que o mesmo indivíduo é sucessivamente pedreiro, carpinteiro, marceneiro, mecânico, não importa este ou aquele ofício (CORREIO PAULISTANO apud BEIGUELMAN, 1977, p. 73).

A situação econômica dos setores médios urbanos também era marcada por uma situação de instabilidade diante do aumento do custo de vida. No Rio de Janeiro, em 1912, segundo dados reunidos por Cardoso (2010b), o gasto mensal, apenas com alimentação, de uma família de classe média com sete membros era de 43 mil-réis por pessoa, ou o equivalente à metade do salário mensal de um operário não qualificado.

Também o problema da carência de habitação nas cidades, agravado pelo fenômeno da especulação em torno dos aluguéis, tornava praticamente impossível para um operário arcar com suas despesas de moradia. O aluguel de um cômodo com tamanho variando entre seis e nove metros quadrados valia, em 1912, 40 e 50 mil-réis por mês no interior do Brasil, e em São Paulo um cômodo das mesmas dimensões em um cortiço do Brás chegava a 70 mil-réis por mês, e a 100 mil no centro do Rio de Janeiro. Um operário da indústria têxtil paulista precisava trabalhar pelo menos 15 dias, de 10 a 13 horas por dia, apenas para pagar o aluguel de um “cubículo de alguns metros quadrados” (CARDOSO, 2010b, p.159).

Apesar da ênfase das autoridades públicas no problema das endemias rurais, as condições sanitárias da população urbana eram bastante precárias. No início do século XX, o índice de mortalidade infantil na *região mais urbanizada* do país, o Sudeste, superava a cifra de 215 por mil nascidos vivos, e no final da década de 1920 ainda era de 153 por mil. A esperança de vida ao nascer das mulheres, era de 34,6 anos em 1910, e de 37,3 anos em 1930, e a dos homens era ligeiramente inferior (33,4 e 35,7 nos anos respectivos), uma pequena diferença que se revelava pelo forte emprego de mão-de-obra feminina na indústria (BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1936).

Em cidades como Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Recife, as precárias condições de higiene e habitação facilitavam a proliferação de todo o tipo de epidemia, com destaque para a febre amarela e a tuberculose (HOCHMAN, 1998; COSTA, 1985). Com relação às condições sanitárias da classe trabalhadora, Rui Barbosa, em seu célebre discurso no Teatro Lírico, em 1919, relatava a todos os presentes que os males sanitários do país não estavam tão-somente a léguas de distância do litoral, mas nas fábricas e oficinas.

Quanto às condições de higiene, em que essa população, avergada à carga da vida, entrega-se à faina diária, não posso avaliar se tem melhorado consideravelmente do que era há anos, quando um dos nossos médicos de higiene, o Dr. Ferrari, o descrevia perante a Academia de Medicina, em um discurso que saiu a público no *Correio da Manhã*, com o título “A regulamentação do trabalho nas fábricas”. O Dr. Domingos Marques de Oliveira, em uma conferência de que aquele seu colega transcreve trechos notáveis, e que o orador pronunciara na própria fábrica do Bangu, declarava que todos os tísicos, de que havia tratado naquela localidade, onde ele clinicava, havia seis anos, eram tecelões, e atribuía a dilatação desse mal, em grande parte, à *lançadeira de chupar*, singular utensílio usado nos teares (não sei se ainda agora), e de que o operário se serve com a boca, sugando. Esse instrumento perigoso, a esse tempo já condenado na Europa, obrigava os tecedores e tecedeiras a esforços persistentes de aspiração, havendo operários que deviam exercer a sucção cada um em trezentas lançadeiras; e, passando, sucessivamente, de boca em boca, transmitia, pela comunicação bucal, o contágio da tuberculose, de que era, segundo o

testemunho desses dois facultativos, “o mais poderoso auxiliar” e “o maior propagador”. Esses depoimentos caracterizam ainda, com os traços mais desagradáveis, a desordem sanitária daquelas casas: ar viciado, pela ausência de aparelhos que o renovem; má ventilação; água de ruim qualidade, sem reservatórios onde se dê a beber; frequentes lesões de visão, causadas pela insuficiência da luz e pela insistência de lidar com os mesmos matizes na tecedura (BARBOSA, 1983, p.43).

Em virtude de todos esses problemas, a questão da regulamentação das condições de trabalho veio à tona. Desde a última década do século XIX até 1917, várias propostas de parlamentares engajados no tema da questão social foram encaminhadas ao Congresso, no sentido de conferir maior proteção ao trabalhador.

Porém, durante esse período, segundo os redatores da futura Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, de 1943, “foi grande a atividade legislativa no campo social, contam-se inúmeros projetos, mas, infelizmente poucas leis” (SUSSEKIND; LACERDA; SEGADAS VIANA, 1943, p. 88).

É assim que o Decreto do Governo Provisório n. 1.313, de 12 de janeiro de 1891, estabelecia providências para regularizar o trabalho de menores de doze anos nas fábricas de tecidos da Capital Federal. Mas essa lei nunca foi aplicada. Em 1895, o Projeto Moraes e Barros tentava regulamentar o trabalho agrícola, sendo o mesmo vetado pelo Presidente da República. Em 3 de setembro de 1904, o Deputado Medeiros e Albuquerque apresentava a Câmara dos Deputados um projeto que dispunha sobre a indenização dos acidentes de trabalho para os operários, especialmente num momento em que a Capital Federal passava por um processo de transformação urbanística devido à Reforma Pereira Passos, o projeto esperaria até 1919 para ser aprovado, sofrendo várias sanções e alterações subsequentes. Ainda no campo dos acidentes de trabalho, destacam-se os projetos Graccho Cardoso (1908), Wenceslau Escobar (1908) e Adolpho Gordo (1915).⁹⁵ Em 1911, o Deputado Nicanor do Nascimento envia a Câmara dos Deputados um projeto visando à extensão dos contratos de trabalho para todos os empregados no setor de comércio. E, no ano seguinte, o projeto Figueiredo Rocha dispunha sobre a redução da jornada de trabalho para oito horas diárias, o qual nem sequer teve andamento no Congresso (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1919).

⁹⁵ Adolpho Gordo era figura emblemática do tipo de representante delegado pela indústria para tratar dos temas referentes à regulamentação das condições de trabalho no Congresso Nacional. O ilustre Senador paulista, vinculado aos interesses da indústria têxtil, foi o autor de um Decreto que previa a expulsão dos trabalhadores estrangeiros envolvidos em atividades consideradas “subversivas” pelo Estado. Outra figura emblemática desse tipo de delegação foi o Deputado paulista Eloy Chaves, autor da Lei das CAPs, instituídas em 1923.

Nas matérias referentes à sindicalização, destaca-se o Decreto n. 979, de 06/01/1903, que facultava aos profissionais da agricultura e estabelecimentos rurais a formação de sindicatos para a defesa dos seus interesses. Vem a seguir, o Decreto n. 1.637, de 05/01/1907, que, ineditamente, reconhecia o sindicato como uma entidade de *representação profissional*.

É importante frisar que esse Decreto teve maiores repercussões organizativas ao reconhecer o papel do sindicato profissional como um interlocutor de demandas coletivas.⁹⁶ Apesar da novidade trazida por esse reconhecimento legal, os estatutos previstos na criação do referido Decreto permaneceram esvaziados dos seus conteúdos coletivos, pelo menos no que concernia aos interesses do trabalho. O Decreto 1.637 era mais uma “lei de sociedades anônimas do que propriamente uma lei de sindicalização”, e os sindicatos criados por força desse Decreto, “serviram de simples intermediários de crédito entre os seus associados” (CESARINO JR, 1970, p.122).

O Decreto 1.637 era informado pelo espírito liberal do legislador que o criou, regido pelo princípio da “pluralidade sindical e da mais absoluta autonomia” (MORAES FILHO, 1978, p.179). O diploma legal enunciava uma série de dispositivos que, na prática, seriam de difícil cumprimento para os trabalhadores. Somente seriam sindicalizados aqueles que tivessem exercido a mesma profissão durante cinco anos e que não a tivessem abandonado dentro de um período de dez anos. O autor do Decreto 1.637, o deputado Inácio Tosta, considerava indistintamente as associações entre operários e empregadores; sua intenção era apenas a de fixar os limites da organização profissional, transformando as associações criadas em “sociedades anônimas de direito privado”. Assim, “ficava a critério das respectivas classes todo o restante do seu autogoverno associativo, sem a menor intervenção dos poderes públicos” (1978, p. 190).

Visando, portanto, fornecer aos comerciantes, proprietários rurais e industriais, os benefícios da associação sindical, a lei incentivou a proliferação das entidades empresariais e das caixas de crédito (agrícolas e comerciais) que estavam incumbidas de fornecer aos seus *sócios* os recursos organizativos para o desenvolvimento dos seus *negócios*, e a um preço bastante vantajoso.

⁹⁶ O Artigo 1 do referido Decreto facultava “aos profissionais de profissões similares ou conexas, inclusive as profissões liberais, organizarem entre si sindicatos, tendo por fim o estudo, a defesa e o desenvolvimento dos interesses gerais da profissão e dos interesses profissionais de seus membros”(BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1919, p. 539).

Como passavam agora a estar regidas pelo Decreto 1.637, essas entidades ficavam isentas de todo e qualquer ônus, quer na sua fundação quer durante o seu funcionamento. Enfim, com a referida lei de sindicalização, as associações patronais se tornavam, *de fato*, reconhecidas pelos poderes públicos. A forma de tratamento *dual* dos supostos sindicalizados, por influência do Decreto 1.637, pode ser constatada por uma instrução do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio - responsável em providenciar o registro dos sindicatos e cooperativas rurais:

Tendo chegado a este Ministério representações acusatórias de funcionários da Fazenda e do Interior com exercícios nos Estados por cometerem irregularidades na forma do registro de estatutos de sindicatos e cooperativas deles oriundas e por eles organizadas de acordo com o Decreto n. 1.637, de 5 de janeiro de 1907, solicito vossas providencias no sentido de cessarem tais irregularidades que estão dificultando consideravelmente a execução do programa sindicalista-cooperativista do atual governo. Cumpre-me dizer-vos preliminarmente que, de conformidade com o citado decreto, os sindicatos agrícolas ou profissionais, bem como as suas cooperativas, estão isentos de qualquer ônus para a sua organização e funcionamento. Não pensando, no entanto, assim, ou talvez, aguardando interpelação do Ministério a vosso cargo, os referidos funcionários exigem das diretorias dos sindicatos, e das cooperativas por estes fundadas para defesa dos interesses econômicos dos seus sócios, os mesmos dispêndios exigidos às firmas comerciais e as sociedades anônimas de toda natureza, chegando mesmo a decretar o fim dessas associações quando seus diretores alegam que não possuem os recursos para continuarem suas atividades de modo regular (O ESTADO DE SÃO PAULO, "Instrução...", 27/11/1913, p. 08).

A ação legislativa do Estado no campo social só adquire relevância no período que se inicia em 1917, e será marcada pelas tentativas de se compilar todos os projetos de legislação social em um único Código de Trabalho. Este previa a indenização por acidentes de trabalho; a fixação da jornada de trabalho em 8 horas diárias; a proibição do trabalho noturno de mulheres, garantindo-lhes licença remunerada do trabalho 25 dias antes e depois do parto; a limitação da idade de 10 anos para a contratação de um menor (embora no projeto de Código do Trabalho elaborado por Maurício de Lacerda a idade mínima estipulada era de 14 anos); e a instituição dos Tribunais de Conciliação e Arbitragem para dirimir os conflitos entre capital e trabalho (CASTRO GOMES, 1979).

Os anos de 1917 a 1920 presidem o encaminhamento legislativo da questão social no tocante à regulamentação das condições de trabalho e às tentativas de se criar os primeiros órgãos governamentais de execução e fiscalização da legislação social, como o Departamento Nacional do Trabalho - DNT (Decreto n. 3.550 de 16/08/1918). Entretanto, o referido Departamento não chegaria a ser criado, sendo substituído por um Conselho Nacional do Trabalho – CNT (Decreto n. 16.027 de 30/04/1923), que já nasce

esvaziado de suas prerrogativas fiscalizadoras. O CNT não dispunha de recursos e nem de verbas próprias. E, segundo Alfredo João Louzada, o Conselho só fora criado para dar *aparência* de cumprimento aos tratados internacionais de direito do trabalho, do qual o Brasil era um dos signatários (LOUZADA, [1933] 1990, p. 27).

Em 1918, é criada a Comissão de Legislação Social na Câmara dos Deputados, por requerimento do Deputado Nicanor do Nascimento, dentro da qual serão debatidos os principais assuntos referentes à implementação das medidas previstas pelo projeto do Código. No ano seguinte, é votada a Lei de Acidentes do Trabalho (Decreto-Lei n.3.724 de 15/01/1919), cujo projeto vinha tramitando no Congresso desde 1904, e que para ser implementada com certa urgência, devido às crescentes queixas geradas pela grande ocorrência de acidentes entre os trabalhadores⁹⁷, teve de ser desmembrada de sua aplicação conjunta a outras medidas previstas no Código (CASTRO, 1935, p.25).

Vale a pena se concentrar por um momento na contextura dessa lei. Ela é emblemática do modo pelo qual os interesses privados no Brasil conseguiam bloquear a eficácia normativa da legislação social, tornando-a até mesmo uma fonte lucrativa de negócios.

A primeira lei social brasileira, a Lei de Acidentes de Trabalho, trouxe algumas inovações ao considerar os acidentes como eventos inerentes ao próprio ambiente de trabalho. Apesar dessa inovação legal, referida à consagração do princípio da “teoria objetiva do risco profissional”, a Lei em questão adquiriu um viés puramente reparatório.

De acordo com o jurista Araújo Castro, “a lei dos acidentes de trabalho, nº 3.724, nada dispôs sobre a prevenção de acidentes” ao não criar instrumentos mais efetivos que obrigassem o empregador a preveni-los nos locais de trabalho (CASTRO, 1935, p. 26). A Lei 3.724 impunha condições bastante restritivas para a concessão das indenizações acidentárias, sendo elas, na maioria dos casos, devidas de uma só vez para compensar objetivamente os virtuais danos sofridos por um acidentado.⁹⁸

⁹⁷ Um incêndio num hotel no Rio de Janeiro, em 1917, provocou uma forte mobilização em torno do projeto de acidentes de trabalho, que, parado na Câmara, voltou à discussão (TEIXEIRA, 1990).

⁹⁸ Estipulou-se que por morte ou incapacidade permanente, seja total ou parcial, a indenização seria em pagamento único. Para a incapacidade total temporária (art.9), o trabalhador devia receber uma indenização de metade de seu salário pelo prazo máximo de um ano; e por incapacidade parcial temporária (art.11), a indenização seria a metade da diferença salarial causada por tal incapacidade. Mesmo comprovada à incapacidade física total para o trabalho, após o prazo de um ano, a indenização era unilateralmente suspensa (ABRANCHES, 1974, p.43).

Na prática, e até 1924, quando a referida Lei é reformada, os laudos para a concessão das indenizações por acidente permaneceram no âmbito exclusivo da “esfera privada”; na esfera dos julgamentos individuais sobre a culpa pelos danos sofridos por um acidentado. A reforma da Lei 3.724, em 1924, - patrocinada pelo CNT – além de estender os seguros de acidentes ao comércio e a agricultura, eliminou esses julgamentos, mas manteve os depósitos empresariais de seguros sob a custódia das companhias seguradoras privadas (SANTOS, 1979, p. 23).

É óbvio que a decisão em manter o pagamento dos seguros de acidentes sob responsabilidade das seguradoras privadas, deve-se à própria ação conveniente do patronato. Nas discussões parlamentares que presidiram a legislação de acidentes, houve uma forte mobilização das associações patronais no sentido de protelar, o quanto fosse possível, a emergência de sua votação na Câmara, especialmente das medidas referentes às indenizações (CASTRO GOMES, 1979; TEIXEIRA, 1990).

Para o patronato, representado pelo Centro Industrial do Brasil – CIB, as reparações deveriam seguir impreterivelmente os danos sofridos pelos acidentados; dentro da lógica segundo a qual cada membro amputado de uma suposta vítima valia um preço específico. Além disso, julgavam que a organização dos fundos recolhidos para o pagamento das indenizações, deveria permanecer exclusivamente sob supervisão patronal, e criticavam a *compulsoriedade* e a *repartição coletiva* como formas de securitização dos riscos. No entanto, defendiam o caráter *obrigatório* da contribuição do operário para o seguro de acidentes, somente se a mesma fosse recolhida pelas companhias seguradoras privadas, as quais deveriam também prestar serviços médicos, farmacêuticos e hospitalares para os empregados.

As inter-relações entre o patronato e as seguradoras privadas se tornaram mais evidentes quando o CIB emitiu um parecer sobre o assunto que informava sobre o modelo de seguradoras que deveria ser adotado pela legislação. Segundo esse parecer, as companhias deveriam ser organizadas pelo sistema denominado *experience rating plan*. Esse sistema, largamente adotado no país considerado desde sempre o paraíso das seguradoras privadas, os Estados Unidos, fixava o valor dos prêmios a serem pagos de acordo com o potencial de risco do virtual beneficiário (isto é, quanto mais o benefício fosse requerido por um acidentado, maior seria seu custo nos períodos seguintes). Com a disposição desse modelo, a seguradora privada, mediante contrato com a firma na qual

ela proveria o benefício, obrigava-se a cumprir as reparações de acordo com a lei, e o patronato, por sua vez, manteria seus operários na firma por um prazo de um ano, sem incorrer nos gastos extraordinários que poderiam atingir o lucro das empresas, diminuindo assim o ônus da nova legislação (CASTRO GOMES, 1979, p.174-175).

Portanto, ao defender uma vinculação direta entre seguradoras privadas e o pagamento das reparações para os operários, o patronato se eximia de fazer qualquer acordo com os trabalhadores no tocante às indenizações. Assim, em casos de acidentes, o patrão deveria apenas notificar o fato do acidente para a seguradora contratada, que então procedia ao pagamento das indenizações.

O modelo em questão mostrou-se altamente vantajoso para o patronato, que pode assim capitalizar as brechas existentes na legislação em proveito próprio. Sintomático disso era o fato de as próprias empresas organizarem companhias privadas de seguro para fornecer os “benefícios” das indenizações de acidentes de trabalho aos seus empregados.⁹⁹

Como se vê, a primeira lei social brasileira demonstrou ser vulnerável à força persuasiva do patronato para fazer valer os interesses privados no campo do seguro. Ademais, uma lei de acidentes de trabalho que se institui sem a devida regulamentação das condições de trabalho, tornar-se-ia um campo fértil para se criar todo o tipo de *fatura* sobre os riscos dos acidentados, quer seja por parte das empresas (eximindo-se de arcar com os custos da prevenção de acidentes) ou por parte das seguradoras privadas (lucrando com o fato dos acidentes).

Não é por acaso que essas seguradoras viam no dispositivo indenizatório criado pelo seguro de acidentes um “nicho de mercado”, criando assim um “mercado dos riscos profissionais”. Daí surgiria, por assim dizer, o *primeiro parasita* das deficiências estruturais que presidiram o nascimento do Estado social no Brasil: as seguradoras privadas que administravam os seguros de acidentes de trabalho (é somente em 1967 que esses seguros são retirados da tutela das companhias privadas, passando a ser integrados à previdência social).

Em 1925, é aprovada a Lei de Férias (Decreto n.4.982 de 24/12/1925), instituindo 15 dias de férias para os empregados e operários em estabelecimentos

⁹⁹ Já em 1924, quatro grandes seguradoras privadas de acidentes de trabalho concentravam o pagamento de 3/4 partes do volume dos seguros em acidentes no país: a Cia. Segurança Industrial; a Cia. Internacional de Seguros; a Cia. Seguros Brasil e a Sociedade Cooperativa de Seguros Operários em Fábricas de Tecidos, “todas incorporadas por associações de classe patronais”, como o CIB. (CASTRO GOMES, 1979, p. 175).

comerciais, industriais e bancários. Essa Lei, contudo, somente seria regulamentada em 1933. No ano seguinte, é aprovado o Código de Menores (Decreto n. 5.083 de 01/12/1926 – regulamentado em 1927), o qual foi constantemente desrespeitado, até 1930. E, em 1928, é reorganizado o Conselho Nacional do Trabalho (Decreto n.18.078 de 19/01/1928), que teve suas prerrogativas de fiscalização ampliadas, adquirindo competência para julgar processos relativos a questões do trabalho.

Desde já, é importante ressaltar que se houve qualquer eficácia com relação aos instrumentos de proteção do trabalho implementados durante o período, isso se deve exclusivamente à presença dos parlamentares ligados aos interesses dos trabalhadores – advogados “jacobinos” militantes da causa operária - na elaboração e nos debates da legislação social.

As principais reações contrárias à implementação das leis sociais no Brasil, durante a década de 1920, devem-se exclusivamente à tenaz oposição dos representantes diretos do patronato no Parlamento. Cabe apenas salientar que o patronato industrial brasileiro verbalizou um discurso, durante o período em questão, que foi capaz de traçar os limites do que será considerado útil e permitido, a partir do seu próprio ponto de vista, nas matérias referentes ao avanço da legislação social (CASTRO GOMES, 1979). Em resposta ao Projeto de Código de Trabalho elaborado por Maurício de Lacerda, em 1917, que proibia o emprego de menores de 14 anos nas indústrias, Jorge Street, afirmará:

Podem ser tomadas medidas legislativas úteis; se elas, porém, forem exageradas, o resultado será negativo, porque a grande maioria das fábricas ver-se-á forçada a dispensar todos os seus pequenos hóspedes, que irão, como já se disse, engrossar o já enorme número dos abandonados e talvez futuros delinquentes (O ESTADO DE SÃO PAULO, 19/09/1917, p.10).

Em 1926, com a Reforma da Constituição, o trabalho, pela primeira vez, é inscrito no texto constitucional. Com a aprovação da emenda 22, o art. 34, n.29, da Constituição de 1891 reconhecia que: “Compete privativamente ao Congresso Nacional legislar sobre o trabalho” (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1926, p.59). Antes disso, outra lei social, esta referida especificamente ao campo dos seguros sociais (Decreto n.4.682, de 24/02/1923), instituiria as Caixas de Aposentadoria e Pensões – CAPs, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país. Mais tarde, os benefícios das CAPs foram estendidos às empresas portuárias e marítimas (Lei n. 5.109

de 20/12/1926) e também às empresas que exploravam serviços telegráficos e radiotelegráficos (Lei n. 5.485, de 30/06/1928).

Criadas como entidades semipúblicas autônomas, as CAPs se desenvolveram no espaço autárquico das empresas públicas e privadas do setor de infraestrutura, trazendo consigo as práticas mutualistas empresariais que a antecederam. As regulações que vigiam sobre elas estavam fortemente orientadas pelos princípios do direito civil e comercial. Mesmo que o modelo das CAPs fosse mais “pródigo” que o dos Institutos que as sucederam em termos de benefícios (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986), não se deve desconsiderar o fato de que esse modelo, no início, operava dentro do registro das trocas contratuais entre grupos que detinham certos recursos organizativos para fazer valer, reciprocamente, suas decisões no *âmbito exclusivo das empresas* (SANTOS, 1979).

A despeito do caráter inovador da adoção do seguro social no Brasil, criou-se, com o modelo das CAPs, um descompasso entre a política social de “natureza claramente compensatória” e a política social via “regulação do processo acumulativo”, que se iniciaria a partir de 1930 (1979, p.73).

É importante salientar que a criação desse modelo se deve, além de outros fatores, ao pioneirismo do Estado em atender as reivindicações de algumas categorias mais mobilizadas de trabalhadores, como as dos ferroviários e marítimos. Esse pioneirismo, conforme mencionado, não representava qualquer indício “patológico” de que ao regulamentar a reivindicação por proteção dessas categorias, o Estado criava “grupos privilegiados” como emanções do seu “voluntarismo paternal” (MALLOY, 1986). Muito pelo contrário. Foram essas categorias que primeiramente apresentaram certa *densidade organizativa* e capacidade de articulação de demandas. Seria normal, portanto, que suas demandas se tornassem objetos de regulamentação estatal.

O problema aqui consiste em pensar como o modelo das CAPs, *baseado numa única empresa*, poderia ser organizado para os trabalhadores industriais, que até então contavam com poucos direitos protetores e cuja sindicalização era bastante deficiente.

O fato de haver leis sociais “prontas”, às vésperas da Revolução de 1930, não expressava nenhuma garantia de que as mesmas fossem implementadas. Faltavam a essas leis, nas palavras de Evaristo de Moraes Filho, o observador mais atento de todo esse período, “os organismos administrativos, bem estruturados, com o número

suficiente de funcionários que mantivessem uma fiscalização severa em sua aplicação” (MORAES FILHO, 1978, p. 213-16).

Apesar das desventuras da legislação social na década de 1920, e com as transformações sofridas pela sociedade brasileira nas duas primeiras décadas do século XX, chegava-se a uma situação na qual não se poderia mais ignorar: “houve mudança radical na *densidade dos sujeitos de direito* (1978, p.09).

As questões agora passariam a girar em torno de outros temas, embora fossem mantidos os mesmos dilemas. Como estruturar coletivamente as leis sociais que haviam sido criadas? Quais seriam os instrumentos disponíveis para dotá-las de faticidade? Como se comportaria o tradicional arrivismo empresarial diante da efetiva implementação dessas leis? São questões das quais se ocuparão os intelectuais e legisladores da década de 1930 e 1940.

2.2.2.2- O seguro social e a estruturação dos direitos de proteção do trabalho

O fato de nenhuma das propostas de legislação social terem surtido um efeito imediato, durante a década de 1920, revelava o lento processo pelo qual a República oligárquica brasileira encaminhava as questões referentes à proteção social dos trabalhadores. E isso, conforme já demonstrado, também era revelador do “tempo hábil” de que o interesse patronal necessitava para bloquear as ações legislativas do Estado no campo social.

Contudo, o “tempo acelerado” exigido pelos proponentes da mudança, entre os anos de 1917 e 1930, colocava em risco o arranjo que tornava o tempo dilatado da implementação da legislação social algo conveniente e ao mesmo tempo perigoso. A conjuntura brasileira, nesse período, é bastante semelhante àquela que presidiu a queda do regime liberal oligárquico chileno em 1924 (radicalização operária, contestação militar, ação crítica dos intelectuais, dissidências intra-oligárquicas, criação do Partido Comunista, influência do Tratado de Versalhes e das Convenções da OIT sobre proteção do trabalho, etc.).

Como registro, vale salientar que os anos de 1910 e 1920, no Brasil, são emblemáticos no sentido da precipitação das forças que levaram à Revolução de 1930. Esses anos marcam uma conjuntura de profundas transformações na sociedade brasileira, colocando em evidência a crise do sistema oligárquico de representação.

O período em questão também é de efervescência e fertilidade no campo das idéias. É nesse contexto que o nacionalismo surge como a expressão de uma torrente de idéias contestatórias no campo da política e da cultura, afirmando-se como um pensamento militante na “redescoberta da nação” (MICELI, 1979; OLIVEIRA, 1990; LIMA, 1999). No discurso de alguns intelectuais já se vislumbrava os contornos de uma práxis política antiliberal de intervenção na realidade. O ano de 1922, em especial, desencadeia uma sucessão de eventos que mudaram de forma significativa o panorama político e intelectual do país. Surge a Semana de Arte Moderna e é fundado o Partido Comunista do Brasil (PCB), constituindo-se como sinais evidentes de novas idéias precipitadas pelos impactos das aceleradas transformações (FERREIRA, 1993). A inquietação no seio da jovem oficialidade começa a tomar forma com o “movimento tenentista”. Embora suas reivindicações fossem bastante difusas, o “tenentismo” pode ser situado como um movimento de forte sentido *antioligárquico* pertencente às camadas médias urbanas.

A questão do *tempo acelerado das mudanças* continha inúmeras implicações para a continuidade das instituições do liberalismo oligárquico. A principal repercussão que surgiu desse fenômeno, em primeiro lugar, foi uma percepção generalizada sobre o anacronismo das instituições da velha ordem republicana para *legislar* sobre novas matérias, dentre as quais se destacam a *economia nacional*, o *trabalho* e as *proteções sociais*.

Não compete a este capítulo reconstituir as causas que levaram à Revolução de 1930 e à ascensão de Vargas ao poder. Cabe brevemente assinalar que a Revolução de 30, tal como o movimento de 1924 no Chile, não significou a tomada direta do poder por uma classe social específica. Os vitoriosos de 30 – que coincidentemente também se abrigaram sob uma frente denominada de *Aliança Liberal* - compunham um quadro bastante heterogêneo de forças: as dissidências oligárquicas regionais; o jovem oficialato (os tenentes); e alguns setores médios descontentes com o antigo regime (FAUSTO, 1970).

Contudo, o desfecho desse processo, no Brasil, traria consequências bastante distintas das que se seguiram ao movimento de 24 no Chile. Um novo tipo de Estado emerge após 1930, distinguindo-se do velho Estado liberal oligárquico não apenas em superfície, mas em substância.

Em primeiro lugar, devem ser assinaladas duas principais diferenças referentes ao *conteúdo* da intervenção estatal: 1) no campo econômico, o Estado tornou-se de fato o principal agente do processo de industrialização, dando suporte ao desenvolvimento do capitalismo nacional; 2) no campo social, a intervenção estatal orientou-se no sentido da incorporação dos trabalhadores urbanos ao processo político através da *legislação social*. Assim, de um campo a outro de intervenção, o Estado brasileiro no pós-30 passaria a se mover em torno dos conflitos reais existentes na sociedade.

Tampouco compete a este capítulo descrever os desenlaces históricos que caracterizaram o primeiro governo Vargas (1930-1945), assim como os fatos que acarretaram o endurecimento desse regime com o advento do Estado Novo (1937-1945). Basta salientar que o momento culminante de institucionalização da legislação social e trabalhista, com a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, em 1943, foi presidido por um período no qual estavam suspensos os direitos políticos.

A suspensão desses direitos, contudo, não implicou diretamente em retrocesso dos direitos sociais. De 1930 a 1945, observa-se um processo contínuo de juridificação de direitos sociais para a classe trabalhadora brasileira. A fase inicial desse processo será marcada pela criação dos órgãos governamentais responsáveis por “superintender a questão social” (MORAES FILHO, 1978, p.217). A política social e trabalhista do novo governo tornava-se, enfim, uma política social de Estado.

Desde já é importante salientar que no período em questão, os trabalhadores não se comportaram como meros espectadores do processo de institucionalização dos seus direitos de proteção. A classe operária brasileira não permaneceu “destituída de consciência social”, sendo “manipulada” pela propaganda política e ideológica do novo governo. Face à suspensão dos seus direitos de contestação direta à ordem – mediante a proibição do recurso à greve -, ela encontraria meios de realizar suas aspirações em consonância com a própria estratégia de incorporação endossada pelo novo regime (CASTRO GOMES, 1988, 1999; FERREIRA, 1997).

Nesse sentido, Castro Gomes (1988, p.23) afirma que o êxito do projeto político varguista de incorporação das demandas do trabalho, especialmente durante a vigência

do Estado Novo, deve-se ao fato de tal projeto ter *ressignificado*, mediante a política social e trabalhista, o repertório de ação coletiva e de protesto vocalizado pelas lideranças da classe trabalhadora durante a Primeira República. Assim, considera a autora que,

[...] a identidade coletiva da classe trabalhadora articulou uma lógica material fundada nos benefícios da legislação social, com uma lógica simbólica, que representava esses benefícios como 'doações' e beneficiava-se da experiência de luta dos próprios trabalhadores (CASTRO GOMES, 1988, p.23).

Essa *ressignificação*, contudo, tem a ver com o fato do reconhecimento da “cultura operária” - do reconhecimento de suas *formas de vida* - que a sociedade capitalista enquanto dependente de sua reprodução *despreza*. Segundo Alain Touraine, a consciência operária é sempre orientada para uma dupla exigência: “criar obras e vê-las reconhecidas socialmente enquanto tais” (TOURAINÉ, 1966, p.32). Em grande medida, o êxito da política social e trabalhista empreendida durante a chamada era Vargas, deve-se ao reconhecimento dessa consciência como *cultura política* e à sua representação no Estado.¹⁰⁰

Evidentemente que ao se fazer tal afirmação não se está ofuscando a questão do uso do poder e da repressão durante os anos do primeiro governo Vargas. Mas seria um equívoco ainda maior afirmar que o êxito de tal política, deveu-se única e exclusivamente ao manejo eficiente dos “aparelhos repressivos” pelas autoridades estatais. O importante aqui é perceber como essa *ressignificação* trouxe consequências duradouras para a vida política e associativa do Estado social brasileiro.

Este capítulo discutirá como esse reconhecimento acima destacado, articulou-se a uma política de fortalecimento mútuo dos direitos de proteção do trabalho e do seguro social, visando conferir maior densidade aos sindicatos profissionais. Ao contrário do que ocorrera no Chile, a centralidade da previdência social no Brasil deve-se particularmente a uma tríplice articulação entre *direito do trabalho, seguro social e sindicato profissional*.

A importância do seguro social no Brasil reside menos na abrangência do seu pacote de benefícios, e mais na função que ele desempenhou ao estruturar as condições para o advento dos estatutos de proteção do trabalho. Para compreender os intrincados

¹⁰⁰ Embora tal consciência fosse apropriada pelo discurso oficialista dentro dos tradicionais cânones burgueses de valorização do trabalho.

relacionamentos que presidiram a plasmagem do sistema de proteção social no pós-30, é necessário ter em conta o inter-relacionamento complexo entre o trabalho e o seguro social. Um inter-relacionamento que começa a se esboçar já na década de 1920 e que adquire contornos mais nítidos durante as décadas de 1930 e 1940, com o advento do regime corporativo implantado por Vargas.

A hipótese a ser ressaltada é que o seguro social mediante seu conjunto de prestações, benefícios e auxílios, inscreveu os trabalhadores brasileiros diretamente no sistema de proteções jurídicas vinculadas ao trabalho, criando, primeiramente e de um modo não premeditado, as condições para a estabilidade do trabalhador no mercado de trabalho, e secundariamente e de forma propositada, as bases de adensamento do processo de sindicalização.

Contudo, ver-se-á no próximo capítulo que tal articulação, consubstanciada por um arranjo corporativo, constituiu-se como a única via possível de institucionalização dos direitos de proteção da classe trabalhadora brasileira, face às resistências do patronato agrário e industrial. O encaminhamento da legislação social dentro de uma ordem corporativa foi determinado, em grande medida, pela magnitude dessas resistências, e não por qualquer voluntarismo das elites estatais em criar uma “ideologia de Estado” sobredeterminante dos elementos da realidade. Por agora, cabe destacar como se produziu essa articulação entre seguro social e trabalho.

Como expressão do reconhecimento dos interesses da classe trabalhadora, uma das principais medidas do governo revolucionário foi criar um Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio – MTIC, o “Ministério da Revolução”.¹⁰¹ Tal como no Chile após os acontecimentos de 1924, a primeira medida tomada pelo recém-instalado governo Vargas, em 1930, foi a de delegar uma missão “revolucionária” a um órgão de governo encarregado de implementar diretamente a legislação social e trabalhista.

É importante notar as semelhanças entre ambos os países nesse aspecto. Tanto o Ministério da Higiene chileno como o Ministério do Trabalho brasileiro, incorporaram inicialmente essa missão, destacando o novo compromisso do Estado em legislar em

¹⁰¹ Tal como o denominava Lindolfo Collor, o primeiro titular da pasta. Em 1931, também é criado o Departamento Nacional do Trabalho (DNT), que incorporou o Departamento Estadual do Trabalho de São Paulo e criou as Inspetorias Regionais nos outros estados. Regulamentado em 1934, o DNT tinha por fim resolver as questões relativas à execução, fiscalização e cumprimento da legislação trabalhista. O decreto que instituiu o DNT (Decreto n. 19.443, de 26/11/1931) inscrevia em seu art. 1 que a instituição teria por objetivo “promover medidas de previdência social e melhorar as condições gerais de trabalho, sendo para isso, composto de uma diretoria geral, subdividida nas seguintes seções: 1) organização, higiene, segurança e inspeção do trabalho; 2) previdência social, patrocínio operário e atuariado” (MORAES FILHO, 1978, p. 219).

favor do trabalho e da reforma social -, agora provido de estruturas burocráticas equipadas para levar a cabo tal tarefa.

Esse compromisso não seria meramente gestual, visto que, nos dois casos, após a criação dos respectivos ministérios, passou-se realmente do plano das intenções para o plano da adoção de medidas concretas. Mais tarde, o repertório corporativo também se fará presente em ambos os ministérios como um recurso político e ideológico para propagar os valores de uma nova ordem centrada nos *feitos e possibilidades* da política social do Estado.

Mas, à diferença do Chile, o corporativismo brasileiro tratará de assentar suas bases sobre a organização dos *sindicatos profissionais*, afastando deles os indícios de qualquer *pluralidade e autonomia*, e logicamente, as “doutrinas subversivas”.

No caso da criação do MTIC, o reconhecimento dos interesses coletivos entrava finalmente em sinergia com o modo de gestão das burocracias administrativas ligadas à questão do trabalho. Como em qualquer lugar em que ocorrera tal processo, o Estado passou a classificar os trabalhadores em “categorias” para finalidades de reconhecimento das atividades sindicais e de proteção social (CASTEL, 2003). A gestão da conflituosidade social dependeria agora das intervenções do Estado e, mais tarde, do poder normativo de uma Justiça do Trabalho.

Com o Decreto n.19.770 de 19/03/1931, finalmente é regulamentada a sindicalização das classes operárias. A Lei de Sindicalização vem alterar o padrão das associações previamente existentes. Ela consagrou o princípio da *unidade sindical*, reconhecendo a primazia do *sindicato profissional*, definindo-o ao mesmo tempo como *órgão consultivo* e de *colaboração* com o poder público.

Com o referido Decreto, as associações operárias passavam a transitar sob a órbita do Estado, inserindo-se num movimento de “oficialização de classes” para fins de titularidade a um benefício social. Apesar de o Decreto 19.770 instituir a sindicalização como facultativa, ela se tornava na prática compulsória, visto que somente os sindicalizados poderiam gozar dos benefícios da legislação social. É nesse ponto controverso da legislação trabalhista que se constituirá a amarração entre os sindicatos e o seguro social.

É importante destacar como as leis sociais do período traziam consigo um duplo sentido em sua aplicação. Em 1931, é decretada a Lei dos 2/3 (n. 20.291), também conhecida como Lei da Nacionalização do Trabalho. Essa polêmica Lei exigia das

empresas a contratação de 2/3 de trabalhadores nacionais para comporem sua mão-de-obra. Se por um lado, essa Lei tratou de afastar o trabalhador imigrante “suspeito” das fábricas, por outro, criou uma *reserva de mercado* para o trabalhador nacional. A Lei dos 2/3 buscava vencer as resistências do patronato em admitir trabalhadores nacionais nas indústrias, considerando o fato de o patronato industrial do período tachar o trabalhador nacional como um ser “inapto” para o trabalho.

Esse duplo sentido também se aplicava à Lei de Sindicalização. O caráter compulsório (dissimulado) da filiação sindical, embora controverso, encontrava justificativa na baixa ou quase nula sindicalização verificada entre os trabalhadores situados fora dos principais centros industriais do país, como São Paulo e Rio de Janeiro (Tabela 7).

Tabela 7. Sindicatos Oficialmente Reconhecidos - Brasil – 1931-1934

Unidades políticas	Número de sindicatos							
	De empregadores				De empregados			
	1931	1932	1933	1934	1931	1932	1933	1934
Distrito Federal	1	2	26	22	21	25	20	8
Alagoas	-	-	2	-	-	4	2	2
Amazonas e Acre	-	-	-	-	-	-	-	15
Bahia	-	-	-	4	-	2	22	33
Ceará	-	-	-	1	-	-	1	2
Espírito Santo	-	-	-	16	-	4	10	12
Goiás	-	-	-	-	-	-	-	-
Maranhão	-	-	-	-	-	-	6	2
Mato Grosso	-	-	-	-	-	-	-	3
Minas Gerais	-	-	11	77	-	-	22	31
Pará	-	-	-	-	-	11	11	3
Paraíba	-	-	-	-	-	-	2	1
Paraná	-	-	-	-	10	6	6	-
Pernambuco	-	-	-	30	-	8	9	9
Piauí	-	-	-	1	-	-	3	5
Rio de Janeiro	-	-	7	21	4	24	29	20
Rio G. do Norte	-	-	-	1	-	-	4	3
Rio Grande do Sul	-	-	11	17	-	6	48	21
Santa Catarina	-	-	-	-	-	19	10	3
São Paulo	2	2	21	83	2	6	52	27
Sergipe	-	-	1	-	2	2	9	8
Brasil	3	4	79	273	39	116	259	208

Fonte: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1939/1940, p.705.

Aliás, o adensamento do número de sindicalizados era uma estratégia deliberadamente perseguida pelos próprios técnicos do Ministério do Trabalho, como Evaristo de Moraes e Joaquim Pimenta, autores do referido Decreto. A despeito das controvérsias suscitadas em torno da Lei de Sindicalização, Joaquim Pimenta afirmava que o Decreto 19.770,

[...] se defeitos tinha, não eram estes de molde a justificar a crítica com que foi veementemente alvejado, de uns que o consideravam uma cópia da lei fascista italiana, de outros, um modelo que se tivesse inspirado na ideologia comunista. Nem uma coisa nem outra. Fora, ao contrário, elaborado tendo-se em conta a situação real das classes trabalhadoras do Brasil; os obstáculos que se antepunham à sua organização e a uma política social que fosse a expressão de interesses que teriam de ser ritmados por um regime legal que resultasse de uma aproximação e se fizesse mediante um compromisso por parte do Estado de reconhecer no sindicato, mais do que uma simples sociedade civil, um órgão necessário ao equilíbrio da ordem jurídica na economia nacional” (PIMENTA, 1935, p. 3).

Os tratadistas brasileiros do direito do trabalho, bem como os técnicos do MTIC, desenvolveram uma espécie de aversão, não totalmente injustificada, em relação à questão da pluralidade sindical, em vista do que ela poderia representar numa ordem social permeada por fortes desigualdades.

Havia um reconhecimento explícito por parte desses grupos de que sem um *sindicato único* ao lado de um *direito do trabalho legislado*, as lutas dos trabalhadores pela conquista de novos direitos facilmente sucumbiriam às pressões patronais. A ideia de um sistema de relações industriais lastreado por um *sistema de convenções jurídicas* transparece claramente na exposição de motivos do Ministro do Trabalho Lindolfo Collor, que justificou o Decreto 19.770:

O direito sindical, ou direito coletivo, começou a ter existência no momento em que, acima do direito privado do indivíduo-patrão e do indivíduo-operário se erigiu uma convenção regulando os direitos e os deveres do patrão-classe e do operário-classe. O direito sindical regula os interesses coletivos das classes, ou dos agrupamentos das classes nas convenções regularmente pactuadas entre elas.¹⁰²

Na opinião da maioria desses tratadistas, técnicos e intelectuais que se engajaram no tema da sindicalização una e profissional, seria necessário reconstruir novas regulações que fossem compatíveis com o que se entendia por “liberdade associativa”, mas mantendo essencialmente a tutela dos que deveriam se submeter a

¹⁰² CF. Lindolfo Collor - Exposição de motivos que justificou o Decreto n. 19.770, de 19 de março de 1931. In: LOUZADA, Alfredo João. Legislação Social-Trabalhista: coletânea de decretos feita por determinação do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio. 2. ed. Brasília: MTPS, 1990, p. 510.

essa ordem - o capital e o trabalho - a um espaço fortemente arbitrado, quer seja por parte dos órgãos ministeriais ou judiciários ligados ao trabalho. O que deveria sobressair na dinâmica dos conflitos sociais era a *potestade* do direito do trabalho (OLIVEIRA VIANNA, 1938). Segundo eles, a ação tutelar exercida por esses órgãos, no melhor dos casos, seria provisória, visto que ela deixaria de existir tão logo seus efeitos fossem sentidos na realidade, estabelecendo assim uma real *paridade de reivindicações no conflito* (SEGADAS VIANA, 1943).

Esses técnicos também afirmavam a íntima articulação existente entre “o Direito do Trabalho, o Direito Corporativo e o Direito do Seguro Social”, ressaltando o caráter “eminentemente protetor da previdência”. Ainda segundo eles, seria necessário criar uma “mentalidade previdenciária” no país, “anti-formalista, anti-forense”, que fosse capaz de sentir as necessidades dos postulantes ao seguro, compreendendo-os como “verdadeiros tutelados, e não como meros litigantes” (TRABALHO E SEGURO SOCIAL, 1946, p. 44).

Quanto ao problema da organização sindical, este remetia diretamente para a questão da personalidade jurídica do sindicato (de direito público ou de direito privado) e ao seu caráter *laico ou confessional* (CESARINO JR., 1970). Essa questão tornou-se forte objeto de disputa entre os adeptos da unicidade e as correntes católicas que, junto com alguns setores do patronato, defendiam a autonomia e a pluralidade sindicais nos debates que presidiram a Assembleia Constituinte de 1934. Para os primeiros, a pluralidade sindical não seria aceitável visto que o sindicato representava “não apenas a coletividade de seus associados, mas a coletividade profissional inteira, impondo-se, portanto, a condição unitária de sua organização” (OLIVEIRA VIANNA, 1938, p.34). A pluralidade somente poderia prevalecer nos sistemas liberais, posto que não seria possível admiti-la “nos quadros em que se verifica a integração das corporações profissionais dentro da estrutura política do Estado” (CAVALCANTI, 1938, p.09).

Os católicos, por sua vez, como os seus congêneres chilenos, afirmavam que o sindicato *uno e laico* representava um “atentado à liberdade confessional do indivíduo, inadmissível num regime liberal” (OLIVEIRA, 1937, p.3). Essa posição era defendida pela Liga Eleitoral Católica- LEC, organizada para influir nos debates da Constituinte de 1934, a qual reunia expressivos nomes do pensamento católico brasileiro como Alceu Amoroso Lima e Plínio Correia de Oliveira. As opiniões desse último sintetizam bem as aspirações dos católicos quanto à questão da sindicalização plural:

“Os operários devem respeito à pessoa e aos bens dos patrões e na realização fiel do trabalho para que foram contratados. É a Igreja estabelecendo a harmonia entre patrões e operários para realizar a paz de Cristo no reino de Cristo. E para a realização deste ideal, a Igreja afirma a necessidade da organização dos operários e dos patrões em organizações profissionais católicas e plurais. Sem estas, não é possível resolver-se a questão social. A Igreja, preconizando tal solução, exige a formação dos sindicatos confessionais onde não seja possível fazer corporação. Como sempre, ela tem em vista o maior bem das almas. É, portanto, contrária ao sindicato revolucionário também ao sindicato único e leigo. Devendo adaptar-se às atuais condições da sociedade, e considerando que num estado leigo o sindicato único seria necessariamente leigo, a Igreja aceita a pluralidade sindical, onde ela for necessária” (OLIVEIRA, 1937, p.5).

Para o patronato industrial, não interessava em princípio a constituição de um sindicato único que representasse a unidade dos seus interesses. Sua experiência associativa, além de não se pautar por tal estrutura de representação, já havia sido reconhecida pelo Estado com o Decreto n. 1.637, de 05/01/1907. As associações empresariais, como o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo - CIESP (futura Federação das Indústrias do Estado de São Paulo- FIESP), temiam a formação do sindicato único por parte do operariado, “quer sob influência de um movimento sindical independente, quer mesmo sob a direção do Estado” (CASTRO GOMES, 1982, p.292).

Sob pressão direta desses setores, e especialmente do patronato, a Constituição de 1934 acolhe o princípio da pluralidade e da autonomia dos sindicatos. Mas o Decreto n. 24.694 de 12/09/1934, publicado pelo governo às vésperas da promulgação da Constituição, anulou na prática os efeitos dessa pluralidade, ao manter os sindicatos como órgãos de colaboração com o Estado.¹⁰³ Mais tarde, os católicos e o patronato deixarão de lado suas veleidades doutrinárias, cerrando fileiras em torno da organização sindical corporativa, especialmente quando as “ameaças” do comunismo se fizerem presentes.

Cabe aqui salientar que a maioria dos tratadistas, intelectuais, legisladores e funcionários ligados ao tema do trabalho, ocuparão o espaço público a eles aberto pelos acontecimentos de 1930, preocupados menos com a fidelidade a uma determinada

¹⁰³ Ainda no tocante ao decreto 24.694 era facultado ao sindicato reconhecido por lei: a) representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, não só os seus próprios interesses e os dos seus associados, como também os da profissão respectiva; b) fundar e administrar caixas beneficentes, agências de colocação, escolas, hospitais e outros serviços de assistência e de previdência social, c) pleitear junto aos poderes públicos, para os seus serviços de previdência e assistência social, auxílios, subvenções e outros favores, ou a criação desses mesmos serviços, quando, por falta de recursos, não os puderem instituir ou manter. O pedido de reconhecimento sindical devia obedecer a determinadas minúcias administrativas, cujo processo era fortemente fiscalizado pelo Estado. Era vedada as entidades sindicais fazer parte de organizações internacionais, salvo autorização expressa do MTIC (MORAES FILHO, 1978, p. 237).

agremiação política. O que os movia, especialmente durante o período que vai de 1932 a 1937, era defender uma posição “moderada” frente às diversas forças em conflito. Precaviam-se, assim, de que o processo de legislação social não fosse colocado em cheque pelo excesso de reacionarismo dos grupos católicos, ou pelo puro economicismo do “partido” dos empresários, o CIESP-FIESP, ou ainda pela “ameaça” do movimento comunista (WERNECK VIANNA, 1999).

Antes do advento da Constituição de 1934, a legislação social vinha avançando em compasso com as diretrizes do Ministério do Trabalho. No período de 1931 a 1934, são promulgados vários decretos abrangendo todas as reivindicações referentes à regulamentação das condições de trabalho, que nos anos anteriores haviam sido explicitadas pelo operariado brasileiro (CASTRO GOMES, 1982). Em 1932, foi decretada a jornada de trabalho de oito horas no comércio e na indústria (Decreto n. 21.396, de 12/05/1932), e é regulamentado o trabalho feminino, proibindo-se o trabalho noturno para mulheres e equiparando o salário entre homens e mulheres (Decreto n. 21.417 - A, de 17/05/1932). Ainda no mesmo ano, o trabalho do menor na indústria é finalmente regulamentado (Decreto n. 22.042, de 03/11/1932).

Com o Decreto n. 21.175, de 21/03/1932, é instituída a carteira profissional de trabalho. De um modo emblemático, a carteira profissional também reproduziria as ambiguidades do regime varguista quanto à aplicação da legislação social. Se por um lado, sua criação consagraria a lógica de que “quem tem ofício tem benefício” (CASTRO GOMES, 1988), por outro, conferiu aos trabalhadores um importante recurso probatório nas disputas judiciais movidas contra o patronato.

As carteiras profissionais, especialmente as emitidas no período 1941-1945, explicitavam aos trabalhadores a indispensabilidade da sua inscrição em uma ocupação específica para o desfrute dos benefícios da legislação protetora do Estado. Elas funcionavam como uma espécie de documento que atestava a proteção do trabalhador, enquanto este permanecesse numa determinada ocupação, prescrevendo ao mesmo tempo o seu comportamento, como deixa entrever a ilustração abaixo.



Figura 2. Carteira profissional de trabalho – Brasil, 1945. Fonte: arquivo pessoal.

Também em 1932, são formadas as Comissões e Juntas de Conciliação e Julgamento (Decreto n.21.396, de 12/05/1932) que foram instituídas dotadas de certos recursos para fazer valer as decisões judiciais no campo das disputas trabalhistas. Tais Juntas reconheciam as convenções coletivas de trabalho, criadas no mesmo ano (Decreto n. 21.761, de 31/08/1932), quebrando com a tradição jurídica liberal de só admitir contratos individuais (CARVALHO, 2004). Em 1933, o direito a férias é regulamentado para os comerciários, bancários e industriários. Com a Constituição de 1934, é criada uma Justiça do Trabalho (art. 122) e o salário mínimo é instituído (art.121). No entanto, a primeira só seria de fato organizada em 1939, e o salário mínimo esperaria até a década de 1940 para ser finalmente regulamentado.

A Carta de 1934 também consagrava o princípio, tão almejado pelos trabalhadores brasileiros, da *estabilidade no emprego*. Conforme destacado, desde a organização dos primeiros arranjos previdenciários para os funcionários do Estado que a estabilidade era perseguida pelos trabalhadores do setor privado. Nesse aspecto, é importante ressaltar o fato de o instituto da estabilidade no país nascer intimamente

imbricado às necessidades atuariais no campo do seguro social. A garantia de um fluxo contínuo de contribuições para a solvência financeira das CAPs demandava a permanência do trabalhador no emprego. O artigo 53 da Lei que estabeleceu as Caixas, em 1923, assim previa:

Após dez anos de serviço prestado a mesma empresa, os empregados a que se refere a presente lei só poderão ser demitidos em caso de falta grave, apurada em inquérito feito pela administração da empresa, ouvido o acusado por si ou com assistência do seu advogado ou do advogado do sindicato da classe ou do representante do mesmo, se houver, cabendo recurso para o Conselho Nacional do Trabalho (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1923, p. 126).

Mais tarde, o Decreto n. 62 de 1935 veio regulamentar o artigo 121 da Constituição de 1934, que tratava da indenização por tempo de serviço aos trabalhadores demitidos sem justa causa. O referido Decreto previa a extensão do instituto da estabilidade, até então restrito ao âmbito dos seguros sociais, para os *contratos de trabalho*, concedendo-o aos assalariados que contassem com dez anos de serviço efetivo no mesmo emprego (SANTOS, 1979; WERNECK VIANNA, 1999). Contudo, o patronato questionou a constitucionalidade do Decreto, alegando que o estatuto da estabilidade, além de ferir a *necessária* mobilidade da força de trabalho, incitava a indisciplina do trabalhador no interior das empresas:

Nas indústrias modernas a disciplina do pessoal operante é requisito essencial para o êxito de todos os processos de fabricação. Ora, quando este pessoal operante tiver consciência de que, salvo em casos excepcionais, ele é irremovível depois de 10 anos de permanência na mesma empresa, a disciplina figurará entre as recordações do passado (PUPO NOGUEIRA *apud* WERNECK VIANNA, 1999, p. 260).

No campo dos seguros sociais, criam-se a partir de 1933 os Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAPs, organizados por categoria profissional. A criação desses Institutos estava intimamente atrelada ao modelo de sindicalização postulado pelo novo governo. A vinculação dos benefícios do seguro à *obligatoriedade da sindicalização* será a pedra de toque de toda a legislação social do Estado. Tal vinculação tornou-se um dos principais recursos para estruturar os sindicatos no país, ao passo que também ampliava a base coletiva do seguro social. Aliás, o mesmo valia para os demais benefícios da legislação trabalhista, como os contratos coletivos de trabalho e as convenções coletivas, que só seriam extensivos para os sindicalizados.

A política previdenciária adotada a partir de 1930 fundamentou-se num discurso de ruptura com o que havia se estabelecido até então no campo dos seguros sociais, embora reconhecesse a contribuição da legislação anterior. Contudo, não se deve desconsiderar o fato de os Institutos terem herdado a estrutura administrativa das antigas Caixas, as quais traziam os vícios do mutualismo empresarial (as CAPs conviveram com os IAPs até 1954).

Conforme dito anteriormente, o problema em torno das CAPs referia-se à sua estrutura de funcionamento que delegava aos empregadores e empregados de uma *mesma empresa*, o direito de instituírem fundos próprios, colocando diversos óbices à expansão dos benefícios do seguro para as *categorias profissionais*. Essas Caixas eram financiadas mediante os aportes contributivos de empregados e empregadores: uma contribuição de 3% dos vencimentos de cada empregado, e a arrecadação de 1% da renda bruta das empresas. A parte correspondente ao Estado representava uma taxa mínima que incidia sobre os serviços fornecidos por essas empresas (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1923, p. 127).

Os benefícios providos pelas Caixas compreendiam aposentadorias e pensões por morte, e assistência médica e farmacêutica.¹⁰⁴ Seus conselhos administrativos seguiam uma representação “paritária”, sendo os representantes dos empregados eleitos em assembleia, e os dos empregadores nomeados diretamente pelo presidente da companhia na qual a Caixa estava vinculada. Várias dessas entidades contavam com menos de 50 associados, tornando-se assim organismos com fraca capacidade para suportar os encargos decorrentes da diversificação dos riscos entre os seus segurados. Vale ainda registrar que, na época em que essas Caixas foram instituídas, os proprietários de empresas, principalmente as de capital estrangeiro, deixavam muitas vezes de recolher suas contribuições para os cofres dessas entidades. Tais empresas alegavam que os contratos de concessão que possuíam para explorar os serviços de infraestrutura no país, não as obrigavam a contribuir com os fundos do seguro, taxando de inconstitucional a Lei que instituiu as CAPs em 1923 (LOUZADA, [1933] 1990, p.37). Até aqui nada de diferente em relação às antigas sociedades mutualistas.

Foi para corrigir essas assimetrias que o legislador brasileiro instituiu os IAPs, conferindo *densidade social* aos fundos previdenciários mediante o princípio de sua

¹⁰⁴ As CAPs forneciam ao trabalhador uma aposentadoria por tempo de serviço, denominada de aposentadoria ordinária. Para o recebimento desse benefício, o trabalhador deveria contar trinta anos de serviço e cinquenta anos de idade.

extensão para as categorias profissionais. O propósito do governo em criar esses Institutos adquiria grande envergadura. Ao estender o campo de abrangência do seguro para as categorias profissionais, o mundo operário passou a perceber que seu próprio modo de organização, dentro da nova ordem que então se estruturava, não podia senão entrar em conflito com as velhas concepções de proteção centradas no âmbito das empresas.

A criação dos IAPs, em 1933, vem modificar substantivamente a relação dos trabalhadores com o seguro social. Com os Institutos, o trabalhador poderia no mínimo barganhar sua mobilidade no mercado de trabalho. Portanto, ele não mais dependeria de uma única empresa para obter seus benefícios previdenciários, e sim da inscrição em uma categoria; em um *estatuto profissional*. Isso proporcionava uma *mobilidade regulada* para a força de trabalho que, estando acima do arbítrio da empresa, passava a depender do poder de negociação dos sindicatos profissionais.

Com a criação dos IAPs, inicia-se um contínuo movimento de “dilatação da previdência social” no país (MEDEIROS, 1941, p. 118). Até o início da década de 1940, foram criados seis Institutos, organizados como entidades públicas autárquicas, sob a supervisão direta do MTIC. Cada um desses Institutos dispunha de um departamento central, sediado na capital da República, e órgãos de execução nos diferentes estados, com sedes regionais e agências locais.

Em 1933, é criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos – IAPM (Decreto n. 22.872, de 29/06/1933). Logo a seguir, em 1934, são organizados o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários – IAPC (Decreto n. 24. 273 de 22/05/1934), e o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários – IAPB (Decreto n. 24.615 de 09/06/1934). Em 1938, são criados o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Transportadores de Cargas – IAPTEC, e o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Estivadores – IAPE (ambos pelo mesmo Decreto n. 627 de 18/08/1938).¹⁰⁵ No mesmo ano, surge o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários – IAPI (criado pelo Decreto n. 367, de 31 /12/1936 e regulamentado pelo Decreto-lei 1.918 de 27/08/1937). Em 1940, é instituído o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado – IPASE (Decreto-Lei n. 2.865 de 12/12/1940). E, já nos anos 50, é criada a Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e de Empresas do Serviço Público – CAPFESP (Decreto n.34.586, de 12/11/1953), que enfim unificaria as CAPs que não

¹⁰⁵ Em 1945, o IAPE e o IAPETEC são fundidos pelo Decreto-lei n. 7.720, de 09/07/1945, dando origem ao IAPTEC.

lograram ser absorvidas pelos Institutos. O regime previdenciário inaugurado pelos IAPs permaneceu intacto até 1966, quando se unificou o sistema previdenciário com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social - INPS.

O que deve ser salientado é que, inversamente do que ocorrera no Chile, as Caixas e Institutos de previdência no Brasil foram se fundindo já no início da década de 1940, até a unificação definitiva do sistema em 1966 (Tabela 8).

Tabela 8. Previdência e Assistência Social. Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões - 1923/1951

Anos	Institutos e caixas	Associados ativos
	Número	
1923	24	22991
1924	26	30792
1925	27	41192
1926	28	53236
1927	30	62811
1928	44	132854
1929	44	140435
1930	47	142464
1931	98	147108
1932	140	189482
1933	164	210883
1934	176	274302
1935	179	495363
1936	188	682580
1937	104	844801
1938	104	1787386
1939	100	1838885
1940	95	1912972
1941	82	2124714
1942	54	2279093
1943	40	2455110
1944	38	2639793
1945	35	2762822
1946	35	2824409
1947	35	2895613
1948	35	2858801
1949	35	2902048
1950	35	3030708
1951	35	3045988

Fonte: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Anuário Estatístico do Brasil, 1953, p.527.

É importante destacar que após a criação dos IAPs, houve uma relativa diminuição da influência do patronato no interior das instituições de previdência. Cada Instituto passou a ser dirigido por um funcionário executivo (diretor ou presidente), nomeado diretamente pelo Presidente da República. Esse funcionário era assessorado por um colegiado, com representação igual de empregados e empregadores (MALLOY, 1986).

Assim, o Estado passou a ter um forte poder discricionário dentro dessas instituições. Isso se refletiu diretamente na forma de financiamento dos benefícios previdenciários. A Constituição de 1934, em seu artigo 121, acolheu o princípio da “contribuição tripartite” para a composição das fontes de receitas das instituições previdenciárias, prevendo uma equiparação entre as contribuições de empregados e empregadores e um maior envolvimento do Estado na constituição dos fundos.¹⁰⁶

Entretanto, esse poder discricionário do Estado era contrabalançado pela presença dos sindicatos nos conselhos de representação dessas entidades. Os líderes sindicais, principalmente os vinculados ao sindicalismo oficial, exerciam uma considerável pressão sobre as operações dos Institutos. É claro que essa pressão era proporcional à capacidade de mobilização das diferentes categorias profissionais filiadas a cada um desses Institutos.

A progressiva centralização dos seguros sociais não estava apenas em compasso com o movimento de sindicalização das diversas categorias, mas com as novas diretrizes administrativas e econômicas do governo em matéria de *gestão do social*. Através dessas diretrizes, buscava-se uma maior racionalização das bases atuariais de organização do seguro, visando o emprego de suas reservas técnicas em diversas atividades econômicas e sociais.

A legislação previdenciária do novo governo, já surgia tensionada pelos problemas inerentes ao controle dos recursos arrecadados no âmbito do seguro social. A opção por organizar os Institutos, sob bases mais coletivas, lançava dúvidas sobre os reais interesses que se estruturavam em torno desse campo. Pode-se dizer que os

¹⁰⁶ O parágrafo primeiro do artigo 121 da Constituição de 1934 previa “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 e de morte” (BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1934, p.30). Contudo, mantinha-se o mesmo esquema de financiamento das CAPs. O Estado continuaria a contribuir marginalmente para o sistema através de impostos sobre o consumo de certos bens e serviços - mediante a chamada quota previdenciária. A contribuição dos trabalhadores oscilava entre 3% e 8% dos seus salários, dependendo do Instituto, mas a contribuição sobre o faturamento anual das empresas aumentou de 1% a 1,5% (SANTOS, 1979, p. 26)

principais conflitos envolvendo essa questão, entre as décadas de 30 e 40, diziam respeito às decisões sobre a destinação desses recursos. Tal como no Chile durante o mesmo período, havia uma preocupação por parte dos técnicos do MTIC de que os objetivos das instituições previdenciárias fossem desvirtuados por um emprego incorreto das suas reservas acumuladas. Esses técnicos queixavam-se do uso especulativo que alguns Institutos faziam dessas reservas, e enfatizavam a necessidade de empregá-las em atividades que trouxessem retornos reais aos trabalhadores.

Os institutos vêm distribuindo as suas reservas, ou na aquisição de vastas áreas urbanas, ou na compra e financiamento de grandes prédios, a fim de alcançar alto rendimento dos capitais empregados, orientação já agora contrariada pelo Chefe da Nação, que deseja ver realizados, antes de tudo, os princípios fundamentais da previdência e assistência social. Limitando-se a efetuar a compra de títulos, a adquirir terrenos ou depositar dinheiro nos Bancos, a juros compensadores, os Institutos enfraquecem o meio circulante, pela massa de capital que retiram dos estados, quando se impõe precisamente uma saída política de redistribuição de suas reservas (BEZERRA DE FREITAS, 1942, p. 172).

O problema da má utilização das reservas técnicas pelos Institutos causava vários inconvenientes para o próprio governo. Um desses inconvenientes, dizia respeito à concentração das carteiras imobiliárias dos fundos previdenciários em investimentos que ofereciam maior rentabilidade e risco no curto prazo, incitando a especulação em torno das atividades bancárias ou no mercado imobiliário das grandes cidades. Isso, em contrapartida, provocava o encarecimento dos aluguéis e dos materiais de construção, comprometendo o minguado orçamento dos setores populares urbanos. Aliás, esta era uma das principais justificativas para a intervenção do Estado nas operações de crédito efetuadas pelos Institutos, como deixava entrever Helvécio Xavier Lopes, técnico do IAPETEC, em uma entrevista para a revista *Cultura Política*, em 1943:

O custo elevado das construções e a rendosa amortização dos capitais privados invertidos em operações imobiliárias impossibilitaram às massas proletárias uma habitação adequada, embora modesta. Uma parte desproporcionalmente importante dos salários foi – é ainda – absorvida pelos aluguéis para casas ou apartamentos. Os inquéritos efetuados pelo Serviço de Estatística da Previdência sobre trabalho e condições de vida, por ocasião dos estudos preliminares à implantação do salário mínimo, revelaram percentagens excessivas desviadas da renda mensal do trabalhador para a habitação. Não se podia esperar chegar, por um aumento de salário, a um melhor equilíbrio, dada a inegável tendência para uma permanente alta no preço dos aluguéis. O congelamento do nível dos aluguéis, com indubitáveis repercussões sobre o mercado imobiliário, não podia ser encarado como uma solução definitiva e só foi decretado como medida excepcional, imposta pelas circunstâncias extraordinárias que atravessa o país em consequência da guerra. Sendo, com raras exceções, o capital privado incapaz de prover, em nível compatível com os juros esperados às necessidades de habitação dos trabalhadores, tornou-se imprescindível uma intervenção do Estado (CULTURA POLÍTICA, n.33, 1943, p. 75).

De fato, a criação dos IAPs vai transformar a previdência social brasileira em um importante *instrumento de poupança coletiva*, visto que a magnitude dos recursos envolvidos em cada um dos Institutos não era nada desprezível (Tabela 8). Tanto é assim que, a partir de meados da década de 1930, inaugura-se uma política atuarial de acúmulo de reservas técnicas nesta área, sendo a proporção de despesas menores do que a de recursos arrecadados e deixados em reserva.

Tabela 9. Aposentadorias, Pensões, Arrecadação e Patrimônio Acumulado – IAPs/ 1939

Instituto	Aposentadorias	Pensões	Arrecadação	Patrimônio
IAPETEC	502:105	39:660	25.538:562	39.519:272
IAPE	1.069:368	13:229	16.984:439	34.284:583
IAPM	8.209:440	4.478:012	37.580:147	132.274:696
IAPB	6.142:298	1.867:353	37.434:883	95.934:034
IAPC	13.194:299	10.186:576\$	139.028:736	439.191:517
IAPI	347:175	234:948	213.766:261	333.420:933
TOTAL	29.464:685	16.819:778	470.333:028	1.074.625:035

Fonte: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Anuário Estatístico do Brasil, 1939/1940, p.189.

Mas a preocupação dos técnicos dos IAPs e do MTIC com a questão atuarial, não se vinculava tão-somente a objetivos de “contenção de custos”, como insistem alguns autores (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986). O seguro social no Brasil, apesar de iniciado em 1923, não dispunha de nenhum serviço de organização atuarial dos seus planos de benefícios. O CNT, instituição que em princípio deveria dirigir e fiscalizar as Caixas, tampouco contava com algum técnico atuário em seus quadros (LOUZADA, [1933] 1990).

Somente no início da década de 1930 que é criado o cargo de atuário no MTIC. Nessa época, havia um desconhecimento total da verdadeira função do atuário e dos princípios que norteavam tal profissão. A atuária frequentemente era tratada como uma

mera extensão da contabilidade e, portanto, como uma técnica de racionalização e de controle de custos. Foi contra essa ideia que tiveram de lutar os primeiros atuários nomeados pelo MTIC para se firmar enquanto profissionais do campo previdenciário (CULTURA POLÍTICA, n.21, 1942, p. 49).¹⁰⁷

Na opinião da maioria desses técnicos, a centralidade dos problemas atuariais devia-se à maior necessidade de racionalização administrativa dos Institutos frente à gradual expansão do número de segurados pela previdência social no país. Saliente-se ainda o fato de essa necessidade surgir concomitantemente com os esforços do governo em adotar critérios de racionalidade administrativa para o funcionamento de todo o aparato burocrático do Estado. É de 1938 a primeira grande tentativa de reformar o Estado, adotando critérios burocráticos profissionais para o funcionamento da administração pública, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público– DASP.

A criação dessa instituição representou um importante passo para o país avançar na sistematização das normas sobre o funcionalismo civil, consolidando-se o instituto do concurso público e o da estabilidade no Serviço Público Federal, e estabelecendo ainda normas mais uniformes para a administração da coisa pública (WARLICH, 1984; GUERZONI FILHO, 1996; LIMA JR., 1998) Aliás, é do próprio ensaio de organização administrativa realizado por uma instituição previdenciária, o IAPI, que surgirá o padrão burocrático a ser seguido pela maioria dos órgãos administrativos do Estado brasileiro nas décadas de 30 e 40, incluindo o próprio DASP (HOCHMAN, 1992).

Assim, definiu-se que no IAPI seriam aplicados critérios meritocráticos para a escolha dos técnicos que iriam compor os seus quadros, e que os mesmos deveriam ser contratados mediante concurso público. Os concursos públicos organizados pelo Instituto, assim como os planos de carreiras definidos para os seus funcionários, foram considerados modelos para a administração pública brasileira (CULTURA POLÍTICA, 1942, n.11, p. 192).

Ao lado do MTIC, o IAPI, devido sua importância estratégica em organizar os seguros sociais para os trabalhadores do setor industrial, desempenhou um papel central na promoção e articulação da política social do regime varguista, especialmente durante o período do Estado Novo. Importante ressaltar que, embora essas duas instituições estivessem diretamente vinculadas às atividades sindicais, elas eram majoritariamente

¹⁰⁷ Em 1934 é criado o Atuariado do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (Decreto 24.748, de 14/06/1934).

dirigidas por técnicos, que, acima de tudo, deveriam cumprir com zelo os objetivos de mais longo prazo do regime no campo social: incorporar gradualmente o proletariado urbano nas políticas sociais do Estado. Interpunham-se, assim, às organizações do mundo do trabalho, o *projeto soberano do Estado* através dessas duas instituições.

O IAPI beneficiou-se do fato de ter sido uma das últimas instituições previdenciárias criadas no primeiro governo Vargas. Do ponto de vista técnico, o governo estava determinado a criar o IAPI no sentido de evitar os problemas organizativos, financeiros e atuariais que pareciam ser endêmicos a outras instituições previdenciárias. As primeiras atividades desse Instituto se concentraram em aprimorar a execução de certas tarefas, como a distribuição aos empregados da indústria das “cadernetas de contribuição”, evitando assim as fraudes que eram bastante frequentes no modelo orientado pelas CAPs. Em 1941, o IAPI compunha uma massa de aproximadamente um milhão de segurados.

Os responsáveis pela criação desse Instituto lançaram estudos sistemáticos sobre a viabilidade das políticas de assistência médica e previdenciária para os trabalhadores industriais, considerando essas políticas sob inúmeros aspectos. Promoveram assim estudos rigorosos, destacando a influência das epidemias ligadas ao mundo do trabalho e seus impactos nas taxas de morbimortalidade dos trabalhadores da indústria. Também organizaram relatórios técnicos, tabelas atuariais e censos industriais que minuciosamente eram registrados como importantes subsídios à política governamental para o setor.

De acordo com Hochman (1992), os técnicos do IAPI – os assim chamados “cardeais da previdência” - tiveram a mais exitosa trajetória na administração pública brasileira, exercendo, ao longo de quatro décadas, a partir de 1938, “sua influência e controle sobre o debate e a direção das políticas de previdência social” (HOCHMAN, 1992, p. 372).

Grande parte dos profissionais vinculados a esse Instituto, como Geraldo Baptista, Arnaldo Sussekind, Moacyr Cardoso de Oliveira, Armando de Oliveira Assis, cultivavam uma imagem da previdência social como uma instância que deveria ser gerida exclusivamente por um saber técnico. Um saber jurídico e administrativo o qual deveria antecipar-se às pressões que poderiam ameaçar a faticidade do projeto político varguista de incorporação dos trabalhadores urbanos no mundo dos direitos sociais.

Esse agir por antecipação, endossado por esses técnicos, partia de dois diagnósticos. O primeiro, dizia respeito aos interesses privados que se opunham à publicização do seguro social, representados pelo patronato e pelas seguradoras privadas que operavam no ramo dos seguros médicos e de acidentes de trabalho. O segundo, mais controverso, referia-se à “incapacidade” dos sindicatos em realizar as tarefas administrativas necessárias à integração do trabalhador nacional nas políticas sociais do Estado. A missão desses profissionais como *intelligentsia*, por mais controversa, consistia em dar efetividade a um projeto ambicioso que visava “criar uma burocracia profissional” e ao mesmo tempo articulá-la ao mundo do trabalho.

Assim, tentava-se com o IAPI conferir um novo tratamento para a administração do Estado social brasileiro, tendo como princípio motriz o engajamento dos seus servidores na *coisa pública republicana*. No entanto, esse engajamento deveria se tornar conexo às necessidades do mundo do trabalho; uma tarefa nada fácil de ser realizada, visto que a organização racional do aparato previdenciário, excessivamente valorizada por esses servidores, colidia diretamente com a ordem corporativa na qual se inseriam os sindicatos.

É desnecessário dizer que a burocracia previdenciária desenvolveu uma atitude ciosa em relação às pressões do sindicalismo sobre o controle dos fundos do seguro social. Essa *intelligentsia*, a mesma que durante as décadas de 30 e 40 criará a Justiça do Trabalho, o Imposto Sindical e a CLT, temia pelo destino dos fundos previdenciários se esses, porventura, caíssem nas mãos dos sindicatos.

Cabe aqui salientar que esse embate se arrastará até 1966, quando finalmente os IAPs são unificados em uma única instituição, o INPS. Essa unificação, consumada durante o regime militar (1964-1985), representará o triunfo da burocracia previdenciária sobre o sindicalismo, num contexto insulado das pressões políticas. Embora a unificação dos Institutos tenha se processado durante o período ditatorial, não se optou, tal como na ditadura chilena, pela privatização dos seguros sociais. Muito pelo contrário, a presença dessa *intelligentsia* na nova instituição – o INPS – vocacionou a previdência social brasileira a se fortalecer como instituição pública voltada a expandir seus benefícios.

Apesar dessas tensões, a burocracia previdenciária e os trabalhadores detiveram uma relativa influência sobre a organização dos recursos das aposentadorias e pensões durante as décadas de 30 e 40. O patronato e as seguradoras privadas, por sua vez,

trataram de explorar os *nichos* da assistência médica e do seguro de acidentes de trabalho. É importante destacar que o Estado brasileiro demonstrou uma relativa incapacidade em impor suas decisões sobre esses setores. E é particularmente neste ponto específico da legislação previdenciária que há uma importante diferença a ser salientada em relação ao Chile, sobretudo no que se refere aos serviços médicos organizados pelas instituições do seguro operário.

O processo de constituição das políticas públicas de saúde no Brasil, a partir dos anos 30, instituiu dois formatos diferenciados de prestação de serviços de saúde, conformados no interior de dois ministérios: o MTIC e o Ministério da Educação e Saúde Pública - MESP (HOCHMAN; FONSECA, 1999; FONSECA, 2007). A bifurcação das políticas de saúde entre essas duas agências do Estado brasileiro caracterizou-se respectivamente por operar duas formas distintas de prestação da assistência médica: uma corporativa, vinculada diretamente à inscrição dos trabalhadores sindicalizados no seguro social, e outra “universalista”, destinada para os grupos que se encontravam fora dos arranjos estatutários de proteção social instituídos pelo Estado - os trabalhadores rurais, os domésticos, e os desempregados (FONSECA, 2007, p.18-19).¹⁰⁸

A consequência mais problemática concernente à consagração desse “modelo dual de assistência” deve-se ao fato de as instituições previdenciárias terem optado pela contratação de serviços médicos privados – principalmente os hospitalares – para fornecer atenção aos seus segurados (VIANNA, 1998; MENICUCCI, 2007). Tal como nas CAPs, os prestadores privados de saúde “complementavam” os serviços médicos providos pelos IAPs ou constituíam a *totalidade* da rede assistencial dos Institutos.

Os industriários, que representavam de longe o maior contingente de segurados pela previdência social, eram atendidos nos próprios locais de trabalho ou ainda por médicos particulares e hospitais contratados diretamente pelas empresas (BAHIA, 2005). Em 1946, no bojo das discussões que propunham reformar o sistema de seguro social, mediante a unificação dos Institutos num único Instituto de Serviços Sociais do

¹⁰⁸ Segundo Cristina Fonseca (2007), o MESP surgiu como um instrumento burocrático cujo propósito era consolidar uma estrutura de serviços em todas as regiões do país, atendendo inclusive à área rural, excluída do raio de atuação dos organismos previdenciários. Sua finalidade era, portanto, imprimir pelo menos aos serviços de profilaxia rural e combate às endemias um caráter “mais universal e não-restritivo, voltado para uma população enorme, diversa e dispersa por todo o país” (2007, p.52).

Brasil – ISSB (Decreto-Lei n.7.526 de 07/05/1945), o Deputado Plínio Barreto relatava à Assembleia Constituinte a situação da assistência médica organizada pelos IAPs:

Para ressaltar o desinteresse que as nossas instituições de previdência têm evidenciado pelos serviços de assistência médica, a única modalidade que efetivamente é prestada por algumas, basta assinalar que só possuem seis hospitais em todo o país, sendo três no Distrito Federal, e que dos 7.5 milhões dos seus segurados e dependentes, somente 13% (filiados às Caixas, ao IAPB, IAPM, IAPE) recebem cuidados médicos, sendo que destes, apenas 75.000 podem contar com uma assistência não-precária (BARRETO, 1946, p. 457).

Viu-se que no Chile, durante o mesmo período, a constituição de uma rede própria de serviços médicos no seguro social operário, representou um importante passo no sentido de preparar as bases institucionais para o advento de um sistema público de saúde, no início dos anos 50. No Brasil, deu-se o oposto. A ausência de serviços médicos próprios no âmbito do seguro social operário acabaria pavimentando o caminho para o *mercado da saúde*. Isso custaria às instituições médicas do Estado a perda dos trabalhadores sindicalizados que, em razão do precário serviço fornecido pelo subsistema público, buscaram suprir suas necessidades de assistência médica mediante planos privados oferecidos pelas empresas.

Pode-se afirmar, nesse sentido, que os esquemas privados de proteção, no âmbito da saúde, cresceram diante da *inoperância da previdência pública* em constituir uma rede própria de serviços médicos; uma tendência que se agravaria a partir das décadas de 1960 e 1970. A previdência social brasileira afiançou o mercado assistencial de serviços médicos, e este, sem titubear, passou a faturar sobre a negligência do Estado nesse campo.

O mesmo se passou com os seguros de acidentes de trabalho. Conforme visto no capítulo anterior, a adoção tardia no Brasil das indenizações por acidentes de trabalho como um seguro social público, demonstrava o poder das seguradoras privadas em bloquear todas as iniciativas voltadas a publicizar o seguro por parte do Estado. Alguns Institutos de Previdência, contudo, lograram manter o caráter público e obrigatório desse seguro, como o IAPM.¹⁰⁹

Os técnicos dos IAPs desenvolveram uma incessante campanha a favor da estatização dos seguros de acidentes. A esse respeito, diziam que o grande problema das

¹⁰⁹ Os seguros contra acidentes de trabalho instituído pelo IAPM obrigavam as empresas a contratar o seguro organizado pelo próprio instituto, como determinava a lei 22.872.

companhias privadas de seguro, muitas delas organizadas pelo próprio patronato industrial, era que as mesmas eximiam-se do compromisso de promover campanhas de prevenção de acidentes no interior das empresas. Daí o viés indenizatório criado por esse seguro, deixado exclusivamente a cargo da previdência. Devido à grande ocorrência de acidentes de trabalho no país, cresciam os pedidos antecipados de aposentadorias por invalidez e pensões por morte nas instituições previdenciárias. No início dos anos 40, formou-se uma comissão técnica incumbida de estudar a reforma da Lei de Acidentes de Trabalho. Essa comissão buscava criar um Instituto Nacional de Prevenção e de Seguros de Acidentes do Trabalho, dando origem ao Decreto-Lei n.7.036 de 10 de novembro de 1944, que transformou as indenizações por acidentes em um seguro social, sem lograr seu grande objetivo que era o de retirá-lo das companhias privadas.¹¹⁰

A expansão dos seguros sociais para novas categorias de trabalhadores requeria também que se dotasse o sistema previdenciário de maior uniformidade, o que colocava na ordem do dia a necessidade de fusão das Caixas pelos Institutos, e destes por uma única instituição nacional de previdência. As propostas de unificação das instituições previdenciárias eram salientadas desde o início da década de 30 nos vários Boletins do MTIC: “a necessidade de fusão das Caixas e dos Institutos existentes é algo urgente em vista da expansão do número de segurados, especialmente para se produzir previsões atuariais mais conformes à coordenação de todas essas instituições” (BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO..., 1935, p. 11).

Contudo, deve-se salientar que a inclusão de novas categorias à política previdenciária foi realizada através de medidas que abonaram as empresas dos seus encargos com o sistema previdenciário. Os legisladores esperavam que a poupança coletiva da classe trabalhadora se constituísse não só a partir do crescimento da massa salarial, mas do lucro líquido das empresas.

Entretanto, a contribuição do empregador permaneceu estritamente proporcional à contribuição do empregado, desde que era praticamente impossível estipular fiscalmente a renda bruta de algumas empresas. Isso significava que a contribuição patronal tornava-se função da massa salarial paga pela empresa e não de seu

¹¹⁰ Cabe salientar que antes desse Decreto, foi nomeada uma comissão composta por Evaristo de Moraes e Oscar Saraiva, a qual organizou o projeto de lei, que foi convertido no Decreto n. 24.637, de 10/06/1934. Essa lei instituiu o seguro ou depósito obrigatório para garantia do pagamento da indenização, simplificou o seu processo e aumentou o valor máximo desta, em caso de morte, além de ser assimilada ao acidente de trabalho e à moléstia profissional que a Lei de 1919 não contemplava (CESARINO JR., 1970).

faturamento, desonerando assim o capital dos encargos previdenciários vis-à-vis o trabalho (SANTOS, 1979, p.26) Essa era uma das razões pelas quais o processo de expansão dos benefícios do seguro social já nascer dotado de parcos recursos. Se a preocupação atuarial dos técnicos da previdência conseguia coibir uma série de fraudes, através da imposição da obrigatoriedade das contribuições mensais para *efeitos de contabilidade*, não conseguiu evitar que o patronato se eximisse de suas *obrigações legais* quanto à destinação de parte do montante do faturamento das empresas para a formação do patrimônio da classe operária.

Apesar desses problemas, a questão do associativismo do trabalhador brasileiro nunca deixou de ser uma preocupação central das políticas de previdência social durante o governo Vargas. E é nesse aspecto que reside sua importância como recurso de ação coletiva para o proletariado nacional. Se por um lado, o Estado mostrava-se incapaz de controlar certas áreas do seguro, como as mencionadas acima, por outro, promoveu medidas de grande impacto material para a classe trabalhadora, tais como a construção de conjuntos habitacionais e a criação de alguns serviços correlatos à atividade do seguro, especialmente no campo da assistência, como o Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS (CASTRO GOMES, 1999).

O SAPS foi uma autarquia instituída em 1940 (Decreto-Lei nº 2.478), subordinada diretamente ao MTIC. Sua proposta inicial era promover a melhoria das condições nutricionais da classe trabalhadora. Com essa finalidade, foram criados restaurantes populares que funcionavam a preços módicos para os trabalhadores. Para além desse objetivo original foram agregadas ao espaço dos restaurantes populares, atividades de lazer e cultura, que tornaram os benefícios da sindicalização e da filiação compulsória ao seguro social mais visíveis e atrativos para os trabalhadores industriais.

A opção pela aplicação dos recursos acumulados pelos IAPs em habitação, apesar de prevista desde 1933, só adquire expressão em 1937, durante o período no qual Agamenon Magalhães estava à frente do Ministério do Trabalho. Visando solucionar o problema do déficit habitacional das famílias da classe trabalhadora, o governo determinou que fossem empregados até 50% das reservas das instituições previdenciárias na construção de moradias. A política habitacional estadonovista, como parte de uma política mais geral de previdência social, adquiriu um forte caráter simbólico e material tanto para os trabalhadores como para o próprio Estado. Também aqui a política previdenciária se encontraria numa encruzilhada: seja como expressão de

uma “propriedade coletiva de transferência de capital”, destinada à formação do patrimônio da classe operária, ou como estímulo à acumulação capitalista.

As carteiras de investimentos imobiliários dos Institutos possibilitavam aos seus associados adquirirem casas próprias, em prestações mensais não excedentes a 50% dos salários, incluídos os juros (6 a 8% ao ano). O prazo estabelecido para a amortização dos empréstimos era de 20 anos. A aquisição de títulos da dívida pública, que constituía a maior fonte de inversões dos Institutos e Caixas, além de produzir juros sobre as operações de capitalização, o que era, aliás, a finalidade precípua da operação, constituía, na opinião do próprio governo, medida de “alto sentido patriótico”, revelando a necessária cooperação que se exigia das instituições do seguro social. Assim, os capitais dos Institutos passaram a ser investidos na chamada “batalha da produção” do início dos anos 40, e destinavam-se a iniciativas que visavam fortalecer o capitalismo nacional, como o financiamento à Carteira de Crédito Industrial e Agrícola do Banco do Brasil, à subscrição de parte do capital do Instituto de Resseguros do Brasil e da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN).

Outras importantes iniciativas no âmbito do seguro visavam à construção de vilas operárias, destinadas especialmente aos trabalhadores filiados ao IAPI. O emprego das reservas dos Institutos na construção dessas vilas era tido pelo governo como uma questão prioritária, devido ao problema da carência de moradias para as famílias operárias. A política de financiamento da habitação no âmbito do seguro social também era vista pelo governo como parte integrante de uma política mais geral de “promoção do trabalhador nacional”. Vale ainda registrar que os conjuntos habitacionais que eram então construídos, muitas vezes levavam os nomes de alguns próceres do regime varguista, demonstrando, nesse aspecto, como a política social estadonovista buscava intimamente associar os benefícios materiais da legislação concedidos aos trabalhadores às iniciativas do próprio regime:

O IAPETEC mantém em pleno funcionamento duas carteiras independentes – a imobiliária e a patrimonial, que já prestaram assinalados serviços. Foi assim construída a Vila Waldemar Falcão, na Ilha do Governador, com oitenta casas, divididas em três tipos diferentes: E, F-1 e F, as quais estão sendo vendidas aos associados a razão de 12:400\$000, 7:700\$000 e 6:300\$000, respectivamente. Esses tipos de casas têm as mesmas acomodações (sala de jantar, dois quartos, banheiro, cozinha, tanque e quintal), distinguindo-se, apenas pelas seguintes características: as do primeiro tipo têm forro e varanda, as do segundo tipo têm varanda, e as do terceiro não têm forro e nem varanda. Outra vila construída é a chamada “Agamenom Magalhães”, em Recife, com setenta casas, as quais têm, além das acomodações antes especificadas, serviço de assistência médica e

hospitalar para os seus moradores, grupo escolar, playground, mercado, etc. (CULTURA POLÍTICA, n.9, 1941, p.228).

No Rio Grande do Sul, como era de se esperar, havia a “Vila Getúlio Vargas”, com setenta e cinco prédios isolados, “todos com mobiliário confortável e de magnífico aspecto” (1941, p. 229).

É com a instituição do Estado Novo, em 10 de novembro de 1937, que a legislação social adquire corpo. Também é nesse período que as associações sindicais passam a sofrer uma forte intervenção do Estado. Para sacramentar esse processo, uma nova Constituição é outorgada no mesmo ano. Esta manteve toda legislação social até então produzida, exceto o direito à greve, tornado ilegal por contrariar “os superiores interesses da produção nacional”.¹¹¹ No artigo 140 da nova Constituição, definia-se que “a economia da produção será organizada em corporações, e estas, “como entidades representativas da força de trabalho nacional” seriam colocadas sob a proteção e assistência do Estado (BRASIL. CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1937, p.94-95).

Ao contrário do Código de Trabalho chileno, a Carta de 1937 não fazia qualquer distinção entre o trabalho manual ou intelectual, demonstrando nesse sentido, o esforço do governo em criar uma identidade para o povo brasileiro simbolizada na imagem do “trabalhador nacional”. A Carta apenas estatuiu que o trabalho *era um dever social*, tendo direito à proteção e solicitude especiais do Estado.

É durante esse período que a Justiça do Trabalho é regulamentada (Decreto-Lei n. 1.237, de 02/03/1939). A partir de 1941, ela se subdividiria em três instâncias: Juntas de Conciliação e Julgamento, Conselhos Regionais do Trabalho e Conselho Nacional do Trabalho - CNT. O CNT, além de ser o órgão mais importante da Justiça do Trabalho, tornou-se a instituição de orientação, fiscalização e recursos das instituições de previdência. Dentro dele, instituiu-se, através do Decreto-Lei n. 2.346, de 15/05/1939, o Departamento de Previdência Social (DPS), que passou a ter forte prerrogativa fiscalizadora sobre os Institutos, constituindo-se como o embrião de uma instituição central de previdência. Como órgãos do Ministério Público, funcionavam ainda junto ao

¹¹¹ Assim instituía o artigo 139 da Constituição de 1937: “Para dirimir os conflitos oriundos das relações entre empregadores e empregados, regulados na legislação social, é instituída a Justiça do Trabalho, que será regulada em lei e à qual não se aplicam as disposições desta Constituição relativas à competência, ao recrutamento e às prerrogativas da justiça comum. A greve e o lock-out são declarados recursos anti-sociais, nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional” (BRASIL. CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1937, p. 94).

CNT, a Procuradoria da Justiça do Trabalho e a Procuradoria de Previdência Social. O CNT se instituía como uma espécie de Ministério Plenipotenciário, híbrido, e de duas cabeças, acumulando funções de justiça e funções de administração, estreitando todas as questões que envolviam o trabalho e a previdência.

Apesar de funcionar em compasso com as diretrizes do MTIC, a Justiça do Trabalho foi aprimorada com a criação dos Tribunais do Trabalho, havendo paridade de representação em todas as suas instâncias.¹¹² Diferentemente do caso chileno, a conciliação e a arbitragem no Brasil eram *obrigatórias*, pois falhando a conciliação, a Justiça do Trabalho era quem decidia a controvérsia em torno dos litígios trabalhistas. Ainda em 1939, é promulgada uma nova lei de sindicalização (Decreto-lei n. 1402), restabelecendo oficialmente a unidade sindical e a tutela dos sindicatos ao Ministério do Trabalho (os sindicatos não reconhecidos pelo Estado foram dissolvidos).¹¹³

Finalmente, no dia 1 de maio de 1940, é regulamentado o salário mínimo (Decreto n. 2.162 de 01/05/1940). Este, no entanto, seria fixado em valores nominais bastante inferiores ao custo de vida nas principais cidades brasileiras, variando para baixo, conforme se calculava o custo médio de vida nas diferentes regiões do país. O mínimo não fixava a renda destinada às famílias de classe média. Na cidade do Rio de Janeiro, uma família típica de classe média gastava por mês, em 1939, nada menos do que 10 vezes o mínimo arbitrado em 1940. Os congelamentos salariais eram frequentes. Entre julho de 1940 e maio de 1943, o congelamento do mínimo representou perda real do poder de compra de aproximadamente 40%, em virtude da inflação acumulada no período (CARDOSO, 2010).

Apesar da estrutura portentosa do MTIC, o Estado contava com poucos recursos para fiscalizar a vigência do salário mínimo em todo o território nacional, face à relutância do patronato em aceitá-lo, mesmo sendo fixado como um salário de subsistência, um “salário vital”. Com o passar do tempo, o valor depreciado do mínimo tornou-se referência, não como remuneração mínima, mas como teto para grande parte das ocupações assalariadas urbanas, inclusive na indústria (2010, p. 233).

¹¹² Em todas as instâncias da Justiça do Trabalho, ao lado dos magistrados trabalhistas, havia vogais (representantes) dos sindicatos dos empregados e dos empregadores, em número igual de representantes.

¹¹³ Estipulou-se que um mínimo de cinco sindicatos podia formar uma federação, três federações podiam formar uma confederação. Os sindicatos em geral estavam organizados por base municipal, e as federações e confederações, respectivamente estavam organizadas em base estadual e nacional. Os sindicatos elegiam representantes para as federações e estas para as confederações.

Contudo, o seu valor arbitrado tornar-se-ia importante referência para a fixação das expectativas em torno de uma renda que passava a ser minimamente assegurada e convertida em direito, especialmente para os trabalhadores que recebiam as piores remunerações, incluindo a massa de trabalhadores rurais. Além disso, o valor do salário mínimo também indexaria o valor dos benefícios do sistema previdenciário. Esse fato era tão mais importante na medida em que o principal problema dos baixos valores das aposentadorias pagas pelos Institutos devia-se à situação precária dos salários e, principalmente, à sua falta de uniformidade.

Ainda em 1940, é criado o imposto sindical (Decreto-lei n. 2.387), que obrigava todos os trabalhadores – sindicalizados ou não – a destinar uma contribuição referente a um dia de trabalho para a organização dos seus sindicatos.¹¹⁴ A instituição do imposto sindical, dentre outras finalidades, vinha auxiliar os sindicatos a assistir seus associados nos processos de concessão de benefícios junto às instituições previdenciárias. Em 1942, é criada a Comissão do Imposto Sindical - CIS (Decreto-lei n.4.298), visando racionalizar o emprego dos recursos provenientes da contribuição sindical compulsória. Em 1943, surge a Comissão Técnica de Orientação Sindical – CTOS (Decreto n.5.199, de 16/01/1943), como medida oficial para incrementar o número de sindicalizados no país. Num plano concreto, a criação da CTOS representava a intenção do governo de promover o desenvolvimento da atividade sindical e ao mesmo tempo de prestar aos sindicatos toda a colaboração necessária, organizando cursos de preparação de trabalhadores para a administração sindical e para assumir um papel de relevo na vida pública. Nas palavras do próprio Presidente Vargas:

Neste primeiro de Maio, aproveitando o ensejo de falar-vos diretamente, quero lembrar a necessidade de aumentarmos a inscrição nos sindicatos profissionais. Não se cogita de alterar-lhes a organização, mas apenas fazer com que o número de sindicalizados se eleve até abranger todos os trabalhadores, de forma que estes, representando a totalidade das profissões, possam influir mais diretamente nas resoluções de caráter econômico, social e político. Não há, aí, apenas um dever patriótico a cumprir. Reclamam-no os interesses gerais e o interesse particular do próprio trabalhador, que falando por si mesmo junto às instâncias da administração, mais se integra na organização do Estado e se liberta por completo das explorações parasitárias de politiquinhos e demagogos, sempre prontos a prometer o que não podem dar em troca de tudo aquilo a que não têm direito (CULTURA POLÍTICA, n.28, 1943, p.10).

¹¹⁴ Do total arrecadado dessas contribuições pelo MTIC, 60% ficava com o sindicato da categoria profissional, 15% para as federações sindicais e 5% para as confederações.

A CTOS, enfim, tornar-se-ia um dos principais veículos de divulgação da obra de legislação social do governo e um instrumento de promoção do trabalhador nacional. Sintomático disso foi o lançamento do boletim mensal por esta organizado e intitulado “Vargas - Boletim do Trabalhador”. Esse boletim, impresso em formato de jornal, e de distribuição gratuita, era destinado ao operariado. Seu primeiro número apareceu em 10 de Novembro de 1943, com uma tiragem de 250 mil exemplares. Através dele, os trabalhadores eram informados sobre todos os assuntos referentes à legislação social e trabalhista. Em todas as suas edições, o Boletim publicava reportagens sobre os sindicatos e informações relevantes sobre os Institutos de Previdência, representando um esforço em prol da sindicalização de massa no Brasil (CULTURA POLÍTICA, n.37, 1944, p. 82).

Tais medidas apontadas acima tratavam explicitamente de tornar o sindicato profissional “a casa do trabalhador”, e o imposto sindical, bem como a CTOS, tornaram-se as iniciativas-chave para conferir densidade às associações sindicais (CASTRO GOMES, 1999, p. 93) A CTOS desempenhou um papel fundamental na promoção da sindicalização, sem a qual os Institutos de Previdência permaneceriam esvaziados de suas prerrogativas.

No dia 1 de maio de 1943, é promulgada a Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei N. 5.452, de 01/05/1943), ordenando todas as leis do trabalho até então existentes. A CLT vinha reafirmar o compromisso do Estado com a *estabilidade do trabalhador* ao inscrever em seu artigo 492 que: “O empregado que contar mais de dez anos de serviço na mesma empresa, não poderá ser despedido senão por motivo de falta grave ou circunstância de força maior devidamente comprovada”. No seu artigo 495, instituía que “reconhecida à inexistência de falta grave praticada pelo empregado, fica o empregador obrigado a readmiti-lo no serviço e a pagar-lhe o salário que teria direito no período da suspensão” (BRASIL. CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO, 1943, p. 493). Cumprido, portanto, o prazo de dez anos, o trabalhador brasileiro tornava-se *estável* e não poderia ser despedido, mesmo na hipótese de uma falta grave. Nesse caso, competia ao empregador recorrer às Juntas de Conciliação e Julgamento para provar sua ocorrência. Caso fosse comprovada a demissão, esta caberia única e exclusivamente à decisão do poder judiciário.

É nesse ponto da legislação social e trabalhista que o dispositivo da estabilidade termina por desvincular-se de suas raízes atuariais, tal como consagrada pela legislação

das CAPs, para se transformar em um importante instrumento de estabilização das expectativas do trabalhador quanto à sua permanência no emprego (SANTOS 1979). Esta será uma das maiores inovações do direito social brasileiro: o legislador declarava sua intenção de limitar a liberdade do capital na contratação da força de trabalho, e o trabalhador se transformava num “proprietário” do seu emprego (WERNECK VIANNA, 1999, p. 339), inscrevendo-se assim em uma “comunidade extrapatrimonial de trabalho” assentada em regras jurídicas (SUPIOT, 1994).

Em compasso com a CLT, também era anunciada a Lei Orgânica da Previdência Social, em 1944, procurando dar uniformidade aos Institutos e acompanhar a tendência, verificada a partir dos anos 1940, de crescimento da massa salarial.

A Lei Orgânica da Previdência Social, que deverá entrar em vigor ainda este ano, conforme anunciado por Vargas em seu discurso do dia 1 de maio em São Paulo, corrigirá as falhas do sistema de seguro social vigente no Brasil, fixando inclusive a aposentadoria mínima, que passará a corresponder ao salário mínimo regional, deduzida, apenas, a percentagem relativa às despesas que cessam com a inatividade, como a de transporte e outras. Acabarão, dessa forma, ‘as aposentadorias de miséria’, de dez e vinte cruzeiros, ou pouco mais, concedidas por algumas instituições. Nenhum aposentado receberá importância inferior àquele salário, com pequenas deduções (CULTURA POLÍTICA, n.46, 1944, p.25-26).

Enfim, com a CLT a regulação dos conflitos entre capital e trabalho passava a ser fortemente arbitrada, tal como idealizada por seus formuladores. Os sindicatos profissionais, a previdência social e a Justiça do Trabalho seriam os pilares de sustentação do edifício da proteção do trabalho. Esses três elementos estavam estritamente vinculados, embora o que cimentava as relações entre eles era o *controle da atividade sindical pelo Estado*. Assim, a Justiça do Trabalho dependia de um sindicalismo estruturado para produzir suas decisões vinculantes quanto aos litígios trabalhistas. Os Institutos de Previdência, por sua vez, faziam dos sindicatos profissionais os seus principais interlocutores. E era mediante esses dois instrumentos que os sindicatos prendiam-se ao Estado.

A securitização da força de trabalho levava ou “forçava” à sua sindicalização, esta, por seu turno, fortalecia o princípio da indexação do valor dos benefícios do seguro ao valor do salário mínimo, uma vez que se contava com a expectativa de que as categorias mais mobilizadas puxariam para cima os salários. O sistema de garantias jurídicas ainda se mantinha em função do instituto da estabilidade. Os problemas aqui surgiam dos controles privados de alguns dos recursos do seguro, indispensáveis à ação

coletiva dos trabalhadores, e ainda, da questão de como incluir nesse *mecanismo promissor* o imenso contingente da população que permanecia sem proteção, os não-sindicalizados, os não-segurados, os não-cidadãos: os trabalhadores rurais, os domésticos, os desempregados; em suma, a esmagadora maioria da população brasileira.

De acordo com Luiz Werneck Vianna (1999, p.300), os direitos elementares do trabalho, materializados na fixação do salário mínimo e nos benefícios da previdência social, correspondiam à contraprestação “outorgada” pelo Estado para compensar o controle dos sindicatos pelos órgãos ministeriais.

Mas o arranjo corporativo que por esse mecanismo acima apontado seria instituído no país, não poderia se assentar na força “espontânea” dos agentes da produção para legitimar suas proteções, em vista da situação extremamente desigual do mercado de trabalho. Seria necessário, antes, que uma ordem jurídica assentasse esse arranjo, precipitando-se sobre o conflito entre capital e trabalho. Essa ordem, contudo, não rompeu necessariamente sua relação dialética com a sociedade, legitimando um sistema de *tensões reguladas*. No próximo capítulo se discutirá como essa ordem estruturou-se no país, dando encaminhamento aos direitos sociais.

2.2.2.3- Um novo Estado para um novo social. O projeto corporativo do regime de Vargas e a política social e trabalhista: possibilidade ou promessa?

E inútil atacar e destruir os velhos troncos
oligárquicos, quando se deixa viva a raiz da
árvore¹¹⁵

Como se pôde observar acima, o relativo avanço da legislação social durante o período de 1930 a 1945 é sintomático do modo pelo qual as principais tensões referentes ao conflito social foram encaminhadas para o Estado por intermédio de um arranjo corporativo. Nesse aspecto, o corporativismo no Brasil, ao contrário do que se verificou no Chile, desempenharia um papel central como espaço de interlocução do Estado com as classes sociais.

¹¹⁵ Cf. SANTA ROSA, Virginio. O sentido do Tenentismo. Rio de Janeiro: Schmidt Editor, 1933, pg.118.

É preciso salientar, no entanto, algumas especificidades da ordem corporativa que emergiu no Brasil do pós-30. Uma ordem que “introduziu o trabalhador na República”, mas que sancionou as profundas desigualdades que caracterizam até hoje a sociedade brasileira; uma ordem que, utilizando-se da terminologia de Boltanski e Thévenot (2006), guardou dois mundos em permanente tensão: o mundo “cívico-industrial”, povoado pelos estatutos jurídicos de proteção, sindicatos profissionais, convenções coletivas, garantias à estabilidade do trabalhador, constituindo-se assim como *promessa* de ampliação da cidadania; e o “mundo do mercado” habitado pela competição predatória e pelo puro auto-interesse.

Contudo, tais especificidades não se referem propriamente à adoção do corporativismo no Brasil como estrutura de “intermediação dos interesses”, mas a presteza com a qual as propriedades que habitaram esses diferentes mundos se repeliram mutuamente.

Em vista das finalidades deste capítulo, torna-se importante ressaltar a influência que algumas idéias exerceram sobre o processo de construção do Estado social no Brasil. Obviamente que essas idéias, ainda que influentes, nunca foram aplicadas tal como imaginadas originalmente por seus portadores, mas adquiriram seu suporte programático, sua realização, com o advento das instituições corporativas implementadas pelo regime varguista.

Nesse aspecto, as diferenças com o Chile pós-24 são marcantes, no sentido de ter havido no Brasil uma *sintonia* entre os intelectuais que pensavam a ordem corporativa e as políticas empreendidas pelo novo governo revolucionário. As mudanças produzidas no país, a partir de 1930, não se deram apenas com a “entrada” do Estado na vida nacional, e sim pelo influxo dessas idéias que transformaram substantivamente o *conteúdo* e a prática intervencionista do Estado (SANTOS, 1978).

A emergência de um “pensamento autoritário”, já nas primeiras décadas da República oligárquica, é emblemática do esboço dessa prática acima apontada. O que deve ser retido em relação à emergência desse pensamento foi sua capacidade em elaborar uma *síntese* das possibilidades que o próprio passado nacional encerrava para a constituição de uma *sociologia da política brasileira*. Para elaborar assim uma prática intervencionista socialmente informada.

De acordo com Karl Mannheim, uma “síntese” das possibilidades de se “utilizar boa parte das aquisições culturais e energias sociais acumuladas em épocas anteriores”,

somente se torna válida se ela se basear “numa posição política que venha a constituir um desenvolvimento progressivo” (MANNHEIM, 1972, p. 179).¹¹⁶ Essa síntese, no caso do pensamento autoritário brasileiro, foi amplamente perceptiva às transformações que requeria o momento.

Novamente, o problema posto é aquele da “constituição da ordem” e da reafirmação do princípio da autoridade do Estado; mais de uma autoridade que servisse aos objetivos de “acelerar o tempo” das transformações presentes. Aliás, o tema da “aceleração social do tempo” (SCHEUERMAN, 2004)¹¹⁷ será uma constante no pensamento dos intelectuais afinados a essa corrente de pensamento, como Alberto Torres, Oliveira Vianna, Azevedo Amaral e Francisco Campos. Importante aqui é perceber que o diagnóstico feito por esses intelectuais sobre a realidade brasileira, constituir-se-á em matéria elaborada para um projeto de construção nacional. Tratava-se, enfim, de um *projeto pedagógico* de sensibilização das elites dirigentes nacionais para uma “noção objetiva de país real” (OLIVEIRA VIANNA, [1920] 1973, p. 9).

De um modo geral, o que aproximava esses intelectuais era a preocupação com o atraso da sociedade brasileira em seu “trânsito para o moderno”. Além disso, tentavam compreender os fenômenos políticos e sociais do seu tempo como uma forma de conhecimento associado a uma *ação política*. Para eles, a política era o lugar da *coordenação* e da *adaptação*. Criticavam, portanto, a artificialidade e o mecanicismo das fórmulas de governo saídas da Constituição de 1891 e o facciosismo dos partidos políticos da Primeira República.

Para Alberto Torres, precursor e um dos principais expoentes dessa corrente de pensamento, a política era o vínculo que “dominava o corpo da constituição” e que ligava suas disposições “aos movimentos da sociedade, do povo e dos fatos” (TORRES, [1914] 1933, p. 229). Em 1914, Torres já chamava a atenção para a necessidade de se

¹¹⁶ Segundo Mannheim, “uma verdadeira síntese não é uma média aritmética de todas as diversas aspirações dos grupos existentes na sociedade. Se assim fosse, tenderia apenas a estabilizar o *status quo* em benefício dos que acabam de ascender ao poder [...]. Ao mesmo tempo, a nova ordem deve permear os mais amplos setores da vida social, deve adquirir raízes naturais na sociedade, a fim de colocar em ação o seu poder de transformação. Esta posição requer uma especial vigilância para com a realidade histórica do presente. O “aqui” espacial e o “agora” temporal de cada situação devem ser considerados no sentido histórico e social, e sempre lembrados a fim de, em cada caso, se determinar o que já não é necessário e o que ainda não é possível” (MANNHEIM, 1972, p. 179).

¹¹⁷ A industrialização, a mudança nas relações de trabalho e na densidade dos sujeitos de direito, desafia não apenas a estreiteza das instituições do liberalismo oligárquico. O tempo acelerado dessa mudança mina as pressuposições temporais sobre a separação dos poderes, tal como originalmente concebida pelos proponentes da institucionalidade liberal como Locke, Montesquieu e Madison, os quais passaram a ser criticados por falharem em prever os impactos das tendências aceleradas do desenvolvimento social sobre o suposto clássico da separação de poderes. Sobre a noção de tempo acelerado e suas implicações para a democracia liberal ver: (SCHEUERMAN, 2004).

criar “conselhos técnicos” e “organismos de coordenação” que auxiliassem o governo brasileiro na tarefa de realizar um “amplo programa de política social” ([1914] 1933, p. 229). Subjacente a ideia de criar esses organismos estava a noção de “democracia social” do autor:

Para a nossa civilização, sob um regime político democrático, que se propõe a realizar o governo do povo pelo povo, o dever elementar do Estado é formar o povo, começando por ser o governo do povo pelo povo. Os governos oligárquicos, acumulando privilégios jurídicos e privilégios de fato em grupos eleitos da sociedade, vinham renunciando a esses privilégios, ou, melhor, vinham-nos cedendo a novos conquistadores, já fortes para os exigir. A democracia política foi uma dessas conquistas parciais: obra da burguesia do dinheiro e das letras, ela realizou a ascensão desse novo poder, consagrando expressamente, para todos, os direitos de que estes careciam, e que reclamavam; direitos que, assim outorgados à massa proletária e miserável, nada lhes conferindo que fosse realmente prático, não as elevaram [...]. A democracia social, sucedendo à democracia política, substitui-se o encargo falaz de formar e apoiar o “cidadão” – tipo clássico de titular dos direitos políticos – pelo encargo de formar e apoiar o “homem”, o “indivíduo”, o *socius* da nação contemporânea (TORRES, [1914] 1933, p. 229).

A valorização do princípio da *autoridade* sobre o princípio da *liberdade*, traço principal dos escritos desses autores, como os próprios reconheciam, “não seria mero influxo de teorias estranhas ou de preocupações doutrinárias”, mas a consequência de um “dado imediato” saído dos próprios fatos observados na realidade (OLIVEIRA VIANNA, [1930] 1947). Esses autores são representativos de uma *intelligentsia* que afirmará seu discurso não apenas em oposição ao anacronismo das instituições do liberalismo oligárquico, mas em reação ao que consideravam ser as principais características do atraso da sociedade brasileira: sua fragmentação e dispersão; sua tendência ao *insolidarismo* e ao *privatismo*.

O corporativismo, como doutrina e prática política, ocupará um lugar de destaque no pensamento desses autores. No entanto, há algumas diferenças que devem ser ressaltadas em relação ao modo pelo qual os autores pertencentes a essa corrente de pensamento – especialmente os da geração de “autoritários” que influíram decisivamente na contextura das instituições de 30 - concebiam a ordem corporativa. Essas diferenças revelam, em grande medida, como os projetos de corporativismo pensados por esses autores serão absorvidos pela elite técnica do Estado e recepcionados pelos distintos interesses societais.

Em Azevedo Amaral e Francisco Campos, essa ordem era pensada essencialmente como *técnica*, como um artifício para precipitar as transformações necessárias ao advento de uma “sociedade de mercado” no país, fortemente dirigida e

regulada pelo Estado. O corporativismo aqui deveria funcionar como uma espécie de correia de transmissão entre o *decisionismo do Estado* e a vida social regulada pelo *tempo da economia*. Daí a importância desse decisionismo ser encarnado na figura de um líder dotado de carisma, de um “mito” criador, o *mito soreliano*, em Francisco Campos¹¹⁸, e da noção de rupturismo e de tempo acelerado em Azevedo Amaral. Em ambos, era necessário vincular essa questão do tempo acelerado das mudanças à intuição do legislador, às palavras demiúrgicas do estadista, para se criar novos portadores de interesse na realidade social brasileira.

Nessa visão, o espírito empreendedor e agressivo do *homo oeconomicus* deveria ser incitado e protegido por uma razão de Estado. Para Azevedo Amaral, seria praticamente impossível que o Estado nacional se ajustasse “ao exercício de novas funções econômicas”, sem o concurso dos agentes empenhados diretamente “na produção da riqueza e na organização do capital” (AZEVEDO AMARAL, 1936, p.46). O corporativismo enfim seria o instrumento indispensável para as forças sociais ligadas à produção *acelerarem o tempo* da transformação capitalista.

Essa faceta do pensamento autoritário - *instrumental* e *economicista* - encontraria uma especial acolhida por parte das associações empresariais durante o período ditatorial do Estado Novo, embora de um modo sempre dissimulado pelo discurso patronal da “autonomia dos interesses”. Nesse aspecto, o corporativismo no Brasil se mostraria bastante plástico aos interesses da ordem acumulativa, ao mesmo tempo em que atenderia os anseios das elites dirigentes estatais de *inserção soberana da nação* no capitalismo internacional. Em Azevedo Amaral, eram nítidas as influências de autores que pensavam o corporativismo a partir das tensões estruturais que caracterizavam o atraso das sociedades periféricas.¹¹⁹ Daí sua concepção da ordem corporativa como uma “estratégia permanente”, como uma eterna “fuga para frente”, visto que sua implantação nessas sociedades precipitaria uma radical transformação dos elementos que atravancavam o seu desenvolvimento (AZEVEDO AMARAL, 1938).

Oliveira Vianna, por sua vez, relevou a instrumentalidade dessa ordem para deformar seu caráter *acelerado* dentro de um crivo mais *passadista*. Sua preocupação

¹¹⁸ Cf. CAMPOS, Francisco. O Estado Nacional. Sua estrutura, seu conteúdo ideológico. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940.

¹¹⁹ Cf. MANOILESCU, Mihail. O Século do Corporativismo: doutrina do corporativismo integral e puro. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

era essencialmente a de buscar, em meio ao insolidarismo que caracterizava a sociedade brasileira, alguns “traços de solidariedade” que poderiam ser vetorizados e reinscritos na ordem das *convenções* que se estruturavam em torno da sociedade do trabalho.¹²⁰

A compreensão de Oliveira Vianna da ordem corporativa diferia em importantes aspectos da de outros expoentes do pensamento autoritário, como Azevedo Amaral e Francisco Campos. Para Oliveira Vianna, as pressões advindas dessa *aceleração do tempo* não deveriam desarranjar os *suportes coletivos* necessários à organização do trabalho e das proteções sociais no país. Essa visão *passadista* endossada pelo autor, dizia respeito à condição do homem antes do advento do capitalismo industrial, ao estado do homem como *artífice*: o homem das antigas guildas e corporações de ofício.

Na moderna sociedade da produção, dizia Oliveira Vianna (1951, p.111) “a máquina, por um lado, e, por outro, o egoísmo das elites dirigentes, haviam separado os homens em duas porções: uma pequeníssima, dentro da civilização, e outra numerosa, fora dela”. Criticava, assim, as mentalidades que concebiam a pessoa humana única e exclusivamente como um “agente da produção” (1951, p. 29).¹²¹ A ordem corporativa deveria se dissipar de sua mera artificiosidade aos requerimentos da produção, constituindo-se em uma política de *elevação social e moral da classe trabalhadora*; uma política de transformação do trabalhador em “sujeito da economia e não em simples objeto desta” (1951, p. 36).

Quais seriam então os elementos indispensáveis para o florescimento dessa política? Oliveira Vianna elencava pelo menos quatro, a saber: 1) o instituto da estabilidade do trabalho, livrando assim o trabalhador nacional da incerteza quanto ao seu próprio futuro no tocante à permanência do seu contrato de trabalho; 2) as convenções coletivas de trabalho, conferindo força aos sindicatos em seus dissídios coletivos; 3) os tribunais de trabalho, dotando a magistratura do trabalho de um *poder de potestade*; 4) as instituições de previdência social, provendo às categorias

¹²⁰ A descoberta desses traços de solidariedade, em Oliveira Vianna, era revelador da importância que o autor atribuía aos direitos associativos da classe trabalhadora como expressão extra-estatal de um direito (OLIVEIRA VIANNA, 1974).

¹²¹ Note-se aqui a forte influência da doutrina social da igreja católica na visão de mundo de Oliveira Vianna, especialmente da concepção de “dignidade da pessoa humana” (repetidamente enunciado nos escritos desse autor). Apesar dessa influência, Oliveira Vianna não compartilhava com a visão dos católicos em matéria de organização sindical, sobretudo no que se referia à defesa intransigente por sua parte dos sindicatos únicos e laicos, contra a ideia defendida pelos católicos dos sindicatos como organizações confessionais, plurais e autônomas.

profissionais, e não apenas às empresas, os recursos para a sua independência econômica e social (OLIVEIRA VIANNA, 1938, p.54).

Oliveira Vianna foi um dos poucos autores do período a perceber o caráter coletivo da “propriedade da previdência” e a modificação de atitudes que ela provocaria nos operários ao disseminar um sentimento de pertença a uma coletividade (1951, p.121). Ao contrário dos que viam no seguro social um instrumento apenas compensatório ao *esforço produtivo* dos trabalhadores, dizia que o principal papel dos Institutos de Previdência, criados a partir de 1933, seria o de “organizar a capilaridade social da classe trabalhadora”, preparando-a para assumir uma *tarefa de direção* nos negócios do Estado (1951, p.50).

Em Oliveira Vianna, a organização da previdência social remetia diretamente para a questão da “presença do povo” no Estado. Daí a importância de se organizar o regime corporativo tendo por base os seguros sociais coletivos e os sindicatos profissionais, pois seriam através desses instrumentos que se diminuiriam as assimetrias de poder entre patrões e empregados.

Não é, entretanto, somente sob este aspecto – o da assistência material – que se deve apreciar os serviços destas admiráveis instituições. Elas representam também, do ponto de vista moral, o epílogo de um longo movimento social no sentido da libertação progressiva do trabalhador do jugo do patrão e da caridade do Estado. É este o seu mais profundo significado, e que as torna o principal instrumento da nova política social em toda parte (OLIVEIRA VIANNA, 1951, p. 122).

Em razão da promessa das instituições previdenciárias do país, chamadas por ele acertadamente de “instituições de propriedade social”, de equacionar a crônica escassez de recursos da economia brasileira, a eficiência das mesmas apenas se provaria no futuro, quando e somente quando fosse possível unir a *densidade organizativa da força de trabalho* com a *densidade de suas poupanças coletivas*. Tais instituições não apenas destinar-se-iam às finalidades clássicas da proteção social- as coberturas relacionadas aos riscos da perda de renda na velhice, dos acidentes profissionais, do desemprego, das enfermidades e da morte - mas, sobretudo, criariam as condições propícias ao florescimento do capitalismo brasileiro: um capitalismo vocacionado a estruturar as solidariedades do mundo do trabalho.

Assim, os fundos previdenciários organizados coletivamente, longe de serem simples recursos para o “bem-estar” material, produziram profundos impactos

multiplicadores na vida pública e associativa da nação. Eles não apenas assegurariam os “confortos do lar”, e as garantias contra as vicissitudes da vida, mas fariam brotar as “escolas, os recreios, e os clubes operários”, constituindo-se assim em “grandezas associativas”, que poriam um fim no baixo estima do trabalhador nacional (1951, p. 127). Em referência ao imposto sindical, Oliveira Vianna prenunciava os potenciais efeitos que a instituição compulsória desse “tributo” produziria para o associativismo operário brasileiro, ao vincular intimamente os benefícios da sindicalização aos do seguro social:

Esta previsão é tanto mais fundada quanto, até agora, as nossas associações de previdência têm operado sozinhas e isoladas, jogando exclusivamente com os seus próprios recursos. Mas, porventura, já imaginaram o que elas poderão dar aos nossos trabalhadores em benefícios e serviços com uma futura articulação, que necessariamente há de vir, dos seus serviços a serem organizados – uns obrigatórios, outros facultativos - das associações sindicais, quando começarem a manejar e aplicar as reservas patrimoniais, provindas do nosso tributo sindical, recentemente instituído? Tudo isso, sem dúvida, abre ao nosso operariado uma perspectiva de grandeza incomparável (OLIVEIRA VIANNA, 1951, p. 129).

Enfim, no seu projeto de nação, o corporativismo não seria um simples instrumento e sim a própria expressão de uma nova ordem fundada no *direito do trabalho*, na *cultura do associativismo* e no *espírito de solidariedade*. Sem esses suportes coletivos, haveria poucas chances de que o Estado cumprisse com a *promessa* de integrar uma “massa de deserdados de quatro séculos” na vida política nacional ([1920] 1973, p. 45).

A obra de Oliveira Vianna teve uma forte influência sobre os intelectuais, legisladores e técnicos responsáveis por implementar as leis sociais no país entre os anos 30 e 40. Nos seus trabalhos, entrevê-se um verdadeiro programa de política social para a sociedade brasileira.¹²² O tom “louvável” à legislação social e trabalhista de Vargas - a “outorga generosa” de benefícios para a classe trabalhadora -, surge na obra desse autor como uma afirmação das “conquistas sociais” da Revolução de 1930 sobre o imobilismo da fase liberal oligárquica da política social brasileira: o mutualismo, desprovido de qualquer capacidade organizativa; a debilidade do movimento operário

¹²² Entre 1932 e 1940, Oliveira Vianna foi consultor jurídico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio – MTIC, convivendo nessa instituição ao lado de outros grandes juristas ligados ao trabalho como Evaristo de Moraes, Joaquim Pimenta e Evaristo de Moraes Filho.

face o patronato; a inoperância dos códigos jurídicos então existentes (OLIVEIRA VIANNA, 1951).

Havia assim, por parte de Oliveira Vianna, uma expectativa otimista de que o arcabouço da legislação social instaurado pelo novo governo pudesse enfim dissolver os resquícios oligárquicos herdados da Primeira República. Mas esse otimismo não o eximia de apontar consternadamente as imperfeições dessa mesma legislação:

O problema social no Brasil, com efeito, não foi, nem pode ser ainda, considerado na universalidade dos seus aspectos, nem a solução que lhe foi dada na obra legislativa da Revolução, é uma solução completa e integral, atacando-a em toda a sua integral complexidade. Neste domínio estamos, por assim dizer, ainda encerrados dentro do perímetro das cidades. O mundo rural brasileiro continua intacto, fora da ação tutelar e renovadora desta nova política social. Não enfrentamos ainda os problemas sociais que o nosso interior, com sua numerosa população proletária encerra (OLIVEIRA VIANNA, 1951, p.16).

Aliás, esse problema apontado por Oliveira Vianna será o Calcanhar de Aquiles da legislação social brasileira, um problema que, a bem dizer, somente será *parcialmente* equacionado com a extensão dos seguros sociais para os trabalhadores rurais na década de 1970.¹²³ Enquanto a política social orientou-se no sentido de criar no mundo urbano uma nova forma de “propriedade coletiva” (o seguro social), a estrutura da propriedade no mundo rural permaneceu praticamente intocada.

De acordo com Henri Hatzfeld (1982), a extensão tardia dos benefícios do seguro social ao campesinato refere-se à estrita vinculação que existe entre esse sistema e o assalariado industrial. O campesinato, em diversos países, permaneceu por muito tempo cativo do modelo que o autor denomina de “seguridade-propriedade”, caracterizado pela “segurança objetiva” da posse da terra ou pela proteção paternalista exercida pelos potentados rurais. A incorporação tardia dos trabalhadores rurais nos esquemas do seguro vai representar, em uma série de países, o avanço das concepções solidaristas, em parte precipitadas pela penetração das modernas relações capitalistas no campo, que transformaram o camponês em “trabalhador assalariado” submetido a diversos regimes de trabalho. O advento do moderno capitalismo agrário, senão quebrou as tradicionais relações de subordinação e de exploração no campo, ao menos contribuiu para enfraquecer as concepções que faziam do “modo de vida camponês” um motivo

¹²³ É somente em 1971, com o FUNRURAL, que é concedido aos trabalhadores rurais o benefício do seguro social. Mais tarde, talvez como iniciativa de reparação histórica, a Constituição brasileira de 1988 tratará de universalizar o acesso à previdência para os trabalhadores rurais, conferindo-lhes a condição de *segurado especial* da previdência social.

para preservar a intocabilidade da questão agrária e inviabilizar a extensão dos direitos sociais no campo (HATZFELD, 1982, p. 43).

Ao legislar exclusivamente para os setores urbanos, o Estado social que emergiu no Brasil do pós-30, teve de contemporizar com a elite agrária, franqueando a mesma o destino das massas rurais. E isso era tão mais grave, considerando o fato de que a maioria da população brasileira do período em questão vivia no campo (Tabela 9).

Tabela 10. Brasil- População Urbana das Cidades de 20 mil Habitantes e Mais - 1920 e 1940 (População Total das Regiões = 100)

Região	1920	1940
Norte	15,6%	15,8%
Nordeste	10,1%	8,9%
Leste	14,5%	19,1%
São Paulo	29,2%	26,7%
Sul	14,6%	11,2%
Centro-Oeste	2,8%	1,8%

Fonte: VILLELA; SUZIGAN (1973, p.43).

No Brasil, o tema da sindicalização e da extensão dos benefícios sociais para os trabalhadores agrícolas assumia uma importância fundamental. Segundo estatísticas do período, dos 11.888.000 trabalhadores brasileiros, aproximadamente 8.860.000 estavam empregados em ocupações do setor primário: agricultura, pecuária e extração – o que importava em 75% da população ativa do país (PINHO, 1941, p.24). Apesar de o setor capitalista agrário ter criado importantes vínculos com a indústria, a propriedade da terra estava fortemente concentrada. Em meados da década de 1940, havia pouco menos de 3% de proprietários de terra. Dos 75% de brasileiros que viviam no campo, um terço era composto por assalariados e dois terços por colonos e parceiros (CARDOSO, 2010 a, p.785).

A grande questão que se colocava para os legisladores de 30, portanto, era o que fazer com essa massa camponesa, até então encerrada nos grandes domínios rurais, e que agora se deslocava para as grandes cidades, à procura de trabalho e proteção, ameaçando aviltar ainda mais os salários urbanos. A *reforma agrária* estava

definitivamente vedada pelo interesses agrários ainda fortemente representados no aparelho de Estado. Duas soluções foram então aventadas: 1) dilatar a “fronteira” do país, impelindo essa massa a “marchar para o Oeste” para ocupar os imensos espaços despovoados; 2) conferir as mesmas os benefícios da proteção social que estavam sendo providos aos trabalhadores urbanos. A primeira solução foi a que prevaleceu, e a segunda, apesar dos esforços de alguns legisladores e técnicos do período, esperaria um longo tempo para se concretizar, conforme apontado acima.

O campo se mostrava como uma fronteira quase impenetrável à legislação social. Havia por parte dos legisladores brasileiros uma preocupação em reparar as injustiças históricas cometidas contra o campesinato. Além disso, a extensão da legislação social ao campo afigurava-se fundamental para conferir legitimidade ao discurso da política social estadonovista. Reconhecia-se que o primeiro passo a ser dado nessa direção, consistia em estender os direitos de sindicalização para o trabalhador rural. Na opinião de alguns técnicos do MTIC, os benefícios da legislação social no campo deveriam vir atrelados à obrigatoriedade da sindicalização, pois “se era assim com os operários porque haveria de ser diferente com as populações rurais, até então marginalizadas da legislação” (PINHO, 1941, p. 25).

É o próprio estadista que se ressentia da ausência da legislação social e trabalhista no campo. Em 1941, em um dos seus célebres discursos do Primeiro de Maio, Vargas dirigindo-se aos trabalhadores urbanos anunciava:

Temos a enfrentar, corajosamente, sérios problemas de melhoria das nossas populações, para que o conforto, a educação e a higiene não sejam privilégio de regiões ou de zonas. Os benefícios que conquistastes devem ser ampliados aos operários rurais, os que, insulados nos sertões, vivem distantes das vantagens da civilização. Mesmo porque se o não fizermos correremos o risco de assistir ao êxodo dos campos e ao super-povoamento das cidades, desequilíbrio de consequências imprevisíveis, capaz de enfraquecer ou de anular os efeitos econômicos da campanha de valorização integral do homem brasileiro, para dotá-lo de vigor econômico, saúde física e energia produtiva (VARGAS, 1941 p. 261-262).

O caráter estritamente estatutário da cidadania social trazia as possibilidades do seu próprio alargamento cívico, ao criar nos grupos não incluídos as expectativas de serem inscritos no conjunto de proteções que o Estado brasileiro havia instituído em torno do trabalho urbano. As propostas de extensão da legislação social para o campo se acentuaram nos anos finais do Estado Novo. O seguro social foi parcialmente ampliado ao campo, com a cobertura de acidentes de trabalho na agricultura, através do

Decreto-lei 18.809, de 5 de junho de 1945. A principal iniciativa, nesse sentido, foi a assinatura, no ano anterior, do Decreto-Lei 7.038, que previa a extensão do direito de sindicalização para os trabalhadores rurais (DEZEMONE, 2007, p.180).¹²⁴

Contudo, a extensão da legislação social ao campo implicava em derrogar o poder da elite latifundiária que, além de cimentar politicamente as forças que sustentavam o regime, era peça-chave dos projetos de transformação do campo pela via da penetração do capitalismo agrário voltado a dinamizar a economia agroexportadora brasileira (WERNECK VIANNA, 1999).

Virginio Santa Rosa, um observador perspicaz dos acontecimentos imediatos que sucederam à Revolução de 30, captou bem o sentido do movimento que se imprimiria às transformações: “ação, reação e transação”.¹²⁵ Transação entre os fatores da mudança, que partiam dos anseios das camadas médias urbanas e do proletariado; e *os da reação*, representados pelo agir predatório do patronato agrário e industrial. O problema, como o próprio autor apontava, era que a “inércia da nacionalidade” intervinha em prejuízo “da celeridade de execução da obra planejada”. Segundo Santa Rosa (1933, p.106), o peso dos latifúndios e das massas rurais isoladas impediriam de pronto “a tentativa de entregar todo o direito de governo aos atrofiados centros urbanos”. A partir daí “não havia o que escolher” e a legislação social destinada aos segmentos urbanos da força de trabalho, afigurava-se como a *única tarefa* que restava para o governo revolucionário transformar a sociedade brasileira (SANTA ROSA, 1933, p.110).

Já nos primeiros anos do governo revolucionário, manifestam-se as dissensões entre as forças sociais que apoiavam o novo regime. Grande parte dos conflitos se centrou em torno do eixo programático da legislação social, colocando em lados opostos alguns representantes dos setores médios da sociedade e as oligarquias agrárias reacomodadas no poder.

Quanto a isso, é importante salientar que a classe média brasileira, ao contrário da chilena, não encontrava expressão no mundo partidário; não havia um Partido Radical nem tampouco qualquer agremiação que representasse politicamente essa

¹²⁴ É importante ressaltar que os obstáculos colocados pelo patronato agrário à sindicalização rural prevaleceram durante todo o período 1946-1964. O movimento de sindicalização do campesinato se altera apenas no início dos anos 1960, durante o governo João Goulart, com a edição do Estatuto do Trabalhador Rural, de 1963.

¹²⁵ Alusão de Santa Rosa à frase de um publicista brasileiro do século XIX, Justiniano José da Rocha, para caracterizar a política de tergiversação do Império com os interesses “revolucionários” e “reacionários”.

classe, salvo a existência de algumas agremiações regionais de pouco significado, como o Partido Democrático Paulista. Somente no interregno aberto pela Constituição de 1934 que a classe média brasileira se polarizaria em torno de duas agremiações com relativo peso para influir na dinâmica dos acontecimentos: a Aliança Nacional Libertadora - ANL, de orientação comunista, e a Ação Integralista Brasileira - AIB, de inspiração protofascista, ambas tiveram uma vida curta e foram dissolvidas pela ação repressiva do governo.

Há também que se ressaltar uma diferenciação em torno dos setores médios no Chile e no Brasil. Essa diferença não é algo superficial. Trata-se de uma distinção fundamental que, no caso brasileiro, manifestou-se pela existência de uma classe média muito *mais dividida* do que a chilena, e por esse motivo, *menos coesa* em torno dos valores burgueses ou aristocráticos.

No Brasil, de um lado, havia um segmento da classe média (alta) bastante semelhante em termos de comportamento à classe média chilena. Esse segmento era composto principalmente por profissionais liberais e altos funcionários que haviam assimilado os valores da burguesia agrária destronada, mas não alijada do poder com a Revolução de 1930. Tratava-se, em suma, de um segmento conservador e fortemente apegado a um “liberalismo antipopular”, antiestatista e refratário a entrada das massas na vida política.¹²⁶ De outro, havia um importante fração das camadas médias urbanas, “assalariada e plebéia”, que encontrará no Estado e no sindicato profissional os fatores de unidade para suas aspirações. Como afirma Décio Saes, o sindicato reconhecido pelo Estado é visto por essa fração de classe, “menos como um instrumento de controle do movimento popular, e mais como uma proteção do Estado contra um patronato pouco disposto a reconhecer a legitimidade da própria atividade sindical” (SAES, 2007, p.561).

A particular “situação de trabalho” desse segmento (trabalho assalariado, exploração pelo capital, baixas remunerações e qualificação, pequeno poder de decisão dentro do local de trabalho) o aproximava do proletariado urbano (2007, p.564). Ressalte-se ainda o fato de esse grupo perseguir, desde o início, o estatuto da estabilidade no mercado de trabalho como forma de garantir sua segurança contra os desmandos patronais. Além disso, sua pauta de reivindicações também se aproximava

¹²⁶ É essa classe média, principalmente situada em São Paulo, que se insurgirá contra o regime de Vargas em 1932 no episódio conhecido como a Revolução Constitucionalista de 32. A “Fronça Paulista” para restaurar o regime liberal oligárquico.

de alguns movimentos como o “tenentismo reformista”, compartilhando com este um profundo sentimento *antiagrário* e uma ideologia industrializante, em que adquiriam lugar de destaque o intervencionismo do Estado e a representação profissional.

Pode-se dizer que o programa de reformas sociais trazido pela Revolução de 1930 pautou-se, *em parte*, na ação espontânea e catalisadora desses grupos que reivindicavam um *Estado para a sociedade*, em reação ao conservadorismo. No cálculo das elites dirigentes, a extensão de um “braço da revolução” para esses grupos era essencial no sentido de criar um programa de legislação social que pelo menos compensasse a ausência de um programa antiagrário.

Em vista das resistências colocadas pelo patronato agrário e industrial, a legislação social teria de ser construída com toda a voluptuosidade de artifícios para se realizar programaticamente. Assim, construiu-se um horizonte de possibilidades em torno dos direitos de proteção do trabalho e da política social para o mundo urbano que, mesmo mantendo-se sobre bases bastante estreitas de realização, criou nos setores populares, pela primeira vez, um limiar de sensibilidade social para a materialização dos seus projetos de vida (CARDOSO, 2010b).

A organização corporativa dos trabalhadores urbanos foi a solução encontrada pelo regime varguista para dar encaminhamento a esse processo. A representação classista ou profissional foi cogitada pela Constituição de 1934, chegando a perdurar no Congresso Nacional até novembro de 1937, quando o Estado Novo interrompeu o funcionamento de todos os órgãos legislativos do país (MORAES FILHO, 1978; CASTRO GOMES, 1978; CEPÊDA, 2004).¹²⁷

A constitucionalização da representação corporativa já era indício do próprio comprometimento do governo em levá-la a termo. Não se tratava de simples projeção de uma “ideologia de Estado autoritária” sobre as “autênticas” esferas da representação política (LAMONIER, 2006). Com o recurso à representação corporativa, buscava-se dilatar o espaço formal da representação, tornando-o mais acessível aos interesses coletivos visados pela política social e trabalhista do novo governo.

No entanto, mesmo os adeptos mais entusiasmados do corporativismo, como Oliveira Vianna, vaticinavam que o “caráter deliberativo” dessa representação

¹²⁷ Os deputados classistas foram eleitos a partir de sua base sindical, da seguinte forma: representação industrial (17 deputados eleitos pelos sindicatos patronais), representação operária (18 deputados eleitos pelos sindicatos de trabalhadores), profissionais liberais (03 deputados) e funcionalismo público (02 deputados). Perfazendo uma bancada total com 40 representantes (16% do plenário), estes aparecem vinculados aos interesses estruturais do *trabalho* ou do *capital* (daí a subdivisão mais clara entre trabalhadores e empregados) (CEPÊDA, 2004).

difícilmente lograria se efetivar, principalmente em um Parlamento no qual os representantes classistas dos empregados virariam motivo de “ironias e chacotas” dos representantes das classes agrárias e patronais (OLIVEIRA VIANNA, 1939, p.61). Seria necessário, portanto, que a representação corporativa dos trabalhadores assumisse um caráter *consultivo* e que a mesma fosse representada diretamente nas instâncias executivas de decisão.

Contudo, é importante salientar que os arranjos corporativos não podem ser compreendidos como instâncias cuja institucionalização bastaria para mudar as relações de poder inerentes à sociedade. A representação corporativa, seja ela consultiva ou deliberativa, em qualquer parte onde ela se constituiu como um “arranjo de intermediação de interesses”, foi pensada em concomitância com as necessidades do Estado no campo da *governança econômica*.

O estabelecimento de um marco teórico sobre a análise do corporativismo, em perspectiva comparada, surge com a publicação do trabalho de Phillip Schmitter, *Still the Century of Corporatism?*, em 1974. Nesse trabalho, Schmitter procura purgar o conceito de corporativismo de sua associação com os regimes fascistas e protofascistas ou de qualquer conotação etnocêntrica.¹²⁸ Reconhecia, pois, que o corporativismo era perfeitamente compatível com a *procedimentalização decisória das democracias liberais de massa* - ao contrário do que afirmavam as doutrinas pluralistas. Ressaltava ainda que as diferenças do corporativismo em relação ao pluralismo radicavam no “padrão de intermediação de interesses” não-competitivo que sua estrutura de governança legitimava. De modo a conferir validade à sua teoria, Schmitter constrói tipologias para classificar as distintas “experiências de corporativismo” ao redor do mundo, dividindo estas de acordo com as relativas influências que os atores sociais e estatais detiveram na construção desses arranjos. Heuristicamente, ele divide essas experiências em “corporativismo de Estado” e “corporativismo societal” (SCHMITTER, 1979).¹²⁹

¹²⁸ Que sempre tendiam a associá-lo a “certas tradições”, como uma espécie de “lenda negra” a assombrar os países de tradições ibéricas, mediterrâneas, eslavas, etc., tradições não-anglófilas, em suma.

¹²⁹ Em linhas gerais, os “tipos” de corporativismo elencados pelo autor são os seguintes: 1) *Corporativismo de Estado*: típico dos países que viveram sob regimes autoritários e de capitalismo atrasado, cujos interesses são absorvidos pelo Estado; 2) *Corporativismo Societal*: típico de regimes não-autoritários, mas que detêm estruturas centralizadas de governança econômica, em que os interesses se agrupam a partir de iniciativas da própria sociedade (SCHMITTER, 1979).

Apesar da influente análise de Schmitter ter ajudado a desmistificar a fé nas instituições do pluralismo à americana, ela comete uma petição de princípio ao condicionar os prospectos de democratização do “corporativismo estatal” nos países periféricos, tal como o Brasil, à existência de um “passado liberal-pluralista” (o que incitou vários estudiosos do tema em questão a buscar algo nesses países que os purgassem de um passado não-liberal). Assim, o caráter inato da “assimetria” e da “inautenticidade da representação”, nesses países, os impediriam de construir formas mais democráticas de “corporativismo societal” (1979, p. 41).¹³⁰

Ora, independentemente de sua constituição aqui ou alhures, a ação concertada em arranjos corporativos ou “neocorporativos” foi designada para desempenhar um papel intermediário entre a *autonomia do sistema acumulativo*, de um lado, e a crescente necessidade do Estado para introduzir *normas regulatórias*, de outro (WILKKE, 1988). A ideia subjacente à criação de tais arranjos era introduzir uma partilha de responsabilidades entre o trabalho e o capital em áreas centrais ao processo de decisão econômica. Isto é: acoplar essa partilha de responsabilidades aos requerimentos mais substantivos de coordenação, sem os quais as práticas autônomas e descentralizadas no nível das disputas salariais poderiam trazer consequências disruptivas, especialmente para o poder organizado do trabalho.

O que deve ser levado em consideração nas análises sobre a governança corporativa dos interesses no capitalismo, é que alguns sistemas, como a economia, não atuam como “agências de racionalidade” de todo o sistema social –, ou como *agências de socialização* (LUHMANN, 1998). Não se pode postular um processo de coordenação social cujos objetivos últimos são sempre determinados pelos mesmos temas: *produção, competitividade e lucro*. Assim, os “sinais” de mercado que a literatura da “governança corporativa dos interesses” supõe que sejam passíveis de mútuo entendimento entre os diversos “parceiros” que compõem os arranjos corporativos estruturados em torno de objetivos econômicos, muitas vezes se pautam na divergência e não na aquiescência a finalidades prescritas.

Mesmo nos países centrais, a “ação concertada” em torno desses objetivos foi concebida dentro de um “discurso voluntarista de co-participação na produção”, sem ter adquirido grandes competências para produzir decisões vinculantes (WILLKE, 1988, p.

¹³⁰ Exceções foram os estudiosos brasileiros que se debruçaram sobre o assunto nas décadas de 1970 e 1980, talvez pelo fato de o Brasil possuir um acervo de idéias referentes ao corporativismo que, muito antes dos “achados” de Schmitter, já forneciam os indícios da diferenciação estabelecida pelo autor.

295). Os limites desses experimentos se tornaram evidentes à medida que os proponentes da barganha coletiva (os sindicatos e as associações patronais) viram-se diante de situações que deterioraram os termos das negociações centradas em torno da preservação das proteções do trabalho (TEUBNER, 1993; SCHARPFT, 1996). Em outras palavras: a estrutura assimétrica de tal concertação, quer seja ela “estatal” ou “societal”, e independentemente da *autonomia* dos parceiros que a compunha, foi se revelando na medida em que o *direito social foi perdendo sua eficácia regulativa*.

Os direitos sociais nada mais são do que “interesses legalmente protegidos” (VON IHERING, 2000). A tarefa da lei, portanto, é reconhecer esses interesses, conferindo-lhes os meios para preencher novas funções sociais. A ordem corporativa no campo da política social tem a ver com a fixação das *expectativas normativas* daqueles que esperam ser protegidos por esses direitos (LUHMANN, 1983). É isso que se espera de um ordenamento corporativo fixado por um “contrato de solidariedade” (EWALD, 1988, p. 61), e estruturado em torno da realização programática dos direitos sociais.

Assim, uma ordem de acordos ou de convenções coletivas que se propõe a realizar esses direitos necessita antes ser regulada por um *sistema de lei*, dando ensejo a um processo gradual de “desprivatização da economia” (TEUBNER, 1993). Dois são os recursos que, da ótica do trabalho, tornam-se imperativos para a estruturação dessa ordem de acordos: o poder normativo de uma *justiça do trabalho* e o *recurso à greve*. A justiça do trabalho deve participar ativamente desse compromisso quando, em situações de desacordo, ela trata de moderar os “requerimentos da produção”. As greves, por sua vez, são os principais instrumentos à disposição dos trabalhadores para denunciarem à natureza injusta de alguns acordos (BOLTANSKI & THÈVENOT, 2006).

No caso brasileiro, o último recurso apontado acima estava ausente, e o primeiro, devido à ausência do último, teve de se sobrecarregar em face da existência de problemas para os quais a classe patronal simplesmente cerrou os olhos. Desse modo, o arranjo corporativo no campo dos direitos sociais poderia ser manipulado segundo o vai e vem das conjunturas: o dar e retirar direitos, sem respeitar as expectativas normativas dos trabalhadores, em compasso com as mudanças na ordem acumulativa.

O problema é que os empregadores possuem os meios para se antecipar a culminação desse processo precipitado pelo avanço da legislação social sobre o “governo privado”, inserindo-se dentro dessa ordem sempre na expectativa de que ela sirva às suas próprias expectativas. Além do mais, inserem-se dentro dela em condições

favoráveis, movendo-se a partir de uma “dinâmica centrífuga” ao atuarem no sentido de uma “deslegalização” ou de uma “reprivatização” das funções regulativas do Estado (TEUBNER, 1993, p. 56).

O uso pragmático do corporativismo pelo empresariado brasileiro revelou-se algo bastante prejudicial à realização programática da política social do Estado, consumando-se como “prática predatória” de intermediação de interesses (DINIZ & BOSCHI, 1978, 1991; LEOPOLDI, 1984; COSTA, 1999).

O corporativismo no Brasil, como bem salientam Eli Diniz e Renato Boschi (1991), forneceu as bases para um “reordenamento das relações entre o público e o privado” dentro do tipo de encaminhamento institucional que presidiu o processo de *modernização capitalista* a partir dos anos 30. Em grande medida, os limites desse reordenamento foram traçados pelo modo de inserção *assimétrico* do patronato industrial e do operariado na estrutura corporativa organizada pelo Estado.

A ordem corporativa brasileira reconhecerá assim um duplo sistema de interesses: um *sistema real*, fundado no *interesse natural* das associações patronais; e um *sistema formal*, que *deveria ser criado* para os trabalhadores, centrado nos sindicatos oficiais reconhecidos pelo Ministério do Trabalho (COSTA, 1999). Esse duplo reconhecimento, contudo, partia das próprias assimetrias associativas que caracterizavam a sociedade brasileira. É preciso lembrar que, muito antes de 30, o Estado já havia reconhecido a *primazia dos interesses da produção*, dos interesses da ordem acumulativa, para finalidades *associativas* (vide o Decreto n. 1.637, de 05/01/1907).

Com relação ao período anterior, a ação patronal muda de figuração: saem às táticas dilatórias de adiar para o infinito a adoção das medidas de legislação social, e entram as estratégias de penetração direta no Estado, via sistema corporativo, para forçar o poder público a adotar “providências cautelares” contra os “exageros” da política social e trabalhista. Os temores aqui se manifestavam, sobretudo, em relação às leis de sindicalização e ao estatuto da estabilidade do trabalho reconhecida pela CLT. O empresariado do período, beneficiando-se dos canais diretos de interlocução com o governo, fará, por assim dizer, o estereótipo do “animal schumpeteriano” do capitalismo industrial brasileiro, mas do animal puxado pela tração do Estado, e com vendas nos olhos para o problema crucial da estabilidade dos direitos do trabalho.

A oposição frontal dos empregadores brasileiros manifestava-se especialmente em relação ao acoplamento entre *corporativismo e direito do trabalho*, e não à sua *utilidade* como um instrumento exclusivo de governança econômica e de controle dos sindicatos. Contava para o patronato brasileiro do período mais os instrumentos disciplinadores dessa ordem que, se bem manuseados, poderiam anular seus efeitos emancipadores para o trabalho (WERNECK VIANNA, 1999).

A forma pela qual os direitos sociais foram implementados no país, com o advento da Revolução de 1930, tem a ver com as intrincadas relações apontadas acima. Para dar vigência a um sistema de direitos sociais *assentados sobre uma ordem social profundamente desigual*, o Estado brasileiro munira-se de um poderoso artifício, criando um sistema de “tensões reguladas” em torno da concessão desses direitos. É a partir desse sistema que se estrutura o arranjo corporativo das políticas sociais, no qual o *seguro social* público e compulsório e a *sindicalização* una e profissional surgem fortemente imbricados. Também é sob sua influência que o *direito do trabalho* no país assume um caráter fortemente *legislado*. E é com ele, finalmente, que se implementam os direitos sociais *dentro de uma ordem política autoritária*.

A expressão desse processo foi definida por Santos (1979), através do conceito de “cidadania regulada” – conceito este que por sua generalidade pode ser ampliado para abarcar todas as situações históricas nas quais os direitos sociais de cidadania surgiram imbricados à noção de ocupação. Mesmo sendo exaustivamente repetida pela literatura que se debruçou sobre as origens da política social brasileira no pós-30, vale a pena reproduzir a idéia-chave subjacente a tal conceito:

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei [...] A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece (SANTOS, 1979, p. 75).

O conceito em si mesmo não traz nenhuma novidade, visto que a maioria dos países que organizaram arranjos públicos e estatutários de proteção social seguiu critérios ocupacionais na concessão dos direitos de cidadania. Além do mais, ressalte-se o fato de as tensões “cívicas” (participação no processo político) e “domésticas”

(corporativização dos interesses) serem inerentes à própria constituição da cidadania (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2006); uma tensão que envolve a difícil convivência “igualitária” e “solidária” dos agentes sociais para a afirmação autônoma de objetivos ou interesses de qualquer natureza (REIS, 2000).

Mas o que Santos quer chamar a atenção é para o modo peculiar pelo qual as elites estatais brasileiras se apoderaram desse artifício para criar as condições de institucionalização dos programas do Estado social no país. A “cidadania regulada” seria, portanto, mais um dos tantos artifícios que as elites estatais, desde a independência, utilizaram-se para resolver os problemas da *constituição da ordem* numa sociedade rarefeita, quer seja essa ordem liberal, num período, ou “socialdemocrata”, em outro.

Assim os artifícios empregados em um ou outro caso, serviriam intrinsecamente para solucionar o problema de uma ordem liberal *sem liberais*, sem livre iniciativa, e uma ordem “socialdemocrata” *sem vertebração social*, *sem poder sindical*. Daí o particular modo de operação dessa “cidadania regulada” na realidade brasileira, criando “pelo alto” as condições para a emergência dos direitos sociais, e regulando paulatina e categoricamente os grupos *credenciados* a participar do universo desses direitos.

Mas isso, todavia, não justifica a idéia, geralmente endossada por aqueles que interpretaram equivocadamente esse conceito, de que o Estado brasileiro, ao intervir mais diretamente na questão social a partir de 1930, criara “privilégios injustificáveis”. Não se tratou aqui de “fabricar” categorias profissionais, desde há muito tempo existentes na sociedade brasileira, mas de conferir a elas um inédito reconhecimento legal, assentado em torno de uma sociedade do trabalho vertebrada por estatutos de proteção.

Ao contrário dos países nos quais os direitos de proteção nasceram fortemente imbricados à maior densidade social dos sindicatos, no Brasil a ausência dessa densidade fez com que o direito do trabalho e os seguros sociais desempenhassem os papéis ativadores de uma espécie de “luta de classes institucionalizada no capitalismo” (KORPI, 1983).

Esse termo foi utilizado por Walter Korpi para designar como os sistemas de proteção social, em países como Suécia e Alemanha, dependeram intrinsecamente da manutenção de um sistema de barganhas institucionalizadas entre o capital e o trabalho. Pois, no *vértice* desses sistemas, situavam-se fortes sindicatos ligados aos grandes

partidos de massa da classe operária, que asseguravam assim uma representação monopólica dos seus interesses junto aos seus principais contendores. Korpi (2003, p.91) afirma que o alcance das políticas sociais desses países era, em grande medida, proporcional à densidade do poder dos seus sindicatos. Foi a partir da densidade *real* desses agentes que se organizou a política social, com o auxílio, é claro, das burocracias administrativas.

Pode-se dizer que esse processo, no Brasil, guardando as devidas e grandes diferenças, deu-se num sentido inverso, com as regulações do direito do trabalho e das proteções organizando lentamente as forças estruturantes do mundo do trabalho. Sintomático disso foi o fato de os direitos dos assalariados não advirem do seu poder de contratação coletiva no mercado de trabalho, mas da lei e da interpretação jurídica do *magistrado trabalhista*, devido, em grande parte, ao cerceamento da autonomia sindical (WERNECK VIANNA, 1999).

Assim, o judiciário trabalhista no Brasil se ergueria como uma espécie de moderador e árbitro das tensões entre as classes, tornando administráveis os conflitos. Através do caráter irrevogável e do poder de antecipação de suas sentenças normativas, a Justiça do Trabalho evitava o encontro das partes litigantes no mercado.

A garantia conferida por um direito do trabalho com poder de legislação precipitava o Estado para dentro dos conflitos e disputas trabalhistas. Logo quando instalado um dissídio, o Ministério do Trabalho prontamente entrava em cena para dirimir as disputas, utilizando-se de todos os recursos de conciliação disponíveis para enquadrar o comportamento das partes em conflito. Esgotados todos os mecanismos de conciliação e arbitragem à disposição do Estado, as disputas trabalhistas eram então encaminhadas à Justiça do Trabalho, que, a partir daí, “facultava” o direito de greve às categorias pertencentes aos setores de atividades “não-essenciais”.¹³¹ O poder de decisão conferido ao Tribunal do Trabalho para emitir sentenças normativas, em caso de esgotamento dos mecanismos normais de conciliação, invalidava na prática esse direito.

Mas a ausência de greve não anulava *em última instância* a solução do conflito trabalhista, via recurso do trabalhador à Justiça do Trabalho. E aqui radica uma distinção fundamental em relação à codificação das leis do trabalho chilena, em 1931. A CLT, apesar de suas imperfeições, detinha de fato um poder resolutivo escorado na Justiça do Trabalho.

¹³¹ O recurso à greve era proibido para os funcionários públicos.

Desse modo, a resolução dos conflitos já se encontrava prefigurada pelas capacidades discricionárias que os agentes da ordem se utilizavam para colocar um fim nas disputas. Instituída *no vértice* do sistema de proteções estatutárias, a Justiça do Trabalho julgava o feito, “realizando uma conversão antiliberal do fato mercantil em jurídico, tendo por base um bem abstrato, não definido em lei – o ‘interesse coletivo’” (WERNECK VIANNA, 1999, p. 334).

Esse sistema de tensões reguladas era particularmente eficaz para os trabalhadores não-sindicalizados e com poucos recursos organizativos, cujo apelo à Justiça do Trabalho se tornou algo rotineiro em vista do descumprimento patronal das regras prevista pela CLT.

A Revista Trabalho e Seguro Social, que circulou no país entre as décadas de 1940 e 1950, sempre trazia em suas edições uma secção que versava sobre a jurisprudência nacional em matérias referentes ao trabalho e à previdência. Por meio dessa secção, a Revista tornava público os autos dos processos que eram impetrados pelos trabalhadores contra os patrões na Justiça do Trabalho. Embora a citação abaixo extraída dessa revista seja um tanto extensa, ela é ilustrativa tanto das dificuldades que os trabalhadores nacionais tinham de enfrentar para verem cumpridos os seus direitos, como do poder da Justiça do Trabalho para proferir sentenças favoráveis ao trabalhador face às resistências do patronato.

“Contra a Firma Araújo Bugarim & Cia, reclamou Jose Henrique da Silva, alegando da reclamada no ano de 1930 e dispensado, sem justa causa, em 19 de agosto de 1944. Disse ainda o seguinte: a) que durante o tempo em que estava a serviço daquela firma, nunca teve o dia de descanso semanal e, sempre trabalhou horas extraordinárias; b) que as férias recebidas sempre foram inferiores às determinadas em lei; c) que tendo passado em 1 de fevereiro de 1944 a trabalhar no serviço interno, no turno das 17 às 2 horas do dia seguinte, como eletricitista, nunca recebeu o adicional de 20% e que as anotações feitas em sua carteira profissional, eram maliciosas. Pediu uma indenização de Cr\$ 15.488,00.

A empresa contestou a reclamação alegando que: a) o reclamante foi admitido em 2 de agosto de 1935 e não em 1930, não tendo, portanto, atingindo o decênio que lhe dava estabilidade; b) nunca trabalhou horas extraordinárias ou deixou de ter os dias de descanso semanal; c) não despediu o reclamante, porquanto foi ele quem se demitiu por livre e espontânea vontade.

O M. Juiz de Direito da Comarca da União, julgando o feito decidiu pela improcedência da reclamação. Inconformado com essa decisão, Jose Henrique da Silva recorreu ordinariamente para o Conselho Regional do Trabalho da 6. Região, por intermédio de seu advogado, juntando ao requerimento um atestado de miserabilidade passado por autoridade policial de outra cidade que não a de seu domicílio. O Juiz da primeira instância não aceitou o referido atestado, mandando notificar o reclamante. Não considerando o despacho do Juiz *a quo*, Jose Henrique recorreu, em separado, para o Conselho *ad quem*, tendo este determinado a subida dos autos. Em face do recurso ordinário interposto pelo reclamado, o Conselho Regional do Trabalho da 6. Região deu provimento ao mesmo, para, reformando a

decisão recorrida, reconhecer-lhe o pagamento do salário adicional noturno correspondente ao período de 1 de fevereiro de 1944 a 19 de agosto do mesmo ano, na importância de Cr\$ 136,90, confirmando quanto ao mais a aludida decisão.

Dessa sentença recorre extraordinariamente José Henrique procurando fundamentar o recurso na alínea b do art. 896 da Consolidação das Leis do Trabalho, dando como violado o art. 453 da mesma Consolidação e que a sentença recorrida diverge da jurisprudência da extinta Câmara de Justiça do Trabalho. A Procuradoria da Justiça do Trabalho opinou pelo provimento do recurso, a fim de que seja reintegrado o recorrente com as vantagens legais. Isso posto, e considerando, preliminarmente, que houve violação expressa do disposto no art. 453 da CLT; Considerando, *de meritis*, que, em se tratando de empregado estável, como ficou provado nos autos, o pedido de demissão só será válido quando feito com a assistência do respectivo sindicato e se não o houver, perante autoridade local do Ministério do Trabalho ou da Justiça do Trabalho (art. 500 da CLT); Considerando, portanto, no caso dos autos, tratando-se de empregado analfabeto a observância do disposto no referido artigo é indispensável para a validade do ato; Considerando, mais, que o recorrente já recebeu da reclamada Cr\$ 1.000,00 a título de indenização; Acordam os Membros do Conselho Nacional do Trabalho, preliminarmente, por unanimidade de votos, em tomar conhecimento do recurso e, *de meritis*, ainda por unanimidade, em dar-lhe provimento para, reformando a decisão recorrida, determinar a reintegração com a importância já recebida, tudo devidamente apurado na execução (TRABALHO E SEGURO SOCIAL, 1946, p.381-382).

É nesse sentido que a “cidadania regulada” se constitui no país como um *processo* que, embora guardasse íntima vinculação com os objetivos da acumulação, continha os elementos que tornavam mais ou menos críveis para os trabalhadores seu engajamento nas lutas para dar efetividade aos seus direitos sociais. Adalberto Moreira Cardoso (2010b) esclarece melhor o ponto:

[...] malgrado o discurso apologético de justificação do regime varguista, a legislação trabalhista e social terminou por instaurar, no ambiente em que incidia, um campo legítimo de disputa por sua faticidade, cuja matriz de legitimação era o próprio Estado. Com isso, o horizonte da luta por direitos tornou-se, legitimamente, o horizonte da luta de classes no país. A cidadania regulada, nesse sentido, converteu-se na forma institucional da luta de classes entre nós; uma luta por efetividade dos direitos existentes, uma luta por extensão dos direitos a novas categorias profissionais, e uma luta por novos direitos. Isso quer dizer, demais, que, se os direitos sociais e do trabalho precisaram ganhar faticidade por meio da luta regulada de classes, então a cidadania regulada precisou ser conquistada pelos candidatos a ela, e isso tanto individual como coletivamente (CARDOSO, 2010b. p. 223).

As dificuldades dos trabalhadores para se engajar nessa ordem regulada de direitos eram reais, especialmente para um proletariado quase todo ele proveniente do mundo rural. E pesou a saliência dessas dificuldades, dentre outras coisas, na montagem do edifício legislativo da política social e trabalhista do regime de Vargas.

Após a promulgação da legislação social, nas décadas de 1930 e 1940, o êxodo do campo para as cidades se intensificou devido à “atratividade dos direitos sociais” concedidos para o mundo urbano (CARDOSO, 2010b). Essa atratividade é comprovada

por Juarez Brandão Lopes, em seu estudo sobre as modificações na estrutura de ocupações da indústria paulista nos anos 50. Através de entrevistas realizadas junto aos operários (recém-chegados do campo), o autor constatou haver entre eles um profundo desejo de se verem reconhecidos em uma *profissão*. Para a grande maioria desses trabalhadores, ser “classificado em uma profissão” não significava necessariamente aumento de salário, mas no caso de mudança no emprego, e segundo a CLT, a possibilidade de arranjar mais facilmente outro emprego que pagasse uma remuneração *acima do salário mínimo* (LOPES, 1964, p.57). Além disso, estar classificado em uma profissão representava, tal como salientado por um operário entrevistado pelo autor, “pagar Instituto e dar educação aos filhos” (1964, p. 34).

Enfim, o tipo de solidarismo que a legislação social procurava institucionalizar, mesmo mitigado pelas táticas privatistas do empresariado, oferecia-se como nova perspectiva para o trabalhador acostumado às duras formas de trabalho que vigiam no intocado mundo rural brasileiro. Neste compasso, o Estado chamava para si o “processo civilizador” de organização da sociedade do trabalho e da segurança social. E nesse aspecto muito particular da questão, a cidadania regulada, como *possibilidade e promessa*, teve eficácia material e moral, embora seus efeitos fossem gradual e parcialmente dilatados no tempo (CARDOSO, 2010b).

Com relação a isso, não se pode desprezar que as sociedades que construíram seus arranjos corporativos “pelo alto”, ou se se preferir, optando por um “corporativismo de Estado”, defrontaram-se com desafios nos quais as sociedades de “corporativismo societal” já haviam suplantado muito antes do advento das tensões colocadas pelo industrialismo.

A questão da realização dos direitos sociais numa ordem social desigual, que emergiu nos países latino-americanos na primeira metade do século XX, antecipou em vários aspectos muitas das formulações contidas nas teorias do desenvolvimento, especialmente no que se refere ao estruturalismo latino-americano formulado no âmbito da CEPAL a partir do final da década de 1940.

Embora haja certa dose de exagero em se fazer tal afirmação, ela não é totalmente despropositada, visto que alguns intelectuais latino-americanos que pensaram a questão da “superação da condição periférica” foram, em grande medida, influenciados por um pensamento no qual essa questão já havia sido levantada, dentro de uma chave interpretativa nacionalista, corporativista e mesmo “autoritária”.

No entanto, cabe destacar que esses intelectuais pensavam tal temática a partir das perspectivas de democratização que se abriram com a derrocada dos regimes nazifascistas no imediato pós-Segunda Guerra Mundial. Daí a preocupação de grande parte dessa intelectualidade em “democratizar a herança” desse pensamento que, purgado dos seus arroubos autoritários, poderia ser mobilizado como um potencial recurso dotado de suficiente imaginação política e social a ser empregado nos *projetos nacionais de desenvolvimento*.

Nos escritos de Aníbal Pinto, por exemplo, são recorrentes os recursos a idéias de alguns ensaístas autoritários chilenos do início do século XX, como Francisco Encina, para explicar o grande paradoxo do desenvolvimento do seu país, qual seja: o desenvolvimento político dentro dos cânones liberais e o subdesenvolvimento econômico (PINTO, 1959). E não escapou ao pensamento de Celso Furtado o mesmo tipo de mobilização de idéias, quando afirmava constantemente em seus trabalhos à importância da questão do alargamento do “campo de atuação funcional do Estado”: uma atuação sociologicamente orientada e que presumia uma conexão direta entre *cultura e desenvolvimento*. Questão que remetia para a necessidade de se criar as condições endógenas do desenvolvimento brasileiro, condições estas, diga-se, de *natureza civilizatória* e que não podiam ser pensadas apenas em termos econômicos (FURTADO, 1965, 1984).¹³²

O autor, em 1944, escrevendo em uma revista que reunia a *intelligentsia* brasileira que se articulava em torno das transformações produzidas pelo Estado Novo no campo socioeconômico, político e cultural, afirmava que:

Não é sem razão que autores contemporâneos têm figurado o Estado moderno, para melhor o compreenderem, antes através dos seus elementos funcionais que de sua feição institucional. Este ponto de vista é realmente interessante se temos em vista que o Estado, impossibilitado pelo entrave de tradições político-ideológicas de acompanhar as transformações sociais, tem procurado uma compensação para essa imutabilidade institucional a que se sente condenado num desenvolvimento relevante de sua capacidade funcional (FURTADO, 1944, p. 57).

No mesmo artigo, Furtado, então com apenas 24 anos, captava o sentido das transformações que vinham se processando no interior do aparato estatal brasileiro, ao

¹³² A questão do desenvolvimento endógeno para Furtado não era outra coisa senão “a faculdade que possui uma comunidade humana de ordenar o processo de acumulação em função de prioridades por ela mesma definidas” (FURTADO, 1984, p. 108). Questão que se resumia em conferir autenticidade ao desenvolvimento endógeno, explorando novas potencialidades do acervo cultural de idéias já disponíveis no próprio passado das sociedades periféricas.

salientar que “a ação governamental, forçando os quadros institucionais que lhe foram delimitados”, passava a caracterizar-se essencialmente como uma força “reguladora e orientadora dos elementos vivos e constituintes do complexo social” (1944, p. 57). “O Estado democrático moderno”, dizia ainda Furtado,

[...] ao mesmo tempo em que é uma instituição garantidora da ordem interna e da segurança externa, e prestadora de serviços imprescindíveis ao bem-estar social, funciona como força ativa e propulsora do desenvolvimento dos elementos potenciais do agrupamento humano – ao contrário do Estado democrático clássico de feição estática (Ib. p. 58).

Note-se que a crítica de Furtado aqui não se dirigia propriamente à democracia como espaço de ampliação da participação política e cidadã, mas aos elementos que imperravam a própria *democratização* da nova ordem que o Estado havia instituído no Brasil a partir de 1930.

Contudo, a cidadania regulada, assim como o corporativismo, acabaria se revelando excessivamente plástica ao processo acumulativo. A precariedade da chamada “estratégia desenvolvimentista” no campo social, também provinha do caráter ambíguo dos diferentes manejos da cidadania regulada. Tal estratégia, num primeiro momento, provocou uma mobilização popular legitimadora do progresso econômico - uma mobilização para o *esforço produtivo* - e, simultaneamente, evitou que a participação cidadã se transformasse em uma disposição coletiva sobre as condições de vida, inibindo assim as formas de contestação dos rumos tomados pelo processo acumulativo.

Uma das contradições estruturais básicas de tal estratégia, e do modelo de industrialização substitutivo que lhe serviu de base, é que ela implicava enormes necessidades de acumulação ao mesmo tempo em que produzia como resultado uma forte diferenciação social.

As pressões para se obter uma participação mais abrangente e uniforme dos diferentes setores nos estatutos de proteção social, mostravam-se contraditórias com os objetivos propostos pelo tipo de desenvolvimento que se postulava. Durante o período de *expansão para fora*, quando as condições externas eram favoráveis, concedia-se aos setores populares uma limitada participação nos benefícios do desenvolvimento. Quando a situação se invertia, afetando os níveis de renda dos setores dominantes que compunham a “coalizão desenvolvimentista”, o trabalho era duramente punido. Isso

mostra o caráter *tópico, conjuntural* e *cíclico* das políticas sociais durante esse período, salvo a força de alguns estatutos que lograram garantir proteção especial ao trabalhador urbano, ante as ameaças de demissões arbitrárias do patronato, como o instituto da estabilidade que vigorou no país até 1966.

As políticas econômicas durante o período desenvolvimentista se desvincularam das pressões populares, tanto urbanas quanto rurais, e o caráter excludente do crescimento com base no capital privado, *associado ou nacional*, tornou muito lenta a transfiguração da ordem social por intermédio das *políticas sociais do Estado*. Se esse crescimento mantido a um custo social altíssimo não gerava propriamente estagnação, o seu resultado, em termos de concentração de renda e de exclusão, era compatível, em muitos aspectos, com níveis de taxa de lucro capazes de sustentar um dinamismo econômico virtualmente elevado da economia brasileira. Essas políticas foram levadas ao extremo pelo “milagre econômico” do regime militar (1964-1985), especialmente no início da década de 1970.

Pode-se dizer que o regime autoritário de 1964 foi estatizante na economia, mas extremamente privatista em matéria de proteção do trabalho, legando para o país uma *herança maldita*. Apesar de ter unificado os benefícios do seguro social, em 1966, criando uma agência central de coordenação das políticas sociais, via previdência social, esse regime foi responsável por acabar, no mesmo ano, com uma das criações mais originais do direito social brasileiro: o *estatuto da estabilidade*.

É nesse período que se vê a materialização do ideário do empregador, desde há muito tempo perseguido. Este, enfim, viu-se contemplado em seu objetivo de limitar a duração dos contratos de trabalho - o que lhe possibilitou a contratação de trabalho farto e ocasional, tornando cada vez mais difícil a distinção entre o *assalariado* e o *subempregado*.

Desse modo, a estratégia desenvolvimentista do passado, relativamente bem-sucedida no campo econômico, converteu-se em prática dilatória no que se refere ao projeto histórico de integração das massas à cidadania. Essa prática, que conforme visto, fora emblemática do tipo de ação empresarial frente ao fenômeno de emergência dos direitos sociais da classe trabalhadora, tornava-se enfim uma *política patronal de Estado*: “comerás o pão com o suor do teu rosto”.

Conclusão

Ao longo do seu processo de construção histórica, o Estado Social no Chile e no Brasil se deparou com vários tipos de constrangimentos para minimamente efetivar seus estatutos coletivos de proteção. Mesmo em vista dos períodos em que o público se conjugou com as esferas do trabalho, era o privado – *o espaço privatizado* - que parecia estabelecer uma relação de primazia, constituindo-se numa espécie de veto à concretização dos direitos sociais dos cidadãos.

Como se pode averiguar no decorrer deste estudo, Chile e Brasil compartilharam importantes elementos desse processo de construção. Isso se revelou, sobretudo, no modo pelo qual o imaginário da reforma social foi apropriado e mobilizado por suas elites reformadoras, compostas por indivíduos motivados por um forte sentido de missão. Especialmente quando chamados para a vida pública, esses indivíduos desempenharam importantes papéis na criação e consolidação das instituições do Estado social, conformando um campo de interação entre intelectuais, políticos e profissionais, que ajudou a definir os problemas sociais do seu tempo, e a legitimá-los frente à opinião pública.

Apesar das diferenças ideológicas que separavam homens como Moisés Poblete Troncoso, Oliveira Vianna, Julio Bustos, Joaquim Pimenta, Salvador Allende, Evaristo de Moraes, Eduardo Cruz-Coke, Alberto Torres, Francisco Encina, Evaristo de Moraes Filho, José Santos Salas, Arnaldo Sussekund, Jorge Gustavo Silva, todos eles manifestavam uma profunda confiança na capacidade transformadora dos direitos sociais.

Também as instituições criadas entre as décadas de 1920 e 1940, como o Ministério do Trabalho, o Ministério da Higiene, a CSO, o IAPI, a CTOS, e tantas outras, contribuíram decisivamente para aproximar o Estado do trabalho no intuito de torná-los os elementos organizadores da solidariedade, ajudando a manter acesa à promessa de integração dos cidadãos a uma sociedade mais protegida.

Esses países foram prenhes das mesmas possibilidades históricas de construção do Estado social, mas também de desconstrução: a indiferença social; a persistência das desigualdades; as ilusões quanto às promessas de integração na sociedade privatizada e individualista; e o não menos impactante bloqueio às funções regulativas desse Estado -, promovido por um patronato hostil ao mundo dos direitos sociais.

Desde o início, a política social teve de ser construída nesses países como um “ato deliberado de ousadia”, rompendo assim com um longo período de paralisia que transformara uma abstração – a institucionalidade liberal – em eficiente técnica de exploração a serviço das oligarquias. Daí a precipitação dessa política por “movimentos revolucionários”, que, apesar de terem sido produzidos dentro da ordem, inauguraram uma conjuntura de importantes transformações sociais.

Pode-se dizer que a emergência da política social no Chile e no Brasil, durante as décadas de 1920 e 1930, assumiu um aspecto transcendente, constituindo-se na gênese de um novo modo pragmático de se perceber a sociedade e de se fazer política, refazendo assim o social, em oposição às abstrações que marcaram o longo predomínio das instituições do liberalismo oligárquico.

O social não densificado e muitas vezes indiferente no qual se dispôs a dinâmica constitutiva dos distintos interesses em pugna, em matéria de legislação social, constituiu-se num tema bastante caro aos dois países. Fazer com que as primeiras medidas de legislação social, adotadas ainda sob a vigência do liberalismo oligárquico, rompessem os limites das fazendas, do *oikos* rural autárquico, desafiando assim o poder dos potentados rurais, afigurou-se como uma difícil tarefa.

Contudo, mais difícil ainda era fazer com que tais medidas rompessem os limites das minas situadas no enclave salitreiro ou nas tecelagens paulistas, que, internamente, como estruturas “modernas” de autoridade e disciplinamento da produção, eram tão mais intransponíveis quanto os primeiros limites.

Esses fatores, desde o início, impossibilitaram o Estado social de ter constituído uma infraestrutura socialmente mais homogênea: uma sociedade conexas identitariamente aos programas desse Estado, que pudesse assim vertebrar social e politicamente tais programas; razão pela qual tal vertebração teve que se dar “pelo alto”.

É nesse sentido que a realização programática das políticas sociais dependeu, em diversos momentos, da estruturação de burocracias públicas dotadas de um forte ímpeto reformista, criadas para dar *faticidade* à legislação social. Ainda quanto a esse aspecto, os estatutos de proteção do Estado social dessas nações foram os referentes para a construção material e simbólica do próprio Estado-nação, seguindo um movimento que saltou a longa etapa de institucionalização dos direitos liberais de cidadania.

No entanto, a força desses estatutos não pesou suficientemente ao ponto de suplantar uma tendência oligárquica de atuar nos interstícios da legitimidade estatal, o que em algumas ocasiões transformou essa legitimidade em pura legalidade ou simplesmente em coerção, considerando os modos pelos quais as demandas do capital e do trabalho foram desigualmente incorporadas no Estado.

Muito especialmente no caso do Chile, é notório que os traços oligárquicos do seu sistema representativo tenham se mantido por quase dois séculos associados à imagem de um sistema político que, segundo alguns entusiastas, seria único na América Latina em termos da “estabilidade” de suas instituições democráticas. Mas, polêmicas à parte, o fato é que por detrás dessa aparente estabilidade, ocultou-se um quadro quase secular de estagnação social.

Entre as décadas de 1920 e 1940, a intensa atividade legislativa no campo social forneceu as imagens do Estado chileno com um *Estado legislador-social*, ao lado do seu congênere na América Latina, nesse aspecto, o Brasil. Daí o caráter fortemente simbólico de suas legislações; eternas promessas de um porvir mais integrador e universalista em matéria de direitos sociais.

Este edifício portentoso das respectivas legislações - erigido como uma espécie de monumento ao mundo do trabalho e aos direitos a ele vinculados – obscurecia, contudo, sua frágil base de sustentação nos interesses do mundo agrário e industrial.

Utilizando-se de uma metáfora, e vista sob a ótica desses vetustos interesses, a construção desse edifício só seria tolerada se, e somente se, esta fosse arquitetada como uma espécie de extensão das fazendas ou do chão de fábrica. A mera intromissão de legislação estranha a esse equilíbrio de forças faria tremer todo o edifício. Daí o porquê de a legislação social ter de ser construída com toda voluptuosidade de artifícios, cedendo aqui, avançando ali, na medida tolerada pelos limites a ela impostos.

Os limites, portanto, ditavam o ritmo da construção, embora alguns de seus pilares continuassem ali, *estruturados*, ante a ameaça sempre latente de a construção vir a ser interrompida ou mesmo dinamitada.

Mas essas circunstâncias pouco alentadoras no que diz respeito às condições estruturais dessa construção, não impediram a emergência de políticas que se mostraram bastantes eficazes no sentido de terem promovido uma relação mais vinculante entre o Estado e a cidadania. Vista em retrospecto, a relativa eficácia dessas políticas dependeu das distintas capacidades estatais constituídas sob regimes

políticos que souberam estrategicamente se mover, *em meio às adversidades*, para representar a cidadania, logrando minimamente implementar suas decisões no campo da legislação social.

Os pilares desse edifício acima aludido, no caso do Brasil, foram representados pelas instituições de previdência social, pela Justiça do Trabalho, e pela CLT, as quais vieram à tona por intermédio de um arranjo corporativo, que, muito embora tenha se mostrado maleável aos requerimentos do processo acumulativo, deu faticidade ao mundo dos direitos sociais.

O corporativismo brasileiro, encarado apenas como um artifício de dominação das massas, não poderia ter sobrevivido a tantas espécies diferentes de vicissitudes se não tivesse fincado raízes no mundo do trabalho e nas políticas sociais do Estado. Sua eficácia se deve ao fato de ele ter criado um sistema de tensões reguladas, dando encaminhamento à institucionalização dos direitos de proteção social da classe trabalhadora. A estratégia de fortalecimento da “identidade do trabalho”, atrelada aos benefícios do seguro social, conseguiu estruturar uma base sólida para a proteção jurídica dos trabalhadores, mesmo estando os sindicatos em uma posição subordinada durante a maior parte do período aqui analisado.

No Chile, esses pilares se erigiram a partir da medicina social praticada nas instituições de assistência médica do seguro social operário. Apesar de o país ter constituído sua identidade política, ao longo de grande parte do século XX, através do reformismo social e do protesto popular, as condições limitantes colocadas pelo regime liberal oligárquico, no sentido de obstruir o alcance da legislação social e trabalhista, parecem ter sobrevivido às sucessivas investidas dos governos em tentar criar um arcabouço mais sólido para representar os interesses do trabalho nas instâncias de decisão.

Mais tarde, no início da década de 1970, talvez como consequência dessa sobrevivência, e em reação a um acirrado conflito político, uma ditadura militar se instaura no país, utilizando-se deliberadamente da repressão e do repertório neoliberal como práticas para desestabilizar e ofuscar essa identidade construída a duras penas.

Mesmo levando em consideração esses malogros, as políticas sanitárias, produzidas entre as décadas de 1920 e 1950, mostraram-se fundamentais em estabelecer importantes compromissos entre a *intelligentsia* médica e o movimento popular, cujo resultado foi a criação de uma substantiva infraestrutura estatal de serviços sanitários,

que, apesar de algumas ranhuras, sobreviveu às privatizações promovidas pela ditadura militar.

Brasil e Chile ao longo dessa longa trajetória de construção nunca chegaram a constituir uma “sociedade salarial”. Isso se deve à forte heterogeneidade estrutural dos seus respectivos mercados de trabalho. O Estado social e a precariedade estrutural conviveram lado a lado.

Essas sociedades construíram seus referenciais em torno de uma sociedade do trabalho, mas a construção das suas proteções deu-se num ritmo bastante incipiente, precário e aquém das expectativas projetadas. As proteções sociais não foram capazes de suplantar os efeitos desiguais que partiam de uma estrutura produtiva fortemente heterogênea, e marcada por setores que exibiam diferentes níveis de produtividade. As situações precárias de trabalho permaneceram inalteradas durante longos períodos, criando um fenômeno de “subemprego estrutural” que contribuiu para ofuscar o desenvolvimento de uma sociedade baseada na generalização do trabalho assalariado e protegido.

Em função dessa heterogeneidade e da prática dilatória do Estado em estender as proteções a toda comunidade nacional, as políticas sociais daí estabelecidas tiveram de conviver com uma acentuada *tendência privatista* de empresariamento e fatura das suas funções de provisão - e não se deve confundir tal tendência com os processos mais recentes de “privatização”, mas, fundamentalmente, a partir das sempre presentes estratégias patronais de subversão dos arranjos coletivos de proteção -, particularmente em setores como a assistência médica e a previdência social.

Este estudo procurou destacar que a grande contribuição do Estado social para a ordem social moderna foi ter rearticulado, por intermédio dos estatutos de proteção social, os significados do público e do privado, anteriormente separados pelo liberalismo clássico.

Foi sob a égide desse Estado que o trabalho adquiriu um *status* público e, ao mesmo tempo, um espaço público com o advento das proteções sociais, pois é através delas que se transformou o sentido liberal clássico da idéia de propriedade. Nesse processo, o seguro social adquiriu um destacado papel, guardando um profundo significado associativo, constituindo-se ainda como a expressão de um vínculo que deu testemunho ao surgimento de uma forma específica de solidariedade.

A atividade do seguro não consiste em constatar passivamente a existência dos riscos para convertê-los numa fonte de possibilidades para o sucesso individual ou profissional, como hoje parece se suceder com a proliferação dos seguros privados individuais e ocupacionais. Hoje, os particularismos socioprofissionais parecem ter ressuscitado a velha tradição mutualista no campo do seguro para manter um sistema que segue sendo segmentado, mas que agora se torna mais heterônomo às pressões do mercado.

Como um último comentário, cabe salientar que no atual cenário de crise, em que os países centrais enfrentam “dilemas de difícil solução”, a exemplo de terem de lidar com o “desafio” de aumentar a competitividade de suas economias e relaxar os dispositivos de proteção social, os países abordados por este estudo devem *necessariamente* caminhar num sentido oposto: o de construir sólidas bases para um desenvolvimento mais centrado no fortalecimento dos direitos do trabalho e da seguridade social.

Porém, a concretização desses objetivos enfrenta algumas dificuldades nesses países. Atualmente, no campo da intervenção no social, o crescimento da exclusão tem-se constituído no grande fato gerador das ações governamentais e também no *objeto-limite* dessa intervenção. Ao mesmo tempo em que o “combate à miséria” se torna a estratégia prioritária dos governos, a construção dos programas da seguridade social, centrados a partir de uma perspectiva do trabalho protegido, reflui para uma posição residual.

Mas é especialmente nesses países que a justa preocupação prioritária com os excluídos não pode ser pensada sem que se leve em conta os fatores propriamente desestabilizadores relacionados à precariedade estrutural do mundo do trabalho e das proteções. Nesses contextos, a persistência das desigualdades é um fator que se situa no *centro da sociedade*, e não apenas em suas franjas, reproduzindo constantemente a heterogeneidade das condições de trabalho, o que acaba por retroalimentar o crescimento do número de excluídos.

Recentemente os formuladores de políticas sociais, tanto no Brasil como no Chile, parecem ter aceitado acriticamente um novo enquadramento das políticas sociais, dando suporte a um enfoque estritamente econômico da questão social; que supõe ser a exclusão um fenômeno temporário e passível de ser debelado por altas taxas de crescimento, políticas seletivas de combate à pobreza e inserção no consumo.

Em consequência disso, os cidadãos (ou os consumidores) passam a ser considerados apenas por seu perfil aquisitivo. Tais considerações vêm atualmente definindo os critérios de classificação das classes ou estratos nesses países, encampados pelos discursos dos “novos economistas da pobreza”: as categorias a, b, c, d, e..., que no limite revelam o quanto vale o cidadão, *do iate ao primeiro telefone celular*.

Nesse aspecto, impõe-se cada vez mais à opinião pública um modelo de estratificação social gerado a partir de “pesquisas de mercado”, classificando-se os cidadãos segundo seu encaixe como potencial consumidor em cada uma dessas categorias. Esses critérios podem bem refletir determinadas variações temporais nos padrões de consumo decorrentes dos processos momentâneos de mobilidade social. No entanto, tais critérios deixam de capturar o fato de que grande parte dos indivíduos incluídos nessas categorias sente que sua posição é extremamente instável e precária.

O que se observa atualmente, em relação ao período pregresso, é a opacidade das novas categorias que inscrevem os sujeitos de um modo parcial e precário nas diferentes formas de *incluir sem integrar*. Este é o sentido pelo qual se manifesta a precariedade das novas inclusões sociais nos sistemas de educação, trabalho e seguridade nesses países.

As “oportunidades” crescem concomitantemente ao decréscimo das integrações estatutárias e mediadas pelos direitos de proteção, estabelecendo uma série de paradoxos: um aumento das políticas compensatórias de combate à pobreza em detrimento da seguridade social; um aumento da massa salarial em mercados de trabalho flexíveis e altamente rotativos; uma crescente expansão de serviços universais públicos para os segmentos mais pobres, seguida pela crescente fuga dos estratos com os maiores rendimentos desses serviços, com a concomitante contratualização privada e individual.

O grande desafio que essas sociedades enfrentam hoje é o de criar as condições para uma nova *mobilização nacional* em torno da realização programática dos direitos sociais. Isso requer que ambas as sociedades retomem o projeto histórico de construção do Estado social, mobilizando a herança de um passado de intervenção no social, que, *apesar de contraditório*, constituiu uma experiência enriquecedora em termos de imaginação e de projetos para a realidade.

Não se pode acriticamente abandonar esse projeto de construção, optando-se por “processos de inclusão” que fazem apenas progredir a grandes saltos o número de consumidores. Com isso, perde-se de vista a solidariedade, que é o elemento constitutivo da cidadania social e da própria democracia.

Referências

ABRANCHES, Fernando de. *Do Seguro Mercantilista de Acidentes do Trabalho ao Seguro Social*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1974.

AGLIETTA, Michel. *Régulation et Crises du Capitalisme*. Paris: Calmann-Lévy, 1976.

ALBARRACIN, Mario Cerda. *Historia y Desarrollo de la Clase Media en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana, 1998.

ALESSANDRI PALMA, Arturo. *El Presidente Alessandri a través de sus discursos y su actuación política*, Santiago: Biblioteca América, 1926.

ALLENDE GOSSENS, Salvador. *La Realidad Médico-Social Chilena*. Santiago: Imprenta Lathrop, 1939.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Estado e Classes Trabalhadoras no Brasil (1930-1945). *Tese de doutorado em Ciência Política*, Universidade de São Paulo-USP, 1978 (mimeo.).

ALONSO, Angela. “De Positivismo e de Positivistas: interpretações do positivismo brasileiro”. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB*, n. 42, 1996, pp. 109-134

AMABLE, Bruno. “Morals and Politics in the Ideology of Neo-Liberalism”. *Socio-Economic Review*, 9, 2011, p.3-30.

ANDERSON, Benedict. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. New York: Verso, 1991.

ANDREWS, Oscar Alvarez. *Bases para una Constitución Funcional*. Santiago: Imprenta Cervantes, 1932.

ANGELL, Alan. *Partidos Políticos y Movimiento Obrero en Chile. De los Orígenes hasta el Triunfo de la Unidad Popular*. México: Ediciones Era, 1974.

ARELLANO, José Pablo. *Políticas Sociales y Desarrollo. Chile 1924-1973*. Santiago: CIEPLAN, 1984.

ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

ARROW, Kenneth J. "Uncertainty and the welfare economics of medical care". *The American Economic Review*, vol.LIII, n.5, dec., 1963, pp.941-973.

AZEVEDO AMARAL, Antônio José de. *Renovação Nacional*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936.

_____. *O Estado Autoritário e a Realidade Nacional*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

BAHIA, Ligia. "Origem e institucionalização das empresas de planos de saúde no Brasil". In: Bahia, L. et al. (org.). *Origens e Trajetórias das empresas de planos de saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Universitária José Bonifácio, 2005.

BARBOSA, Rui. *A questão social e política no Brasil*. Conferência pronunciada no Teatro Lírico do Rio de Janeiro, em 20 de março de 1919. São Paulo, Rio de Janeiro: LTR/ Fundação Casa de Rui Barbosa, 1983.

BARRETO, Plínio. "O Seguro e a Assistência Social no Brasil". *Trabalho e Seguro Social*. Vol. 12, jul., 1946, pp.443-470.

BARRIA SERON, Jorge. *El Movimiento Obrero en Chile: Síntesis Histórico-Social*. Santiago: Ediciones de la Universidad Técnica del Estado, 1971.

BATALHA, Claudio Henrique M. Sociedades de trabalhadores do Rio de Janeiro do século XIX: algumas reflexões em torno da formação da classe operária. *Cadernos do AEL: Sociedades operárias e mutualismo*, Campinas: Unicamp/IFCH, v.6, n.10/11, 1999, pp.41-61.

BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: A Busca por Segurança no Mundo Atual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2010.

BECKERT, Jens. "The Great Transformation of Embeddedness: Karl Polanyi and the New Economic Sociology". *Max Planck Institute for the Study of Societies*. Discussion Paper 07/1, 2007, pp.05-23.

BEIGUELMAN, Paula. *Os Companheiros de São Paulo*. São Paulo: Editora Símbolo, 1977.

BELMARTINO, Susana. "Servicios de Salud y Sistema Político: Argentina, Brasil y Chile entre 1920 y 1970". In: Armus, Diego (ed.). *Avatares de la Medicalización en América Latina 1870-1970*. Buenos Aires: Lugar Editorial, 2005

BENDIX, Reinhard. *Construção Nacional e Cidadania*. São Paulo: EDUSP, 1996

BEVERIDGE, William. *Social Insurance and Allied Services*. London: HMSO, 1942. Disponível em: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2560775/pdf>.

BEZERRA DE FREITAS, José. “A Missão Nacional das Instituições de Previdência”. *Cultura Política: Revista Mensal de Estudos Brasileiros*, n.13, mar, 1942, pp.160-175

BLANCO, Arturo. *Importancia de las Sociedades de Socorro Mútuo. Sus Beneficios Materiales e Morales*, Santiago, Imprenta La Universal, 1911.

BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent. *On Justification: Economies of Worth*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2006.

_____; CHIAPELLO, Eve. *O Novo Espírito do Capitalismo*, São Paulo: Martins Fontes, 2009.

BORÓN, Atílio. “Movilización Política y Crisis Política em Chile, 1920-1970”. In: *Teoría, Metodología y Política del Desarrollo en América Latina. Segundo Seminario Latinoamericano para el Desarrollo*. Buenos Aires, Santiago: FLACSO, 1970.

BORZUTSKY, Silvia. *Vital Connections. Politics, Social Security, and Inequality in Chile*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2002.

BOSCHI, Renato Raul. *Elites Industriais e Democracia*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

BOURGEOIS, Leon. *Solidarité*. Paris: Armand Colin, 1896. Disponível em: http://classiques.uqac.ca/classiques/bourgeois_leon/solidarite/bourgeois_solidarite.pdf

BOYER, Robert. *La Flexibilité du Travail en Europe*. Paris: La Découverte, 1986.

_____; SAILLARD, Yves. *Théorie de la Régulation. L'Etat des Savoirs*. Paris: La Découverte, 2000.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Documentos Parlamentares. Legislação Social*, Vol.1, Rio de Janeiro, 1919, pp. 4-967.

_____. *Coleção de Leis e Decretos*. Decreto n. 4.682, de 24 de Janeiro de 1923. Cria em cada uma das empresas do país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Rio de Janeiro, 1923, p.12-415.

_____. *Emenda Constitucional de 3 de Setembro de 1926. Diário do Congresso Nacional*. N.105, Ano XXXVII, Rio de Janeiro, 1926, pp. 58-59. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD04SET1926.pdf#page=1>.

BRASIL. CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO. Decreto-Lei n. 5.452, de 1 de maio de 1943. In: Sussekund, Arnaldo; Lacerda, Dorval de.; Segadas Viana, José de.(autores do projeto da CLT) *Direito Brasileiro do Trabalho*. Vol.1. Rio de Janeiro: Jacinto Editora, pp. 01-623.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1934, pp.01-44

BRASIL. CONTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1937, pp.01-120

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Anuário Estatístico do Brasil*. Ano V. Rio de Janeiro, 1939/1940, pp. 03-1428. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20%20RJ/AEB/AEB1939_40.pdf.

_____. *Anuário Estatístico do Brasil*. Ano XIV, dez., 1953, pp. 03-546. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20%20RJ/AEB/AEB1953.pdf>.

BRASIL. INTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. *Anuário Estatístico do Brasil*, ano II, Rio de Janeiro, 1936. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20%20RJ/AEB/AEB1936.pdf>

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*. nº 16, dez.1935

BRIONES, Carlos et al. “Antecedentes Básicos y Análisis del Estado Actual de la Seguridad Social en Chile”. *Seguridad Social*, n. 98, 13, 1968, pp. 7-43.

BUCHANAN, James M.; WAGNER, Richard E. *Democracy in Deficit: the political legacy of Lord Keynes*. London: Academic Press, 1977.

BUSTOS, Julio. *La Seguridad Social: estudio de la previsión social en Chile, sus resultados después de diez años de aplicación y las reformas que deben introducirse*. Santiago: Gutenberg, 1936.

_____. “La Previsión y la Medicina Social en Chile en 1950”. *Memoria Anual*. Santiago: Dirección General de Previsión Social, 1951.

CÁCERES, Gabriel; AGUIRRE, Rafael. *Análisis Crítico del Seguro Social de Medicina Curativa*. Santiago: Editorial Encina, 1971.

CAMPERO, Guillermo. *Los gremios empresariales en el período 1970-1983: Comportamiento sociopolítico y orientaciones ideológicas*. Santiago: Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, 1984.

CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional. Sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940.

CAMUS, Pablo; ZUÑIGA, Felipe. “La Salud Pública en la Historia de Chile”. *Anales Chilenos de Historia de la Medicina*, 17, 2007, pp. 155-175.

CANO, Wilson. *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. São Paulo: Difel, 1977.

CARDOSO, Fernando H.; FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CARDOSO, Adalberto M. “Uma Utopia Brasileira: Vargas e a Construção do Estado de Bem-Estar numa Sociedade Estruturalmente Desigual”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Vol. 53, n.4, pp. 775-818, 2010a.

_____. *A Construção da Sociedade do Trabalho no Brasil. Uma Investigação sobre a Persistência Secular das Desigualdades*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010b.

CARMAGNANI, Marcelo. *Desarrollo Industrial y Subdesarrollo Económico. El Caso Chileno (1890-1920)*. Santiago: DIBAM, 1998.

CARVALHO, José Murilo de. “República e Cidades”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol.28, n.2, 1985, pp.143-161.

_____. *A Formação das Almas: O Imaginário da República no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

_____. *A Construção da Ordem: A Elite Política Imperial. Teatro de Sobras: A Política Imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. *Cidadania no Brasil. O Longo Caminho*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2004.

CASTEL, Robert. *As Metamorfoses da Questão Social. Uma Crônica do Salário*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.

_____. *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?* Paris: Seuil, 2003.

CASTRO, Araújo. *Accidentes do Trabalho*. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1935.

CASTRO GOMES, Angela Maria de. “A representação de classes na Constituinte de 1934”. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, n.21, v.3, jul./set., pp.53-116, 1978.

_____. *Burguesia e Trabalho. Política e legislação Social no Brasil 1917-1937*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

_____. “Empresariado e Legislação Social na Década de 1930”. In: *A Revolução de 1930. Seminário Internacional*. Brasília: UNB, 1982.

_____. *A Invenção do Trabalhismo*. Rio de Janeiro, Vértice/IUPERJ, 1988.

_____. “Ideologia e Trabalho no Estado Novo”. In: Paldolfi, Dulce. (org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

CASTRO SANTOS, Luiz A. de. “Estado e Saúde Pública no Brasil (1889-1930)”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 23, n.2, 1980, pp.237-250.

_____. “A Reforma Sanitária “Pelo Alto”: O Pioneirismo Paulista no Início do Século XX”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Vol.36, n.3, pp.361-392, 1993.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão (1938). “Anotações”. In: BONNARD, Roger. *Sindicalismo, Corporativismo e Estado Corporativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1938.

CAVAROZZI, Marcelo. “Populismos y «Partidos de clase media»”, *Revista Mexicana de Sociología*, 39: 1, enero-marzo, 1977, pp. 119-154.

CHILE – CAJA DEL SEGURO OBRERO OBLIGATORIO. *Boletín Medico de la Caja de Seguro Obligatorio*. n.1, ano1, jun., 1934, p. 1-38.

_____. *Boletín Medico de la Caja de Seguro Obligatorio* n.9, ano 2, fev. 1935, p. 1-48.

CHILE. CODIGO DEL TRABAJO. Decreto con Fuerza de Ley n. 178 de 28/05/1931. Santiago: Editorial Nascimento, 1931.

CHILE. COMISSIÓN DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL CHILENA. *Informe sobre la Seguridad Social Chilena*. Santiago. Editorial Jurídica de Chile, 1964.

CHILE. COMISIÓN DE REFORMAS DE LAS LEYES SOCIALES. *La Legislación Social*. Santiago: Imprenta La Nación, 1929.

CHILE. CONGRESO NACIONAL. *Boletín del Congreso*. Santiago: Imprenta La Nación, 1922.

CHILE- CONSTITUCION POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE. Santiago: Imprenta Universitaria, 1925.

CHILE. INTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. *Compendio Estadístico*. Santiago: INE, 1990.

CHILE. MINISTERIO DE HIGIENE, ASISTENCIA Y PREVISIÓN SOCIAL. *Boletín del Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión Social*. N. 1, ano1, may., 1927, pp.1-14.

CHILE. MINISTERIO DE SALUBRIDAD PREVISIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL. Ley 6.174 de 09/12/1938. Establece el Servicio de Medicina Preventiva. Disponível em: http://www.leychile.cl/Consulta/Exportar?radioExportar=Normas&exportar_formato=pdf&nombrearchivo=LEY-6174_09-FEB

CHILE. MINISTERIO DEL INTERIOR. *Boletín de las Leyes y Decretos del Gobierno*. Libro LXXXIII. Santiago: Imprenta Nacional, 1914.

CHILE. OFICINA DEL TRABAJO. *Boletín de la Oficina del Trabajo*, n.19, ano 8, 1919, pp. 11-30.

_____. *Boletín de la Oficina del Trabajo*, n.22, ano 14, 1924, pp. 13-48.

CHILE. SERVICIO NACIONAL DE SALUD. “El Servicio Nacional de Salud, 15 Años de Labor, 1952-1967”. Santiago: SNS, 1967, pp. 02-115.

CENTENO, Miguel Angel. *Blood and Debt: War and the Nation State in Latin America*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 2002

CEPÊDA, Vera Alves. “Contexto Político e Crítica à Democracia Liberal: A Proposta de Representação Classista na Constituinte de 1934. *Perspectivas*, v. 35, jan/jun, pp. 211-242.

CESARINO, JR. Antonio Ferreira. *Direito Social Brasileiro*. Vol. I. São Paulo: Saraiva, 1970.

COMPAÑÍA DE ARROHOS Y CONSTRUCCIONES. “Destinada especialmente a formar propietarios por medio del ahorro y a la construcción y mejoramiento de las habitaciones”, Santiago de Chile: Imprenta Barcelona, 1900, pp. 05-07.

CONCHA, Juan Henrique. “Cuestiones Obreras”. *Memoria de Prueba para Optar al Grado de Licenciado en Leyes y Ciencias Políticas de la Universidad de Chile*. Santiago: Imprenta Lito, 1899.

CONCHA, Luis Malaquías. “Sobre la Dictación de un Código del Trabajo y de la Previsión Social”. *Memoria de Prueba para Optar al Grado de Licenciado en Leyes y Ciencias Políticas de la Universidad de Chile*. Santiago: Imprenta Cervantes, 1907.

CONSTANT, Benjamin. *Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos*. Filosofia Política. Editora L&PM, 1985.

CORREIO PAULISTANO. “Do meu Canto”. Artigo de Gomes Braga. São Paulo, 24 de Janeiro de 1914, p.3, apud BEIGUELMAN, Paula. *Os Companheiros de São Paulo*. São Paulo: Editora Símbolo, 1977.

COSTA, Nilson do Rosário. *Lutas Urbanas e Controle Sanitário. Origens da Política de Saúde no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1985.

COSTA, Wanda Maria R. “Origens do Corporativismo Brasileiro”, In: Boschi, R. R. (org.), *Corporativismo e Desigualdade. A Construção do Espaço Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora/IUPERJ, 1991.

_____. *A Armadilha do Leviatã. A Construção do Corporativismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 1999.

COVARRUBIAS, Jaime Garcia. “Una Perspectiva del Origen y Presencia de la clase Media en Chile (1810-1940)”. *Política*, n. 18. 1988, pp. 57-78.

COVARRUBIAS, Maria Teresa. *Políticos y Militares. Antecedentes Históricos del Quiebre entre los Sectores Civil y Militar en la Sociedad Chilena, 1924-1932*. Santiago. Editorial Atenea, 1991.

CROZIER, Michael J.; HUNTINGTON, Samuel P.; WATANUKI, Joji. *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York. New York University Press, 1975

CRUZ-COKE, Eduardo. *Medicina Preventiva y Medicina Dirigida*. Santiago: Editorial Nacimiento, 1938.

CRUZ-COKE, Ricardo. *Historia de la medicina Chilena*. Santiago. Editorial Andrés Bello, 1995

CRUZAT, Ximena.; TIRONI, Ana. El Pensamiento Frente a la Cuestión Social en Chile. In: Cario, Mario Berríos (ed.), *El Pensamiento en Chile: 1830-1910*. Santiago: Ed. Nuestra América, 1987.

CUNHA, Euclides da. (1999), *À Margem da História*. São Paulo: Martins Fontes.

CULTURA POLÍTICA. “Previdência e Assistência Social no Decênio Getúlio Vargas”. *Cultura Política: Revista Mensal de Estudos Brasileiros*, n.9, nov., 1941, pp.290-302

_____. “Previdência e Assistência Social no Decênio de Getúlio Vargas. O Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários”. *Cultura Política: Revista Mensal de Estudos Brasileiros*, n.11, jan., 1942, pp.191-198

_____. “O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio no Quinquênio 1937-1942”. *Cultura Política: Revista Mensal de Estudos Brasileiros*, n. 21, nov., 1942. pp.38-53.

_____. “Discurso de 1 de maio - Getúlio Vargas (concentração trabalhista na Esplanada do Castelo)”. *Cultura Política: Revista Mensal de Estudos Brasileiros*, n.28, jun.,1943, p.07-15.

_____. “O Estado Nacional e o Problema das Casas Operárias”- entrevista com Helvécio Xavier Lopes. *Cultura Política: Revista Mensal de Estudos Brasileiros*, n.33, out., 1943, pp. 73-82.

_____. “A Sindicalização no Brasil”. *Cultura Política: Revista Mensal de Estudos Brasileiros*, n.37, fev., 1944, pp.81-97.

_____. “Assistência e Previdência Social no Estado Nacional”. *Cultura Política: Revista Mensal de Estudos Brasileiros*, n.46, nov., 1944, pp. 11-30.

DAVIS, Tom. “Ocho Décadas de Inflación en Chile: 1879-1959. Una Interpretación Política”. *Cuadernos de Economía*, Universidad Católica de Chile, n.44, 11, 1967 p. 60-94.

DEAN, Warren. *A Industrialização de São Paulo*. São Paulo: Difel, 1971.

DEL RÍO, Alejandro. *Política Sanitária*. Santiago: [s.n.], 1930

DELGADO, Ignacio José G. *Previdência Social e Mercado no Brasil: A Presença Empresarial na Trajetória da Política Social Brasileira*. São Paulo: LTR, 2001.

DE LUCA, Tânia Regina. *O Sonho do Futuro Assegurado: O Mutualismo em São Paulo*. São Paulo: Contexto, 1990.

DE RAMON, Armando; GROSS, Patrício. “Algunos Testimonios de las Condiciones de Vida en Santiago de Chile: 1888-1918”. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos*. EURE, n.31, vol. XI, 1984, pp.67-74.

DE SHAZO, Peter. *Urban Workers and Labor Unions in Chile, 1902-1927*. Madison: University of Wisconsin Press, 1983

DE SWAAN, Abram. *In Care of the State. Health Care, Education and Welfare in Europe and USA in the Modern Era*. Cambridge: Polity Press, 1988.

_____. “Mutual Funds: Then and here, now and there. Informal savings and insurance funds in the nineteenth-century west and the present non-western world”. In De Swann, A.; Van Der Linden, M. (eds.). *Mutualist Microfinance. Informal savings Funds from the Global Periphery to the core?* Amsterdam: Aksant, 2005.

DEVÉS, Eduardo; DÍAZ, Carlos. *El Pensamiento Socialista en Chile. Antología 1893-1933*. Santiago: Nuestra America Ediciones, 1987.

DEVÉS, Eduardo. *Los que van a Morrir te Saludan: Historia de un Masacre. Escuela Santa María Iquique, 1907*. Santiago: Nuestra America Ediciones, 1989.

DEZEMONE, Marcos. “Impactos da Era Vargas no mundo Rural: Leis, Direitos e Memória”. *Revista Perseu*, n. 1, ano 1, 2007, p. 177-205.

DINIZ, Eli Roque. *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

_____; BOSCHI, Renato Raul. *Empresariado nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.

_____. “O Corporativismo na Construção do Espaço Público”, In: Boschi, R. R. (org.), *Corporativismo e Desigualdade. A Construção do Espaço Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora/IUPERJ, 1991.

DJELIC, Marie-Laure. "Sociological Studies of Diffusion: is history relevant?" *Socio-Economic Review*, 6, n. 15, 2008, pp. 538-557.

DRAKE, Paul. "Corporatism and Functionalism in Modern Chilean Politics". *Journal of Latin American Studies*. Vol. 10, n. 1, 1978a, pp.83-116.

_____. *Socialism and Populism in Chile, 1932-1952*. Urbana: University of Illinois Press, 1978b.

DREYFUS, Michel. "The Labor Movement and Mutual Benefit Societies: towards an international approach". *International Social Security Review*. vol. 46, n.3, 1993, pp. 19-27.

DUARTE, Nestor. *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional: Contribuição à Sociologia Política Brasileira*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1966.

DUJISIN, Isabel Torres. "Los Conventillos en Santiago (1900-1930)". *Cuadernos de Historia*. n. 6, jul., 1986, pp. 67-85.

DURKHEIM, Émile. *Da Divisão do Trabalho Social*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

EDWARDS VIVES, Alberto. *La Fronda Aristocrática en Chile*. Santiago: Imprenta Nacional, 1928.

ELIAS, Norbert. *O Processo Civilizador: formação do Estado e civilização – Vol. 2*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

_____; SCOTSON, John L. *The Established and the Outsiders: A Sociological Enquiry into Community Problems*. London: Sage, 1994.

EL MERCÚRIO. "Declaración de la SOFOFA". Santiago, 22 de Junho de 1926, pp. 1-19.

ENCINA, Francisco Antonio. *Nuestra Inferioridad Económica. Sus causas, sus consecuencias*. Santiago: Editorial Universitaria, 1911.

ERICKSON, Kenneth. *The Brazilian Corporative State and Working Class Politics*. Berkeley: University of California Press, 1977.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Politics against Markets: The Road Social Democratic to Power*, Princeton: Princeton University Press, 1985.

_____. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

EWALD, François. *L'Etat Providence*. Paris, Grasset, 1986.

_____. “A Concept of Social Law”. In: Teubner, G. (ed.) *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1988.

_____. “La Société Assurancielle”. *Risques – Les Cahiers de L'Assurance*, n.1, 1990, pp. 1-23.

_____. ‘Responsabilité – Solidarité – Sécurité. La Crise de la responsabilité en France à la fin du XX Siècle. *Risques – Les Cahiers de L'Assurance*. n. 10, 1992, pp. 09-24.

FAORO, Raimundo. *A República Inacabada*. São Paulo: Editora Globo, 2007.

FAUSTO, Boris. *Revolução de 1930*. São Paulo: Brasiliense, 1970.

_____. *Trabalho Urbano e Conflito Industrial*. Rio de Janeiro. Difel, 1976.

FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de Interpretação Sociológica*. São Paulo: Editora Globo, 2006.

_____. *A Integração do Negro na Sociedade de Classes*. São Paulo: Ática, 1978.

FERNANDEZ, Enrique. El Ocaso de las Sociedades de Socorros Mútuos en el Cambio de Siglo (1915-1932). De la Exclusión Estatal a la Búsqueda de la Integración Social. *Tesis para optar al grado de Magister en Sociología*. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 1995.

FERREIRA, Jorge. *Trabalhadores do Brasil. O imaginário popular*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997.

FERREIRA, Marieta de Moraes. “A Reação Republicana e a Crise Política dos Anos 20”. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, Vol. 6, n. 11, 1990, pp. 9-23.

FLORA, Peter.; ALBER, Jens., “Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe”, in P. Flora & A. Heidenheimer (orgs.), *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Books, 1981.

FLORES, Jorge Rojas. *La Dictadura de Ibáñez y los Sindicatos (1927-1931)*. Santiago: Editorial Universitaria/DIBAM, 1993.

FONSECA, Cristina M. Oliveira. *Saúde no Governo Vargas (1930 – 1945): Dualidade Institucional de um Bem Público*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

FUENZALIDA, Patricio Novoa. *Derecho de la Seguridad Social*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1977

FURTADO, Celso. “A Feição Funcional da Democracia Moderna”. *Cultura Política: Revista Mensal de Estudos Brasileiros*. N. 36, jan, 1944, pp.55-59

_____. *Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

- _____. *Dialética do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.
- _____. *Cultura e Desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- GARRETÓN, Manuel Antonio. *El Proceso Político Chileno*. Santiago: FLACSO, 1983.
- _____; ESPINOSA, Malva. “¿Reforma del Estado o Cambio en la Matriz Socio-Política? El Caso Chileno”. *América Latina Hoy*, n.5, 1992, pp. 7-20.
- GAZMURI, Cristian. *El “48” Chileno: Igualitarios, Reformistas Radicales, Masones y Bomberos*. Santiago: Editorial Universitaria, 1999.
- GELLNER, Ernest. *Nations and Nationalism*, Oxford: Blackwell, 1983.
- GERMANI, Gino. *Política y Sociedad en una Época de Transición*. Buenos Aires: Paidós, 1962.
- GERSCHENKRON, Alexander. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Belknap Press, 1962.
- _____. *Bread and Democracy in Germany*. New York: Howard Fertig, 1966.
- GERTH, Hans H.; WRIGHT MILLS, Charles. “Introduction”. In Gerth, H. H.; Wright Mills, C. (eds.). *From Max Weber: Essays in Sociology*. London: Routledge, 1991.
- GIL, Frederico G. *The Political System of Chile*. Boston: Houghton Mifflin, 1966
- GÓNGORA, Mario. *Origen de los Inquilinos de Chile Central*. Santiago, Universidad de Chile, 1960.
- _____. *Ensayo Histórico sobre la Noción de Estado en Chile en los Siglos XIX y XX*. Santiago: Ediciones La Ciudad, 1981.
- GREZ TOSO, Sergio. “The Mutual Benefit Movement in Chile from its origins to the present Time (1853-1992)”. *International Social Security Review*. Vol.46, 3, pp. 29-52, 1993.
- _____. *La “Cuestión Social” en Chile. Ideas y Debates Precursores (1804-1902)*. Santiago: DIBAM, 1995.
- _____. *De la ‘Regeneración del Pueblo’ a la Huelga General. Génesis y Evolución Histórica del Movimiento Popular en Chile (1810-1890)*. Santiago: Ediciones Ril, 1997.
- GROSS, Patricio; DE RAMON, Armando; VIAL, Enrique. *Imagen Ambiental de Santiago, 1880-1930*. Santiago: Universidad Católica de Chile, 1984.

GUERZONI FILHO, Gilberto. "Tentativas e Perspectiva de Formação de uma Burocracia Pública no Brasil". *Revista do Serviço Público*, vol.120, n.1, pp. 41-66, 1996.

GUTIERREZ, Raúl. "Acceso de Obreros y Empleados a los Beneficios de la Medicina Socializada". In: Livingstone, M.; Raczynski, D. (eds.). *Salud Pública y Bienestar Social*. Santiago, CEPLAN, 1976.

HAAS, Peter. "Introduction. Epistemic Communities and International Policy Coordination". *International Organization*, 46, 1992, pp. 1-35.

HABERMAS, Jürgen. "A Nova Intransparência: A Crise do Estado de Bem-Estar Social e o Esgotamento das Energias Utópicas". *Novos Estudos CEBRAP*, 18, 1987, pp 103-114.

_____. "The European Nation-State: Its achievements and its limits", *Ratio Juris*, v.09, n.2, jul., 1996, pp. 1-27.

HARBERGER, Arnold C. *Taxation and Welfare*. Boston: Little Brown, 1974.

HATZFELD, Henri. *Du Paupérisme à la Sécurité Sociale*. Paris: A. Colin, 1971.

_____. "La difficile mutation de la sécurité-propriété à la sécurité-droit". *Prévenir*, n.5, mar, p. 22-46, 1982.

HECLO, Hugh. *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press, 1974.

HIRSCH, Fred. *Social Limits to Growth*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1976.

HIRSCH, Joachim. *Teoria Materialista do Estado: processos de transformação do sistema capitalista de Estados*. Rio de Janeiro: Revan, 2010

HIRSCHMAN, Albert O. *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America*. New York: The Twentieth Century Fund, 1963.

_____. *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.

_____. *Shifting Involvements. Private Interest and Public Action*. Princeton: Princeton University Press, 1982.

_____. *The Rhetoric of Reaction: perversity, futility, jeopardy*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991.

HOBBSAWM, Eric. "Ethnicity and Nationalism in Europe Today", *Anthropology Today*, 8, 1, feb., pp. 3-8, 1992.

HOCHMAN, Gilberto. “Os Cardeais da Previdência Social: Gênese e Consolidação de uma Elite Burocrática”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol.3, n.3, pp. 371-401, 1992.

_____. *A Era do Saneamento: As Bases da Política da Saúde Pública no Brasil*. São Paulo: Hucitec/ANPOCS, 1998.

_____; FONSECA, Cristina M. Oliveira. “O que há de novo? Políticas de Saúde Pública e Previdência, 1937-1945”. In: Paldolfi, D. (org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

HUIDOBRO, Vicente. “Balance Patriótico”. *Acción*, n.4, pp. 12-36, 1925.

ILLANES, Maria Angelica. *La Revolución Solidaria. Historia de las Sociedades Obreras de Socorros Mútuos: Chile (1840-1920)*. Santiago: Prisma, 1990.

_____. *En el Nombre Del Pueblo, del Estado y de la Ciencia (...). Historia Social de la Salud Pública: Chile 1880-1973*. Santiago: Colectivo de Atención Primaria, 1993.

JAKSIC, Iván. *Academic Rebels in Chile: The Role of Philosophy in Higher Education and Politics*. Albany: State University of New York Press, 1989.

JOBET, Julio Cesar. “Movimiento Social Obrero”, In: *Desarrollo de Chile en la Primera Mitad del Siglo XX*, Vol. 1. Santiago: Editorial Universitaria, 1951.

JORGE, Janes. “Uma cidade em apuros”. *Carta Capital*, São Paulo, SP, pp. 26 -29, 27 jan. 2010.

KORPI, Walter. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge, 1983.

KRUEGER, Anne O. “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”, *American Economic Review*, Jun., n. 64, 1974, pp. 291-303.

KUBLOCK, Thomas Miller. *Contested Communities: Class, Gender, and Politics in Chile's. El Teniente Copper Mine, 1904-1951*. Durham: Duke University Press, 1998.

LABRA, Maria Eliana. “Política e Medicina Social no Chile: narrativas sobre uma relação difícil”. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, VII(1), mar.-jun., 2000a, pp.23-47.

_____. “Padrões de Formulação de Políticas de Saúde no Chile no Século XX”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 43, n.1, 2000b, pp. 153-182.

LAMOUNIER, Bolivar. “Formação de um Pensamento Político Autoritário durante a Primeira República. Uma Interpretação”. In: Fausto, Boris (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira. Tomo III. O Brasil Republicano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

LEAZETA, Luis Barros.; JOHNSON, Ximena Vergara. *El Modo de Ser Aristocrático: El Caso de la Oligarquía Chilena hacia 1900*. Santiago: Aconcagua, 1978.

_____. “Los Grandes Rasgos de la Evolución del Estado en Chile: 1820-1925. *Estudios Sociales*, n.37, ano 10, 1983, p. 131-176.

LEOPOLDI, Maria Antonieta. *Industrial Associations and Politics in Contemporary Brazil*. Oxford: Oxford University. Tese de Doutorado, 1984.

LESSA, Renato. *A Invenção Republicana. Campos Sales, as Bases e a Decadência da Primeira República Brasileira*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

LIMA, Nísia Trindade. *Um sertão chamado Brasil: intelectuais e representação geográfica da identidade nacional*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

_____; HOCHMAN, Gilberto. “Condenado pela Raça, Absolvido pela Medicina: o Brasil descoberto pelo movimento sanitarista da Primeira República. In: Chor, M.; Santos, R. (eds.). *Raça, ciência e sociedade*. Rio de Janeiro, FCBB/Fiocruz, 1996

LIMA JR. Olavo Brasil de. “As Reformas Administrativas no Brasil: Modelos, Sucessos e Fracassos”. *Revista do Serviço Público*. Ano 49, n.2.p.5-31, 1998.

LINARES, Francisco Walker. *Nociones Elementales de Derecho del Trabajo*. Santiago: Editorial Nascimento, 1964.

LIPIETZ, Alain. “The National and the Regional: Their Autonomy vis-a-vis the Capitalist World Crisis”, In: Palan, R. P.; Gills, B. (eds.), *Transcending the State-Global Divide: A Neo-Structuralist Agenda in International Relations*. London: Lynne Reinner, 1994.

LOPEANDIA, Nancy Nicholls. “Intelectuales Liberales Relevantes Frente a la Cuestión Social en Chile (1890-1920): Una Minoría a Favor del Cambio”. *Historia*, Vol.29, 1996, pp. 295-356.

LOPES, Juarez Brandão. *Sociedade Industrial no Brasil*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1964.

LOUZADA, Alfredo João. *Legislação Social-Trabalhista: coletânea de decretos feita por determinação do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio*. 2. ed. Brasília: MTPS, [1933] 1990.

LOVEMAN, Brian. *Struggle in the Countryside: Politics and Rural Labor in Chile, 1919 -1973*. Bloomington, Indiana: Indiana University Press, 1977.

_____; LIRA, Elizabeth. *Las Suaves Cenizas del Olvido: Vía Chilena de Reconciliación política 1814-1932*. Santiago: LOM/DIBAM, 1999.

LUHMANN, Niklas. *Sociologia do Direito*, V. I e II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

_____. *Observations on Modernity*. Stanford: Stanford University Press, 1998.

LUZ, Nícia Vilela. *A luta pela Industrialização do Brasil*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1975.

MACPHERSON, Crawford Brough. *A Teoria Política do Individualismo Possessivo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MALLOY, James. "A Política de Previdência Social no Brasil: Participação e Paternalismo". *DADOS-Revista de Ciências Sociais*, n. 13, 1976, pp.93-100.

_____. *Autoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.

_____. *A Política de Previdência Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MANN, Michael. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results", in J. A. Hall (ed.), *States in History*. Oxford: Basil Blackwell, 1986.

_____. "Ruling Class Strategies and Citizenship". *Sociology*, vol. 21, n. 3, 1987, pp.339-354.

_____. *The Sources of Social Power. The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Vol. II. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

MANNHEIM, Karl. *O Homem e a Sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962.

_____. *Ideologia e Utopia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

_____. "The Problem of the Intelligentsia, An Enquiry into its Past and Present Role" In: Bryan S. Turner (ed.): *Essays on the Sociology of Culture. Collected Works of Karl Mannheim*. London, New York: Routledge, 1992, pp. 91-170.

MANOILESCU, Mihail. *O Século do Corporativismo: doutrina do corporativismo integral e puro*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

MANOW, Philip. "Social Insurance and the German Political Economy". *Max Planck Institute for the Study of Societies*. Discussion Paper 97, 2, 1997, pp. 2-48.

MARDONES, Jorge. "Origen del Servicio Nacional de Salud". *Revista Médica de Chile*, n.105, 1977, pp. 654-658.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MATTELART, Armand; GARRETÓN, Manuel Antonio. *Integración Nacional y Marginalidad. Un Ensayo de Regionalización Social de Chile*. Santiago. Editorial del Pacífico, 1965

MEDEIROS, João Paulo. "O Panorama Social Brasileiro". *Cultura Política: Revista Mensal de Estudos Brasileiros*, n.4, jun, 1941, pp. 112-118.

MELLAFE, Orlando.; REBOLLEDO, Antonia; CÁRDENAS, Mario. *Historia de la Universidad de Chile*. Santiago: Ediciones de la Universidad de Chile, 1992.

MELLER, Patricio. *Un Siglo de Economía Política Chilena (1890-1990)*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1998.

MENICUCCI, Telma Maria G. *Público e Privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil: atores, processos e trajetórias*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

MESA-LAGO, Carmelo. *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978.

MICELI, Sergio. *Intelectuais e Classe Dirigente no Brasil (1920-1945)*. São Paulo: Difel, 1979.

MILLAR, René. "Significado y Antecedentes del Movimiento Militar de 1924". *Historia*, n.11, 1975, pp. 07-102.

_____. *La Elección Presidencial de 1920. Tendencias y Prácticas Políticas en el Chile Parlamentario*. Santiago. Editorial Universitaria, 1981.

MOLINA, Carlos A. "La Cuestión Social y la Opinión de la Elite Médica. Chile: 1880-1890. Una Análisis de la Revista Médica de Chile y de los Anales de la Universidad de Chile". *Anales Chilenos de Historia de la Medicina*, 16, 2006, pp. 17-31.

MOLINA, Luis Orlandini; GODOY, Ramón Oviedo. *Características Básicas de la Seguridad Social Chilena*. N. 28, Santiago, Insora, 1966.

MOORE JR, Barrington. *Social Origins of Dictatorship and democracy, Lords and Peasants in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press, 1967.

_____. *Injustice, the Social Bases of Obedience and Revolt*. New York: M. E. Sharp, 1978.

MORAES, Evaristo de. *Apontamentos de Direito Operário*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1905.

MORAES FILHO, Evaristo de. *O Problema do Sindicato Único no Brasil: seus fundamentos sociológicos*. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.

MORRIS, James O. *Las Elites, los Intelectuales y el Consenso. Estudio de la Cuestión Social y el Sistema de Relaciones Industriales de Chile*. Santiago: Editorial del Pacífico, 1967.

MOULIAN, Tomas. *Desarrollo Político y Estado de Compromiso: Desajustes y Crisis Estatal en Chile*. Santiago: CIEPLAN, 1982.

- MURILLO, Adolfo. *La Mortalidad en Santiago*. Santiago: Imprenta Cervantes, 1900.
- MYRDAL, Gunnar. *The Political Element in the Development of Economic Theory*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1961.
- NABUCO, Joaquim. *O Abolicionismo*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.
- NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- NOZICK, Robert. *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books, 1974.
- O'CONNOR, James. *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press, 1973.
- O ESTADO DE SÃO PAULO. "A Mutualidade Geral". São Paulo, 16 de outubro de 1910, pp. 01-16.
- _____. "Notícias Diversas". São Paulo, 27 de novembro de 1913, pp.01-13.
- _____. "Instrução do Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio Pandiá Calógeras sobre as irregularidades no registro dos estatutos dos sindicatos e cooperativas agrícolas previstos na lei de sindicalização". São Paulo, 27 de novembro de 1913, pp.01-13.
- _____. "Accidentes no Trabalho". São Paulo, 12 de setembro de 1917, pp. 01-12.
- _____. "Código de Trabalho". Depoimento de Jorge Street. São Paulo, 19 de setembro de 1917, pp. 1-14.
- OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, Jaime. A.; TEIXEIRA, Sonia Fleury. *(Im)Previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1986.
- OLIVEIRA, Lúcia Lippi. *A Questão Nacional na Primeira República*. Brasília: Brasiliense, 1990.
- OLIVEIRA, Plínio Correia de. "Pela Pluralidade Sindical". *Legionário*, n. 239, abril, 1937, pp. 27-28.
- OLIVEIRA VIANNA, Francisco José de. *Problemas de Direito Corporativo*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.
- _____. *As Novas Diretrizes da Política Social*. Rio de Janeiro: Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho, 1939.

_____. *Problemas de Política Objetiva*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, [1930], 1947.

_____. *Direito do Trabalho e Democracia Social: O Problema da Incorporação do Trabalho no Estado*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1951.

_____. *Populações Meridionais do Brasil*. Vol 1. Rio de Janeiro: Paz e Terra, [1920], 1973.

_____. *Instituições Políticas Brasileiras*. Vol. I e II. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1974.

OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: EDUSP, 1999.

PALIER, Bruno. *Governer la Sécurité Sociale*. Paris: PUF, 2002.

_____; THELEN, Kathleen. "Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany". *Politics & Society*, 38, (1), 2010, pp.119-148.

PIMENTA, Joaquim. "Direito Sindical Brasileiro". *Revista do Trabalho*, n.22, 1935, p. 02-23.

PINHEIRO, Paulo Sergio. *Política e Trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro. Ed. Paz e Terra, 1975.

_____. "O Proletariado Industrial na Primeira República". In: Fausto, Boris (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira. Tomo III. O Brasil Republicano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

PINHO, Péricles Madureira de. "A Legislação Social e a Agricultura". *Cultura Política: Revista Mensal de Estudos Brasileiros*. n. 6, ago., 1941, pp. 20-26.

PINTO, Aníbal. *Chile, un caso de desarrollo frustrado*. Santiago: Editorial Universitaria, 1959.

_____. "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina". *Inflación: raíces estructurales*, México: Fondo de Cultura Económica, 1970.

PIZARRO, Crisostomo. *La Huelga Obrera en Chile, 1890-1970*. Santiago: Ediciones Sur, 1986.

PIZZORNO, Alessandro. *Sul metodo di Gramsci. Dalla storiografia alla scienza politica. Quaderni di Sociologia*, 4, 1967, pp. 380-400.

_____. "Interests and Parties in Pluralism", In: Berger, Suzanne (ed.), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

POBLETE TRONCOSO, Moisés. *El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1949.

_____. “El Movimiento Sindical Chileno”. *Combate*, n.23, pp.25-34, 1962.

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação. As Origens da Nossa Época*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PUPO NOGUEIRA, Otávio. *A Indústria em face da lei do Trabalho*. São Paulo: Ed. Salesianos, apud WERNECK VIANNA, Luiz, *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

PUTNAM, Robert. *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, 2000

RAMÍREZ NECOCHEA, Hernán. *Historia del Movimiento Obrero en Chile: antecedentes siglo XIX*. Concepción: Ediciones LAR, 1986.

RECABARREN, Luis Emilio. *Proceso Oficial contra la Sociedad Mancomunal de Tocopilla. Respuesta a la Acusación Fiscal*. Santiago: Imprenta Mejía, 1905

REIS, Fabio Wanderley. *Mercado e Utopia*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.

REIS, Elisa Maria P. “Elites Agrárias, State-Building e Autoritarismo”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 25, n.3, pp. 331-348, 1982.

_____. “Poder Privado e Construção de Estado sob a Primeira República” In: Boschi, R. R. (org.), *Corporativismo e Desigualdade. A Construção do Espaço Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora/IUPERJ, 1991.

REVISTA MÉDICA DE CHILE. “Apuntes”. N. 56, 1888 apud MOLINA, Carlos A. La Cuestión Social y la Opinión de la Elite Médica. Chile: 1880-1890. Una Análisis de la Revista Médica de Chile y de los Anales de la Universidad de Chile. *Anales Chilenos de Historia de la Medicina*, 16, 2006, pp. 17-31.

RIESCO, Manuel; ILLANES, Maria A. “Developmental Welfare State and Social Change in Chile” In: Draibe, S. M.; Riesco, M. (eds.). *Latin America, A New Developmental Welfare State Model in the Making?* London:UNRISD/Palgrave Macmillan, 2007.

RIMLINGER, Gaston. V. *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*. New York: Wiley, 1971.

RINKE, Stefan. *Cultura de Masas: Reforma y Nacionalismo en Chile 1910-1931*. Santiago: DIBAM, 2002.

RIZ, Liliana de. *Sociedad y Política en Chile. De Portales a Pinochet*. México: UNAM, 1979.

RODRÍGUEZ, Fernando. “Estructuras y Características del sector Salud en Chile”. In: Livingstone, M.; Raczyński, D. (eds.). *Salud Pública y Bienestar Social*. Santiago: CEPLAN, 1976.

RODRÍGUEZ, Octavio. *O Estruturalismo Latino-Americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira/ CEPAL, 2009.

ROSEN, George. *Uma História da Saúde Pública*, São Paulo: Hucitec/UNESP/Abrasco, 1994.

ROTHSCHILD, Michael, STIGLITZ, Joseph. “Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information”, *Quarterly Journal of Economics*, 80, 1976, p. 629-649.

SAES, Décio A. M. “Classe Média e Política no Brasil”. In: Fausto, Boris (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira. Tomo III. O Brasil Republicano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

SALAS, Eduardo Miranda. *Reformas de la Seguridad Social: Análisis del Nuevo Sistema de Seguros Sociales Británicos Propuesto por el Partido Laborista*. Santiago: Superintendencia de la Seguridad Social, 1959.

_____. “El Sector Agrícola en La Seguridad Social de Chile”. *Boletín n. 27-28*. Santiago: Superintendencia de la Seguridad Social, 1965.

SALAZAR, Gabriel. *Labradores, Peones y Proletarios. Formación y Crisis de la Sociedad Popular Chilena del Siglo XIX*. Santiago: Ediciones SUR, 1985.

_____. “Algunos Aspectos Fundamentales sobre el Desarrollo del Capitalismo en Chile – 1541-1930.” Documento de trabajo, Santiago: Ediciones SUR, 1987

_____; PINTO, Julio. *Historia Contemporánea de Chile. Vol. I. Estado, Legitimidad, Ciudadanía*. Santiago: LOM, 1999.

SANTA ROSA, Virginio. *O Sentido do Tenentismo*. Rio de Janeiro: Schmidt Editor, 1933.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Ordem Burguesa e Liberalismo Político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

_____. *Cidadania e Justiça. A Política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1979.

_____. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SCHARPF, Fritz W. “Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare State”. In: Marks, G. et. al (Orgs.), *Governance in the European Union*. London, Sage, 1996.

SCHATTSCHNEIDER, Elmer E. *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*. Hinsdale, Illinois: The Dryden Press, 1975.

SCHEUERMAN, William E. *Liberal Democracy and the Social Acceleration of Time*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

SCHMITTER, Philippe C. "Still the century of Corporatism?" In: Schmitter, P. C. ; Lehmbruch, G. (eds.). *Trends Toward Corporatism Intermediation*. London: Sage, 1979

SCHWARCS, Lilia Moritz. *O Espetáculo das Raças: Cientistas, Instituições e Questão Racial no Brasil: 1870-1930*, São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

SEGADAS VIANA, José de. *A Organização Sindical Brasileira*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1943.

SEMIR, Miguel. "Apuntes para la Historia de la Enseñanza Médica en Chile, AUCH, 17,1860 apud SERRANO, Sol. *Universidad y Nación. Chile en el Siglo XIX*. Santiago: Editorial Universitaria, 1994

SERRANO, Sol. *Universidad y Nación. Chile en el Siglo XIX*. Santiago: Editorial Universitaria, 1994.

SEWELL, William H. *Work and Revolution in France. The Language of Labor from the Old Regime to 1848*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

SILVA, Jorge Gustavo. *La Legislación Social y la Educación Cívica*. Santiago: Ministerio de Bienestar Social/Imprenta Nacional, 1928^a

_____. *Deberes Cívicos de los Chilenos*. Santiago: Imprenta Nacional. 1928^b

SILVA JR., Adhemar L. P. da. As sociedades de socorros mútuos: estratégias privadas e públicas. Estudo centrado no Rio Grande do Sul – Brasil, 1854-1940. Tese de Doutorado. Pontifica Universidade Católica, Porto Alegre, RS, 2005.

SIMÃO, Aziz. *Sindicato e Estado: suas relações na formação do proletariado de São Paulo*. São Paulo: Dominus, 1966.

SKOCPOL, Theda. *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*. University of Oklahoma Press: Norman, 2003

SOCIEDAD DE FOMENTO FABRIL. *Boletín SOFOFA*, n. 134, set. Santiago, 1938, pp. 2-12.

SOMERS, Margaret. R., GIBSON, Gloria. D. Reclaiming the Epistemological "Other": Narrative and the Social Constitution of Identity. In Calhoun, C. (org.), *Social Theory and the Politics of Identity*. Oxford: Blackwell Publishers, 1996.

STEINMETZ, George. "Workers and the Welfare State in Germany". *International Labor and Working-Class History*, 40, p.18-46, 1991.

_____. *Regulating the Social. The Welfare State and Local Politics in Imperial Germany*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

STEPAN, Alfred. *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*. New Haven: Yale University Press, 1973.

SUBERCASEAUX, Guillermo. *Los Ideales Nacionalistas ante el Doctrinarismo de nuestros Partidos Políticos Históricos*. Santiago. Imprenta Universitaria, 1918.

SUNKEL, Osvaldo; PAZ, Pedro. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México, DF: Siglo Veintiuno, 1970.

SUPIOT, Alain. *Critique du Droit du Travail*. Paris: PUF, 1994.

SUSSEKIND, Arnaldo; LACERDA, Dorval de; SEGADAS VIANA, José de. *Direito Brasileiro do Trabalho*. Vol 1. Rio de Janeiro: Jacinto Editora, 1943.

TEIXEIRA, Palmira P. *A Fábrica do Sonho. Trajetória do Industrial Jorge Street*. São Paulo: Paz e Terra, 1990.

TELÒ, Mario. *La Socialdemocrazia nella Crisi degli Anni Trenta*. Milão: Agnelli, 1985.

TENFELDE, Klaus. "Conflict and Organization in the Early History of the German Trade Union Movement". In: Wolfgang J. Mommsen; Hans-Gerhard Husung (eds.), *The Development of Trade Unionism in Great Britain and Germany, 1880-1914*. London: Allen & Unwin, 1985.

TEUBNER, Gunther. "After Legal Instrumentalism? Strategic Models of Post-Regulatory Law", in Teubner, G. (ed.) *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1988.

_____. *Law as an Autopoietic System*. Oxford: Blackwell, 1993.

THOMPSON, Edward Palmer. *The Making of the English Working Class*. London: Penguin Books, 1968.

TILLY, Charles. *Coerção, Capital e Estados Europeus*. São Paulo: Edusp, 1996.

_____. *Durable Inequality*. Berkeley, University of California Press, 1998.

_____. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TITMUSS, Richard M. *Essays on the Welfare State*. London: Allen and Unwin, 1963.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *Memoir sur le Pauperisme. Oeuvres Complètes*. Paris: Gallimard, [1835], 1989.

TORRES, Alberto. *A Organização Nacional*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, [1914] 1933.

TOURAINÉ, Alain. *La Conscience Ouvrière*. Paris :Seuil, 1966.

TRABALHO E SEGURO SOCIAL. “Problemas Atuais do Direito Social”. n.44, vol.12, ano 4, ago., 1946, pp.12-88.

URZUA, Hernán. “Estructuración Inicial del Servicio Nacional de Salud”. *Revista Médica de Chile*, 105, 1977, pp. 659-662.

VALENZUELA, German Urzua; BARZELATTO, Anamaria. *Diagnóstico de la Burocracia Chilena*. Santiago. Editorial Jurídica de Chile, 1971.

VAN DER LINDEN, Marcel. “Mutual Workers Insurance: A Historical Outline”. *International Social Security Review*. V. 46, n.3, pp. 05-18, 1993.

VARGAS, Getúlio D. *A Nova Política do Brasil*. Vol.8, Rio de Janeiro: José Olympio, 1941.

VENEGAS, Alejandro. *Sinceridad Chile Íntimo en 1910*. Santiago: Andros, 1998.

VENEROS, Diana. “Evolución de la Legislación Laboral en Chile hasta 1924”. In: *Dimensión Histórica de Chile*, n.2. Santiago: Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, 1985, pp. 22-41.

VIAL, Gonzalo. *Historia de Chile (1891-1973), La Sociedad Chilena en el Cambio del Siglo (1891-1920)*, Vol.1, Tomos I y II. Santiago: Ed. Santillana del Pacífico, 1981.

_____. *Historia de Chile (1891-1973), Triunfo y Decadencia de la Oligarquía (1891-1920)*, Vol. II. Santiago: Ed. Santillana del Pacífico, 1983.

VIANNA, Maria Lucia T. W. *A Americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil. Estratégias de Bem-Estar e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: Revan/IUPERJ, 1998.

VICUÑA, Jorge Rosselot. “Reseña Histórica de las Instituciones de Salud en Chile. Cuadernos Médico-Sociales”, n. XXXIV, 1, pp.07-20, 1993

VIDELA, Jorge Tapia; PARRISH, Charles. “Clases Sociales y la política de seguridad social en Chile”, Santiago, Insora, 1970, p. 02-29.

VIEL, Benjamin. *La Medicina Socializada y su aplicación en Gran Bretaña, Unión Soviética y Chile*. Santiago: Editora de la Universidad de Chile, 1961.

VILLALOBOS, Sergio., BAEZA, Rafael. S. *Ensayistas Proteccionistas del Siglo XIX*. Santiago: DIBAM, 1993.

VILLALOBOS, Sergio. *Origen y Ascenso de la Burguesía Chilena*. Santiago: Universitaria, 1998.

VILLELA, Aníbal; SUZIGAN, Wilson. *Política de Governo e Crescimento da economia brasileira: 1889-1945*. Rio de Janeiro: FGV, 1973.

VISCARDI, Cláudia. M. R. “As Experiências Mutualistas de Minas Gerais: Um Ensaio Interpretativo”. In: ALMEIDA, Carla M. e OLIVEIRA, Mônica R. de. (orgs.). *Anais do I Colóquio Laboratório de História Econômica e Social (LAHES)*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2005.

_____. “Estratégias Populares de Sobrevivência: O Mutualismo no Rio de Janeiro Republicano”. *Revista Brasileira de História*. Vol. 29, n. 58, 2007, pp. 291-315.

VON IHERING, Rudolf. *A luta pelo Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

WARLICH, Beatriz. “A Reforma Administrativa no Brasil: Experiência Anterior, Situação Atual e Perspectivas – Uma Apreciação Geral”. *Revista de Administração Pública*, n.1, 1984, p. 49-59.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Volume 1. Brasília: Ed. UNB, 1994.

WEIR, Margaret M.; ORLOFF, Ann Shola.; SKOCPOL, Theda. *The Politics of Social Policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

WEIR, Margaret. “Ideas and Politics of Bounded Innovation”, In: Steinmo, S.; Thelen, K., Longstreth, F (eds.). *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

WERNECK VIANNA, Luiz, *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

WHITEHEAD, Laurence. “Jogando Boliche no Bronx: os interstícios entre a sociedade civil e a sociedade política”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 14, 1999, pp. 15-30.

WILLKE, Helmut. “Three Types of Legal Structure: The Conditional, the Purposive and the Relational Program”. In: Teubner, G. (ed.) *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1988.

YÁÑEZ ANDRADE, Juan Carlos. “Antecedentes y Evolución Histórica de la Legislación Social de Chile entre 1906 y 1924”. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, n.21, 1999, pp. 36-59.

_____. (2008), *La Intervención Social en Chile: 1907-1932*. Santiago: Ril Editores

ZEA, Leopoldo. *El Pensamiento Latinoamericano*. Barcelona: Ariel, 1976.

ZEITLIN, Maurice; RATCLIFF, Richard Earl. *Landlords and Capitalists: The Dominant Class of Chile*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

ZIG ZAG. “El cambio de gobierno”. Santiago, n. 20. 10 de setembro de 1924, pp. 12-68.