

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
Programa de Pós-Graduação em Direito

Arley Fernandes Teixeira

**ACIDENTES DE TRABALHO NA CULTURA JURÍDICA BRASILEIRA:
da responsabilidade civil ao seguro social (1919-1944)**

BELO HORIZONTE
2023

Arley Fernandes Teixeira

**ACIDENTES DE TRABALHO NA CULTURA JURÍDICA BRASILEIRA:
da responsabilidade civil ao seguro social (1919-1944)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito

Linha de Pesquisa: Estado, Razão e História
Área de Estudo: História da Cultura Jurídica
Orientador: Prof. Dr. Ricardo Sontag

BELO HORIZONTE
2023

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz - CRB-6/2233.

T266a Teixeira, Arley Fernandes
 Acidentes de trabalho na cultura jurídica brasileira [manuscrito]: da
 responsabilidade civil ao seguro social (1919-1944) / Arley Fernandes
 Teixeira. - 2023.
 160 f.

 Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais,
 Faculdade de Direito.

 Bibliografia: f. 128-136.

 1. Direito - História - Brasil - Teses. 2. Acidentes do trabalho - Legislação
 - Brasil - Teses. 3. Seguro social - Teses. I. Sontag, Ricardo. II. Universidade
 Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

 CDU: 331.46(81)



ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO **ARLEY FERNANDES TEIXEIRA**

Realizou-se, no dia 08 de maio de 2023, às 14:00 horas, formato híbrido, no Salão Nobre da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *Acidentes de Trabalho na Cultura Jurídica Brasileira: da Responsabilidade Civil ao Seguro Social (1919-1944)*, apresentada por ARLEY FERNANDES TEIXEIRA, número de registro 2021654065, graduado no curso de DIREITO/DIURNO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof. Ricardo Sontag - Orientador (Universidade Federal de Minas Gerais), Prof(a). Maria Pia dos Santos Lima Guerra (Universidade de Brasília), Prof. Victor Hugo Criscuolo Boson (Universidade Federal do Sul da Bahia).

A Comissão considerou a dissertação:

(X) Aprovada, tendo obtido a nota 100, com recomendação para publicação.

() Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 08 de maio de 2023.

Prof. Ricardo Sontag (Doutor) Nota 100.

Ricardo
Sontag:04325093990

Assinado de forma digital por
Ricardo Sontag:04325093990
Dados: 2023.05.08 16:30:37
-03'00'

Prof(a). Maria Pia dos Santos Lima Guerra (Doutora) Nota 100

Documento assinado digitalmente

MARIA PIA DOS SANTOS LIMA GUERRA DAL
Data: 08/05/2023 17:01:42-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Prof. Victor Hugo Criscuolo Boson (Doutor) Nota 100.

VICTOR HUGO
CRISCUOLO
BOSON:0144618
1685

Assinado de forma
digital por VICTOR HUGO
CRISCUOLO
BOSON:01446181685
Dados: 2023.05.09
13:43:50 -03'00'

AGRADECIMENTOS

Impossível começar os agradecimentos desse trabalho sem mencionar os meus pais, Eumagno e Elimária. Foi somente através do esforço de vocês que eu consegui chegar até aqui. Foram anos de muito suor e dedicação com a família para que eu e Alysson pudéssemos ter a melhor educação possível. Foi com vocês que aprendi o que é ser cidadão, ter empatia, amor e respeito com os demais. Sou e serei eternamente grato por isso. Agradeço também a minha noiva (e muito brevemente esposa) Brena. Você é meu suporte diário em todos os momentos, bons e ruins. A pessoa que estava vibrando comigo nas pequenas conquistas e me consolando nos dias nublados. Uma companheira para a vida e que é parte fundamental desse processo. Agradeço ao meu irmão Alysson, um exemplo de persistência, inteligência e esforço, e que também me ajudou bastante com conselhos em momentos complicados. Agradeço também aos demais familiares, nominalmente representados pelos meus avós, Otilmário e Aparecida, retratos perfeitos do que é uma família, do cuidado com o outro e companheirismo. Ao meu orientador, Ricardo Sontag, minha referência no mundo da pesquisa jurídica, meu pai acadêmico, sou muito grato pelo seu apoio em todos esses anos como meu orientador e espero que nosso trabalho junto se estenda. Aos meus amigos de Guanambi e Belo Horizonte, agradeço pela companhia e pelos conhecimentos compartilhados. Aos meus amigos do *Studium Iuris*, sou grato pelos tantos momentos juntos, pelos grandes eventos que trabalhamos para realizar e pelas longas discussões historiográficas que tivemos. Aos demais professores dessa faculdade agradeço por terem me ajudado, de alguma forma, nesse percurso. Agradeço, por fim, à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais pelo suporte financeiro ao longo dessa pesquisa.

“É estranho, mas as coisas boas e os dias agradáveis são narrados depressa, e não há muito que ouvir sobre eles, enquanto as coisas desconfortáveis, palpitantes e até mesmo horríveis podem dar uma boa história e levar um bom tempo para contar.”

J.R.R. Tolkien, O Hobbit.

RESUMO

Esta dissertação investiga os acidentes de trabalho na cultura jurídica brasileira entre 1919 e 1944, tendo como ponto de partida o Decreto-Lei 3.724/1919, a primeira legislação nacional sobre o tema, substituída em 1934 pelo Decreto n. 24.637. As principais fontes consultadas nesse trabalho foram os livros de doutrina jurídica civil, trabalhista e previdenciária entre 1904 e 1944, bem como os debates parlamentares entre 1919 e 1929, isto é, a partir do Decreto-Lei 3.724/1919 até o último ano antes do fechamento do Congresso Nacional em 1930. A partir da análise dessas fontes, foi possível concluir que, do ponto de vista da prática jurídica, o Decreto-Lei 3.724/1919, em parte pelo movimento de pacificação social que o orientou desde sua criação, presente na legislação através de mecanismos que dificultavam a sua aplicação, e em parte pela própria estrutura social do Brasil daquela época, foi subutilizado pelos operários brasileiros, muito diferente do cenário encontrado a partir de 1934, com o Decreto n. 24.637. Não obstante as diversas tentativas de reforma da legislação ao longo da década de 1920, nenhuma das tentativas prosperou por motivos políticos, em uma perspectiva que, nos debates parlamentares, polarizavam a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Do ponto de vista teórico, esse período de 1919 e 1944 foi palco de dois grandes deslocamentos que são fundamentais para a compreensão da natureza jurídica dos acidentes de trabalho até os dias atuais. A partir do Decreto-Lei 3.724/1919 ocorre o primeiro desses deslocamentos da discussão jurídica do campo do direito civil para o do direito do trabalho, enquanto na década de 1930, durante o período Vargas, ocorre um segundo deslocamento, dessa vez para o campo previdenciário, através das discussões acerca da necessidade de adoção do seguro social e a rejeição do modelo representado pela teoria do risco profissional.

Palavras-chave: Acidentes do trabalho; teoria do risco profissional; história do direito; seguro social; Brasil.

ABSTRACT

This dissertation investigates accidents at work in Brazilian legal culture between 1919 and 1944, taking as its starting point Decree-Law 3.724/1919, the first national legislation on the subject, replaced in 1934 by Decree n. 24.637. The main sources consulted in this work were the books of civil, labor and social security legal doctrine between 1904 and 1944, as well as parliamentary debates between 1919 and 1929, that is, from Decree-Law 3.724/1919 until the last year before the National Congress closed in 1930. From the analysis of these sources, it was possible to conclude that, from the point of view of legal practice, Decree-Law 3,724/1919, in part because of the social pacification movement that guided it since its creation, present in the legislation through mechanisms that made its application difficult, and in part because of the very social structure of Brazil at that time, was underused by Brazilian workers, very different from the scenario found after 1934, with Decree 24,637. Notwithstanding the several attempts to reform the legislation throughout the 1920s, none of the attempts prospered for political reasons, in a perspective that, in the parliamentary debates, polarized the Chamber of Deputies and the Federal Senate. From a theoretical point of view, the period between 1919 and 1944 was the stage of two major shifts that are fundamental for the understanding of the legal nature of accidents at work until today. In the 1930s, during the Vargas period, there was a second shift, this time to the social security field, through discussions about the need to adopt social insurance and the rejection of the model represented by the theory of professional risk.

Keywords: Accidents at work; theory of professional risk; legal history; social insurance; Brazil.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Porcentagens de indenização para as incapacidades, prevista no Decreto n. 13.498/1919.....página 69

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. OS ACIDENTES DE TRABALHO PRÉ-1919: O DIREITO CIVIL E SUAS LIMITAÇÕES	17
1.1. A questão social e o trabalho urbano no Brasil no começo do século XX.....	20
1.2. As diferentes correntes do movimento operário e suas percepções sobre o problema dos acidentes de trabalho	34
1.3. O contexto parlamentar e os projetos de lei que antecederam o Decreto-Lei 3.724/1919	44
1.4. A teoria do risco profissional e a “fissura” do direito civil: os acidentes de trabalho na doutrina jurídica pré-1919	54
2. O DECRETO-LEI 3.724/1919: A NORMA QUE CONTINHA OS PRÓPRIOS GERMES DA SUA DESTRUIÇÃO	61
2.1. As dificuldades de aplicação do Decreto-Lei 3.724/1919.....	63
2.1.1. Os mecanismos internos à lei acidentária	66
2.1.2. Os mecanismos externos à lei acidentária.....	77
2.1.2. O uso da legislação acidentária como pacificação social e o problema de efetivação da lei	80
2.2. Os debates parlamentares e as tentativas de reforma do Decreto-Lei 3.724/1919.....	83
2.2.1. O projeto de reforma de 1923: o embate entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.....	84
2.2.2. O projeto Afrânio Peixoto de 1927: uma infrutífera tentativa de conciliação	90
2.3. A formação de uma doutrina jurídica especializada em acidentes de trabalho	95
3. O DECRETO-LEI 24.637/1934: A MODERNIZAÇÃO PASSA PELO SEGURO SOCIAL	100
3.1. O mundo do trabalho pós-1930: intervencionismo e política de massa.....	101
3.2. O Decreto n. 24.637/1934: uma nova era da legislação acidentária?.....	106
3.3. A doutrina jurídica acidentária a partir de 1934 e a introdução da discussão sobre seguro social público.....	117
CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	128
ANEXOS	136
Decreto-Lei n. 3.724/1924.....	136
Decreto n. 24.637/1934	142

INTRODUÇÃO

Desabamentos, explosões, naufrágios, atropelamentos. Braços e pés decepados, dedos perdidos, rompimentos dos ligamentos dos joelhos e tornozelos, traumatismos cranianos, queimaduras de diferentes graus. Mortes. O que parece a descrição de um cenário de guerra, é na verdade uma breve imagem do cotidiano fabril no Brasil do início do século XX. Os acidentes de trabalho eram (e continuam sendo¹) uma triste realidade.

O jornal *A Classe Operária*, publicado semanalmente a partir de 1925 no Rio de Janeiro, em uma de suas primeiras edições, em 30 de maio de 1925, menciona como os acidentes de trabalho são uma verdadeira angústia na vida operária. A incerteza do retorno para casa ao fim do expediente era agravada pela indiferença das fábricas quanto aos acidentes. Nesse contexto de grande população operária para uma ainda pequena indústria nacional, o que formava um excedente de mão-de-obra bastante considerável, o operário era facilmente substituível (*CLASSE OPERÁRIA*, p. 1).

O desafio dos juristas brasileiros nesse contexto era construir um modelo que fornecesse alguma segurança para os operários nesse mar de incertezas. Até 1919, aplicava-se no Brasil o Código Civil e a responsabilidade civil tradicional para apurar as obrigações dos patrões no caso dos acidentes de trabalho. Isso significa dizer que até o final da década de 1910 os operários apenas eram indenizados pelos acidentes quando conseguiam provar, judicialmente, que o patrão teve algum grau de culpa pelo acidente, pela negligência, imprudência ou imperícia.

O Decreto-Lei 3.724/1919, após mais de 15 anos de lutas parlamentares e greves nas fábricas, foi um alívio temporário no problema dos acidentes. Alívio porque representou o início do “deslocamento” de como lidar com o problema com os acidentes de trabalho do campo do direito civil para um direito especial, ainda em desenvolvimento, que viria a ser o que conhecemos hoje como direito do trabalho. Temporário, pois apesar de ter sido extremamente importante do ponto de vista técnico, essa legislação acabou sendo subutilizada na década seguinte, conforme relatos dos próprios juristas do período.

¹ Em abril de 2022, o Observatório de Saúde e Segurança do Trabalho (SmartLab), da OIT e do Ministério Público do Trabalho (MPT) publicou, através do Programa Trabalho Seguro – Programa Nacional de Prevenção de Acidentes do Trabalho, dados que indicam um crescimento de 30% de óbitos e CATs (Comunicações de Acidente do Trabalho) no Brasil em 2021, comparado com o ano anterior. São Paulo (35% das notificações), Minas Gerais (11%) e Rio Grande do Sul (8%) são os Estados que lideram essa estatística (SMARTLAB, 2022).

Esse dispositivo legal foi um marco no Brasil da consagração legislativa da teoria do risco profissional, segundo a qual na apuração da indenização aos operários pelos acidentes do trabalho não haveria necessidade de averiguação de culpa, pois bastaria a simples comprovação de três elementos: 1) o acidente ocorrido durante o trabalho; 2) a relação operário-patrão; 3) o acidente ser causa única para a ocorrência da lesão. Não mais se questionava sobre a culpa, o que, no período pré-1919, praticamente inviabilizava a indenização

Apesar de seus problemas de aplicação e diversas alterações legislativas propostas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, essa lei ficou em vigor até 1934, quando, por meio do Decreto n. 24.637, foi definitivamente substituída. Esse último decreto, por sua vez, ficou em vigor por mais dez anos, até 1944, ano em que foi instaurada a terceira disposição legal brasileira sobre o tema, o Decreto n. 7.036.

A ideia principal dessa dissertação é, portanto, compreender como a cultura jurídica brasileira, sobretudo na doutrina e nas discussões parlamentares, concebia o problema dos acidentes do trabalho entre 1919 e 1944. Partiremos do Decreto-Lei 3.724/1919, não sem antes analisar o que ele representa, tanto do ponto de vista político e social quanto jurídico. Importante mencionar que o conceito de cultura jurídica que utilizo aqui, enquanto um conjunto de ideias, discursos, decisões e interpretações legais, abarca não somente a doutrina jurídica, mas também aquilo que é discutido dentro do Parlamento e dos tribunais. Os debates parlamentares, em especial, são uma fonte extremamente importante para essa pesquisa, pois me interessa especialmente os debates que afetam diretamente a produção legislativa.

O estudo dos acidentes do trabalho nas décadas de 1920 a 1940 não é um tema novo no Brasil. Fernanda Cristina Covolan e Carlos Eduardo Oliveira Dias escreveram sobre os acidentes de trabalho entre 1919 e 1940 na cidade de Campinas/SP. Da mesma forma, Maria Elisa Lemos Nunes da Silva fez dissertação de mestrado sobre os acidentes de trabalho em Salvador, entre os anos de 1934 e 1944, ou seja, durante a vigência do Decreto n. 24.637/1934. Eduardo Luís Leite Ferraz publicou artigo sobre os acidentes do trabalho em Piracicaba/SP entre 1919 e 1930. Assim como os dois trabalhos anteriores, também Ferraz pouco se aprofundou na análise das fontes de doutrina jurídica, uma vez que seu foco estava nos processos judiciais e nos inquéritos policiais (FERRAZ, 2010, p. 206). Por fim, vale citar também o importantíssimo trabalho de Esmeralda Blanco Bolsonaro de Moura, que estudou o tema dos acidentes de trabalho em São Paulo entre 1890 e 1919, em sua tese de doutorado pela USP (MOURA, 1984). Todos esses trabalhos são fundamentais para a compreensão dos dados e dos problemas decorrentes da aplicação das duas primeiras legislações acidentárias, de 1919

e 1934, acerca de quem eram os acidentados, qual o tipo de empresa que mais ocorria acidente de trabalho, como eram julgados os processos acidentários etc.

Em um ponto de vista um pouco mais geral, sobre a história do direito do trabalho no Brasil até meados do século XX, não podemos deixar de mencionar os trabalhos fundamentais de alguns autores. Angela de Castro Gomes é, sem dúvidas, uma das mais relevantes nesse sentido, especialmente pelos seus livros *Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil 1917-1937* e *A invenção do trabalhismo*. Ainda sobre o contexto mais geral da história do direito do trabalho no Brasil, destaco os escritos de Kazumi Munukata, especialmente *A legislação trabalhista no Brasil*, Luiz Werneck Vianna, com seu livro *Liberalismo e Sindicato no Brasil* e Boris Fausto, *Trabalho urbano e conflito social (1890-1920)*. Todos esses trabalhos são importantes para a compreensão das mudanças políticas e legislativas no Brasil desse período, em especial no que tange à questão social. Do ponto de vista dos trabalhadores, a leitura dessa historiografia é fundamental para o entendimento de como se articulava os movimentos de trabalhadores urbanos nesse começo de século XX, bem como quais as suas bases teóricas e pretensões práticas.

A historiografia estrangeira também se debruçou bastante sobre o tema dos direitos sociais e dos acidentes. Historiadores do direito italianos, como Paolo Grossi, Pietro Costa e Giovanni Cazzetta desenvolveram importantes contribuições sobre o tema. Esse último, inclusive, escreveu um livro que trata do processo de construção da teoria do risco profissional, base legal para a indenização no caso de acidentes, *Responsabilità aquiliana e frammentazione del diritto comune civilistico* (1865-1914). Autores franceses, especialmente François Ewald, grande nome que escreveu sobre a formação do Estado Social francês, e que também se preocupou especificamente sobre acidentes do trabalho: *Formation de la notion d'accident du travail*, artigo publicado em 1981. Historiadores alemães, como Michael Stolleis, que escreveu *History of Social Law in Germany* e espanhóis, como Sebastián Martín, com seu *artigo Del fuero del trabajo al estado social y democrático: los juristas españoles ante la socialización del derecho*, também estudaram sobre o tema. Enfim, a historiografia estrangeira é bastante vasta, com diversos trabalhos sobre o tema dos direitos sociais e formação dos Estados Sociais, bem como especificamente sobre os acidentes do trabalho. O estudo dessa historiografia internacional sobre os acidentes de trabalho nos permite expandir o olhar além do objeto de estudo, nacionalmente localizado, refletindo sobre como esse mesmo objeto em outro contexto e com estímulos diferentes, teve resultados também diversos daqueles encontrados nesse trabalho. De maneira indireta, isso também nos permite compreender melhor as razões por que

determinado instituto ou teoria foi criado no Brasil com características diferentes de outros locais.

Em síntese, portanto, apesar de grandes trabalhos já terem sido feitos sobre o tema, tanto no Brasil quanto no exterior, ainda há muito a ser feito. O presente trabalho tem objetivo diferente desses citados anteriormente. Como explicado, os estudos sobre essa temática acidentária no Brasil nas décadas de 1920 a 1940 focaram-se, quase que exclusivamente, na análise processual, incluindo aqui os processos judiciais, extrajudiciais e os inquéritos policiais sobre acidentes do trabalho. É evidente a importância de um estudo desse gênero e as conclusões encontradas podem ser relevantes para a construção da história do direito do trabalho no Brasil.

No primeiro capítulo, o objetivo é abordar os antecedentes do Decreto-Lei 3.724/1919: o que é esse decreto, porque ele é tão importante do ponto de vista político e social, quais os motivos que levaram à sua criação, qual o contexto em que ele está inserido, especialmente no que se refere à chamada Questão Social e seus desdobramentos no meio jurídico. Além disso, aprofundarei nas diferentes visões dos movimentos operários no que se refere aos acidentes de trabalho, utilizando especialmente as concepções e modelos utilizados por Ângela de Castro Gomes, Boris Fausto e Silvia Helena Zanirato, acerca dos movimentos trabalhistas, anarquistas e os socialistas.

Ainda nesse primeiro capítulo, caminharei por duas rotas que serão uma marca também presente nos capítulos seguintes: os debates parlamentares e os livros de doutrina jurídica. Nesse primeiro, a finalidade é demonstrar as razões políticas que levaram à criação do Decreto-Lei 3.724/1919, o que muito auxilia naquilo que me propus a investigar nos capítulos seguintes. Do ponto de vista da doutrina jurídica, ainda que não haja grande variedade de autores e livros sobre o tema até 1919, os poucos que existem são muito ricos para a compreensão da teoria do risco profissional e o seu impacto nesse processo de deslocamento entre o direito civil e o direito do trabalho.

A concepção do primeiro capítulo foi pensada como uma forma de preparação para os seguintes. Compreender o que é a questão social e as suas diversas formas de manifestação no meio jurídico, bem como o panorama legal sobre acidentes de trabalho pré-1919, o cenário do Poder Legislativo brasileiro desse período e as disposições teóricas acerca da questão acidentária e da teoria do risco profissional são essenciais para o que se pretende abordar ao longo do restante da dissertação.

No segundo capítulo, a ideia geral poderia ser dividida em três principais frentes: i) a primeira delas diz respeito à aplicação prática do Decreto-Lei 3.724/1919. As fontes da época

(discursos parlamentares, livros e revistas jurídicas) e a historiografia especializada, Eduardo Luís Leite Ferraz, Fernanda Cristina Covolan e Carlos Eduardo Oliveira Dias, indicam como essa lei, apesar de muito importante quando foi concebida, acabou sendo pouco utilizado na prática jurídica. Recorrendo a fontes complementares às que já tinham sido utilizadas em outros trabalhos, meu objetivo é compreender e organizar as razões e os mecanismos que impossibilitaram que essa primeira legislação acidentária fosse, de fato, utilizada pelos operários; ii) a segunda frente desse capítulo centra-se nos debates parlamentares e nas diversas tentativas de modificação do Decreto-Lei 3.724/1919. Ao longo da década de 1920 foram vários os projetos de lei que buscaram alterar a lei acidentária de 1919, tanto no Senado Federal quanto na Câmara dos Deputados. A análise dessas discussões parlamentares é muito rica para a compreensão das razões que motivavam os parlamentares (geralmente orientados por sindicatos e associações operárias, patronais e, por vezes, por companhias de seguro acidentário) a proporem as alterações legais. Não obstante a grande quantidade de projetos de reforma da legislação, nenhuma delas foi aprovada em ambas as Casas Legislativas; iii) a terceira das frentes do segundo capítulo diz respeito à doutrina jurídica. Para o desenvolvimento desse tópico consulte os livros e artigos jurídicos sobre acidentes do trabalho publicados no Brasil entre 1919 e 1934. A finalidade era compreender como a doutrina jurídica reagiu à nova legislação, quais pontos eram principalmente discutidos e se o cenário de “deslocamento” da questão acidentária do direito civil para o direito do trabalho efetivamente se sustentou ao longo da década de 1920, e de que forma isso aconteceu dentro da doutrina jurídica.

Nesse segundo capítulo, portanto, abordaremos todo o período de vigência do Decreto-Lei 3.724/1919 sob esses três prismas: aplicação prática, discussões parlamentares e doutrina jurídica. Sob o ponto de vista da prática jurídica, há uma limitação evidente quanto às fontes analisadas, uma vez que não consegui acesso direto aos autos e inquéritos acidentários, de forma que a análise desse ponto se deu através do cruzamento de dados disponibilizados pela historiografia especializada e pelas informações constantes nas discussões parlamentares e doutrina jurídica.

No terceiro e último capítulo, abordarei o período de vigência da segunda legislação acidentária brasileira, o Decreto n. 24.637/1934, substituída apenas em 1944. Nesse terceiro capítulo, iniciarei o capítulo explicando como a grande mudança política que o país sofreu no início dos anos 1930 e suas intersecções com o problema dos acidentes de trabalho. Em seguida desenvolverei um estudo comparativo entre as legislações de 1919 e 1934, demonstrando e aprofundando os principais pontos que sofreram alterações entre uma legislação e outra. Nessa análise, é importante citar a importante contribuição da dissertação de mestrado de Maria Elisa

Nunes da Silva, de 1988, que fez um estudo similar acerca dos acidentes de trabalho entre 1934 e 1944 em Salvador/BA. No terceiro e último ponto desse capítulo, voltaremos nossa análise para os livros de doutrina jurídica acidentária entre 1934 e 1944, com o objetivo de compreender quais as mudanças percebidas entre os juristas a partir dessa nova legislação (e o novo contexto em que está inserida). Quais os novos argumentos presentes na doutrina jurídica que justificavam uma alteração da legislação e como era enxergada a teoria do risco profissional nesse contexto dos anos 1930. A ideia, portanto, é mapear como o discurso dos juristas sobre os acidentes de trabalho foi se alterando desde o início do século XX até o final dos anos 1930, a partir do estudo das principais obras publicadas no Brasil sobre acidentes do trabalho e a obrigação de indenização decorrente deles.

Enfim, compreender os debates na doutrina jurídica e as discussões legislativas dos acidentes do trabalho no Brasil desse período, décadas de 1920 a 1940, é também entender a própria formação e consolidação do direito do trabalho enquanto disciplina autônoma ao direito civil e com institutos próprios. Lembremos que a teoria do risco profissional, principal justificador teórico da lei de 1919, surge, no início do século XX, como uma solução externa ao direito civil para um dos principais problemas operários, a indenização no caso de acidentes do trabalho.

Apesar da lei de 1919 representar, sem dúvidas, uma “fissura”, uma lei excepcional em relação ao direito civil, não é possível dizer ainda que esse seja o ponto final desse processo de autonomização do direito do trabalho. Ao longo das décadas seguintes isso ainda é ponto discutido na doutrina e no parlamento. Nesse sentido, portanto, estudar os acidentes do trabalho nesse contexto é buscar a reconstrução de um momento de formação do direito do trabalho como o conhecemos hoje, em um processo complexo de se desvincular do direito civil.

1. OS ACIDENTES DE TRABALHO PRÉ-1919: O DIREITO CIVIL E SUAS LIMITAÇÕES

Quinta-feira, 16 de janeiro de 1919. A cidade do Rio de Janeiro amanhece em luto. O presidente eleito da República, Francisco de Paula Rodrigues Alves ou, como era conhecido à época, Conselheiro Rodrigues Alves, tinha acabado de falecer. De acordo com relato do *Jornal do Brasil* (1919^a, p. 1), a morte ocorreu às 00:45 da madrugada, tendo sido acompanhada presencialmente por familiares, alguns líderes políticos e pela imprensa, que aguardava do lado de fora da casa. Após a constatação da morte pelos médicos, teriam sido os gritos oriundos de uma “forte crise nervosa” da sua filha Celina que alertou a reportagem do jornal sobre a morte.

Não obstante a grande carga dramática, em certa medida, sensacionalista, empregada pelo *Jornal do Brasil* no relato da morte, ela é bastante representativa de um período conturbado da história brasileira. A começar pela causa da morte. O *Jornal do Brasil* noticiou que a causa da morte foi “assistolia aguda no decurso de anemia perniciosa” e essa foi a versão oficial presente no atestado de óbito de Rodrigues Alves. Porém, na obra biográfica mais importante sobre o ex-presidente, *Rodrigues Alves: apogeu e declínio do presidencialismo*, publicada originalmente em 1973 e escrita por Afonso Arinos de Melo Franco, menciona-se que a morte, na verdade, foi causada pela gripe espanhola (FRANCO, 2001, p. 498). Essa versão da causa da morte mantém-se até hoje, apesar de historiadores recentes, por ocasião da pandemia da COVID-19, estarem discutindo essa questão. Lilia Schwarcz, por exemplo, em recente entrevista à *BBC Brasil*, em reportagem sobre como os líderes políticos da época lidaram com a pandemia da gripe, afirmou que, na verdade, Rodrigues Alves não morreu de gripe espanhola e sim em decorrência de uma série de problemas de saúde iniciados antes da eleição de 1918. O argumento de Schwarcz funda-se no fato de que a gripe espanhola foi marcante justamente por ser uma doença que matava as pessoas infectadas em poucos dias e que Rodrigues Alves, apesar de ter sido comprovadamente infectado, faleceu mais de dois meses depois da infecção. Afirmou a historiadora que, a partir dessa versão sobre a morte decorrente da gripe, “cria-se a ideia de um herói que morreu junto de seu povo, e não que os brasileiros haviam eleito uma pessoa que já estava doente” (BIERNATH, 2021). Apesar dessa incerteza quanto à causa, é certo que a gripe espanhola era um fator de fundo muito relevante para entender as relações políticas, sociais e econômicas desse período, sobretudo do biênio 1918-1919.

O segundo ponto diz respeito à sucessão presidencial. Rodrigues Alves tinha sido eleito em 1918 para seu segundo mandato (não consecutivo, o primeiro mandato aconteceu entre

1902-1906), com larga vantagem sobre os demais candidatos. A eleição ocorreu em março de 1918 e a posse tradicionalmente ocorreria no dia 15 de novembro desse mesmo ano. Porém, com a piora no seu quadro de saúde, o presidente eleito não pôde comparecer à solenidade e, em seu lugar, tomou posse o vice-presidente Delfim Moreira, eleito também nesse mesmo ano. Com a morte de Rodrigues Alves, em respeito ao art. 42 da Constituição de 1891, deu-se início, quase que imediatamente, as disputas pela nova eleição, que ocorreriam em até três meses da morte.

No dia seguinte ao falecimento, 17 de janeiro, a *Gazeta de Notícias* (1919, p. 2) publicou uma breve análise dos possíveis candidatos. O jornal pontuou que não havia consenso acerca de qual seria o melhor líder para o país naquele momento e de que os nomes levantados internamente ainda eram tratados apenas como meras possibilidades, não obstante a proximidade da eleição. O *Jornal do Brasil* (1919b, p. 6) de 17 de janeiro também repercutiu o tema, afirmando que a situação política do país era de “absoluta estagnação”, visto que não tinha sido apenas um chefe político que morrera, mas um eixo da política nacional, que teria conseguido o apoio de praticamente toda a classe política brasileira.

Os que viriam a ser os dois principais competidores na disputa presidencial dali a três meses, Epitácio Pessoa, futuro eleito, e Ruy Barbosa, eram assim descritos pela *Gazeta de Notícias* (1919, p. 2): Epitácio Pessoa era considerado o preferido dos líderes políticos “nortistas”², porém não contava com o apoio dos Estados do Sul do país, o que, portanto, inviabilizaria a sua candidatura. Com Ruy Barbosa, as críticas foram mais duras, sobretudo pelo fato de já ser um personagem notoriamente conhecido da época nas disputas presidenciais, tendo já sido candidato nas eleições de 1910 e 1914. O jornal apontava, em tom cômico, que, apesar dos boatos indicarem que Ruy Barbosa agora teria apoio das forças armadas, ele não teria nem mesmo o apoio da Bahia, seu estado de origem.

Esses dois fatores - a grave crise sanitária decorrente da pandemia da gripe espanhola e a morte do presidente eleito Rodrigues Alves, que aprofundou uma já presente crise política - ajudam a entender um pouco desse Brasil de janeiro de 1919. Foi nesse contexto que, um dia antes da morte de Rodrigues Alves, no dia 15 de janeiro, foi sancionado o Decreto-Lei 3.724/1919. O objetivo dessa legislação era regular um tema dos mais relevantes nas reivindicações operárias do país durante aquela década: os acidentes de trabalho. Não apenas definindo no que consistiam os acidentes de trabalho, mas também regulando a forma de indenização e o processo administrativo e judicial relativo à questão dos acidentes, esse decreto

² Entendo que esse termo “nortista”, empregado pela *Gazeta de Notícias*, pelo contexto da reportagem, refira-se tanto à Região Nordeste quanto à Região Norte do país, diferente de como é empregado atualmente.

é um marco fundamental no processo de formação dos direitos sociais e do Estado Social no Brasil e fruto de um longo processo de disputas políticas iniciadas nos primeiros anos do século XX.

Apesar de ter grande relevância naquilo que nos propusemos a desenvolver nessa pesquisa, a história da proteção contra os acidentes de trabalho no Brasil vai muito além do estudo da disciplina jurídica material e processual desse tema: se era uma questão cível, trabalhista ou previdenciária, ou mesmo qual o procedimento escolhido à época para regular a indenização. É uma questão com grande inserção na história dos movimentos operários, patronais, sociais e na organização parlamentar e política brasileira. Isto é, não é um estudo apenas teórico-jurídico, mas uma compreensão das forças político-sociais que compunham o quadro da sociedade brasileira do período que foram fundamentais no processo de formação do aparato jurídico de proteção dos acidentes de trabalho. Este primeiro capítulo é uma forma de introduzir a temática dos acidentes de trabalho a partir dessa premissa.

A ideia é compreender, inicialmente, acerca da questão social, uma expressão-chave que ajuda a compreender a formação das leis de proteção ao operário, e como isso era discutido no Brasil do começo do século XX. A partir disso, partiremos para as principais correntes de movimentos operários no Brasil desse período e suas diferentes visões acerca da questão dos acidentes de trabalho. Isso é importante para afastarmos desde já uma visão equivocada e bastante simplista, de que o movimento operário tem convicções e propostas únicas. Há diversos movimentos operários, cada um com convicções e propostas diferentes, com diferenças substanciais no que tange à proteção do trabalhador.

De modo paralelo ao cenário dos movimentos dos operários e da questão social, olharemos para o Congresso Nacional, especificamente para o processo legislativo do Decreto-Lei 3.724/1919. Não aprofundaremos muito em cada um dos projetos de lei anteriores ao Decreto, pois esse foi o objetivo geral do meu trabalho de conclusão de curso (TEIXEIRA, 2020). O foco aqui, portanto, será o de demonstrar como também o movimento patronal não é uno, compondo-se de diferentes correntes, com diferentes expressões no Parlamento e, portanto, interesses e visões diversos acerca da legislação social e da proteção contra os acidentes de trabalho.

Por fim, do ponto de vista teórico, observaremos como essa questão dos acidentes de trabalho era tratada pela doutrina, isto é, nos livros de direito do trabalho e direito civil pré-1919. O foco principal aqui é analisar e apresentar a teoria do risco profissional, integrada na legislação brasileira através do Decreto-Lei 3.724/1919, e suas implicações teóricas no trato dos acidentes de trabalho.

1.1. A questão social e o trabalho urbano no Brasil no começo do século XX

Quinta-feira, 20 de março de 1919. Em meio a centenas de pessoas que lotavam o Teatro Lírico do Brasil, Ruy Barbosa, então candidato à Presidência da República, em acirrada disputa com Epitácio Pessoa, faz o mais importante dos seus discursos nessa campanha presidencial. O tema? A tormentosa questão social no Brasil, uma matéria central naqueles tempos.

O discurso de Ruy Barbosa tem um tom bastante provocativo e crítico sobre como a classe política lidava com os problemas sociais. Ele parte de um personagem bastante folclórico na literatura brasileira, o Jeca Tatu, como representante de um brasileiro que está sempre afastado das decisões políticas, alheio às consequências daquilo que o norteia:

Solta Pedro I o grito do Ipiranga; e o caboclo em cócoras. Vem, com o 13 de Maio, a libertação dos escravos; e o caboclo, de cócoras. Derruba o 15 de Novembro um trono, erguendo uma república; e o caboclo de acororado. No cenário da revolta, entre Floriano, Custódio e Gumerindo, se joga a sorte do país, esmagado quatro anos por Incitatus; e o caboclo, ainda com os joelhos à boca. A cada um desses baques, a cada um desses estrondos, soergue o torso, espia, coça a cabeça, “magina”, mas volve à modorra, e não dá pelo resto (BARBOSA, 1999, p. 367)

Esse caboclo “de cócoras” está assim não por opção própria ou por natureza, pontua Ruy Barbosa, mas pela atuação dos “manda-chuvas”. Esses seriam os verdadeiros culpados do fracasso nacional em lidar com a questão social: os governantes. Esses que, dotados de algum poder de transformação, não o fazem em razão de circunstâncias políticas e econômicas. Mas, Ruy Barbosa não se coloca nesse meio de “manda-chuvas”. O seu argumento é justamente que o Brasil não é composto por esses elementos de exclusão, apesar de estar sendo sujeito a esse processo. A essência brasileira, para o autor, seria composta pelo direito, pela razão, pelo merecimento, pela lei e pátria, e não através da força (BARBOSA, 1999, p. 372).

Nesse ponto em que se coloca como o político diferente, Ruy Barbosa também apresenta com quem pretende dialogar nesse discurso: os operários brasileiros. Para o nosso orador, há clara comunicação entre a causa operária e a causa abolicionista. Enquanto a primeira teria sido a primeira emancipação, ainda no século XIX, do trabalho escravo para o trabalho livre e assalariado, a segunda é parte do processo de libertação econômica do trabalhador. Ainda que as posições do escravo e do trabalhador sejam substancialmente diferentes, a relação de libertação entre uma e outra é próxima, em uma espécie de transição natural, de um estágio de escravo, para um estágio de trabalhador explorado, para, enfim, um trabalhador essencialmente livre. Em síntese, Ruy Barbosa, nessa altura do discurso, aproxima a questão social nesse início

do século XX com a questão abolicionista do final do século XIX, em uma leitura evolucionista das relações humanas (BARBOSA, 1999, p. 376).

A ideia com isso é bastante simples: aproximar a questão social de uma causa humanitária. Ruy Barbosa afirma que tanto a questão abolicionista quanto a questão social tratam da liberdade, tanto em sua manifestação mais evidente, decorrente da situação do escravo, como também a liberdade em sua manifestação econômica e de dignidade humana. Nesse sentido, tanto o escravo quanto o homem livre que trabalha em condições desumanas não são verdadeiramente livres (BARBOSA, 1999, p. 379).

A posição adotada no começo do discurso ao aproximar a questão social com a questão abolicionista fornece um argumento forte para afirmar o desagrado com a aproximação e dependência da orientação socialista (BARBOSA, 1999, p. 380). Com isso, Ruy Barbosa se coloca como um liberal, apesar de enxergar no socialismo pontos positivos, mas com a compreensão de que a questão social não deve ser atrelada a qualquer ideologia, mas a uma questão jurídica associada à moral e à solidariedade humana. Mas por que essa preocupação de Ruy Barbosa? Porque esse “malabarismo” argumentativo para se afirmar como um liberal preocupado com a questão social? Para responder a essa pergunta precisamos compreender o que significava a questão social nessa época e os conceitos relativos a isso na doutrina jurídica na década de 1920.

Começemos pelo livro *A questão social*, publicado em 1922 e escrito por Antônio de Sampaio Dória, importante jurista e professor da Faculdade de Direito de São Paulo. Na introdução do texto, o autor afirma que assim seria enunciada a questão social por um socialista moderado:

A sociedade, hoje mais do que nunca, se divide em duas classes: a grande maioria dos que trabalham e nada têm de seu, e a insignificante minoria dos que acumulam com o trabalho dos pobres. Milionários há que ganham, por dia, sem trabalhar, o equivalente ao salário quotidiano de cem mil operários! Estes se queixam, quasi sempre com razão, de que são espoliados, no seu trabalho, pelo capital, a que não podem deixar de servir (SAMPAIO DORIA, 1922, p. 7)

Ou seja, a questão social apresentada inicialmente aqui diz respeito aos problemas econômicos e sociais decorrentes da exploração de mão-de-obra. Nesse sentido, a questão social nasce pela exploração do capital industrial, do qual os trabalhadores possuem extrema dependência econômica. Todo esse conjunto de problemas, de ordem política (alienação política, como denunciado por Ruy Barbosa), social e econômica que decorrem do trabalho industrial é considerado aqui como a questão social.

Todavia, mais do que apresentar o que é a questão social e como ela se estrutura, o foco de Sampaio Dória é apresentar as principais correntes ideológicas que buscaram soluções a esse problema, que se dividem em três: o individualismo, o comunismo e a chamada solução cristã.

O individualismo, ou liberalismo econômico, de acordo com Sampaio Dória (1922, p. 17), tem na liberdade o grande apelo para a solução da questão social. Partindo da concepção de liberalismo econômico de Frédéric Bastiat, em seu livro *Harmonias Economicas* (1850), concebe-se os interesses humanos como naturalmente harmônicos e não antagônicos, como na concepção comunista. Isto é, acredita-se que as leis naturais que regem as relações humanas se harmonizam por si mesmas, de forma que a atuação do Estado não deve, de forma alguma, interferir nos problemas sociais e econômicos decorrentes da questão social (SAMPAIO DÓRIA, 1922, p. 23)

Não há, porém, como se poderia supor, negação da questão social. A solução individualista entende que os problemas decorrentes da exploração da mão-de-obra existem e são sérios. O ponto é que, diferente das outras correntes, os individualistas entendem que as soluções surgirão, com o curso natural da questão social, sem necessidade de intervenções externas. Ou seja, apenas o agir natural da questão social, em sua plenitude, possibilitará soluções, isto é, ações opostas efetivamente justas (SAMPAIO DÓRIA, 1922, p. 19).

Em síntese, portanto, o caminho da solução individualista pode ser assim resumido: ao indivíduo garante-se a liberdade total, e ao Estado o papel de manter a ordem pública e a justiça. O papel destinado ao Estado é apenas o de garantidor da lei. Qualquer outra ação que não respeite as leis naturais servirá apenas como forma de agravar os já presentes males sociais.

Ao fim do capítulo sobre a solução individualista, Sampaio Dória (1922, p. 32) apresenta o que ele considera como sendo a principal crítica a essa corrente, que pode ser assim sintetizada: como os miseráveis, que são os mais afetados pela questão social, podem exercer a plena liberdade? Como o Estado garante a justiça e a ordem pública sem antes garantir a equidade entre os seus cidadãos? De acordo com o autor, essa seria a principal lacuna da solução individualista, uma pergunta ainda sem resposta entre os seus defensores.

A solução comunista, por sua vez, é dividida em três grandes grupos, trabalhados individualmente pelo autor: o marxismo, o bolchevismo e o anarquismo. Antes, porém, de explicar o que Sampaio Dória entende como sendo cada um desses grupos, convém uma breve explicação do que seria a solução comunista em geral, o que também ajuda a explicar o porquê de o anarquismo ter sido incluído nele. De acordo com o autor (SAMPAIO DÓRIA, 1922, p. 45) a solução comunista pode ser definida em quatro princípios básicos: i) substituição da propriedade privada individual pela propriedade coletiva; ii) universalidade e obrigatoriedade

do trabalho, como fonte única de riqueza; iii) igual distribuição dos bens, na medida das necessidades individuais; iv) a substituição do Estado por comunas soberanas de administração econômica. Em síntese, portanto, o que o autor entende por solução comunista é um grupo maior, na qual a definição clássica de comunismo apresentada por Karl Marx é apenas um dos possíveis caminhos. O ponto central gira em torno da igualdade absoluta, de forma que esses quatro princípios são os caminhos para se chegar a esse objetivo maior.

O marxismo é, dessa maneira, uma dessas soluções comunistas, que pode ser sintetizada na exposição de Sampaio Dória (1922, p. 77) em três grandes ideias fundamentais. A primeira ideia é de que o trabalho social é a medida do valor de determinada mercadoria, ou seja, toda mercadoria é produto de um trabalho e o quanto é dispendido na sua produção determina o seu valor. Porém, o valor efetivo de um produto não corresponde apenas ao seu trabalho social, visto que se acrescenta o ganho do patrão, isto é, há um sobrevalor (valor em excesso ou mais-valia), que corresponde ao furto do capital sobre o trabalho; essa é a segunda ideia. A terceira, por sua vez, diz respeito à expropriação automática dos meios de produção, isto é, a lógica de que os grandes capitais vão absorvendo os pequenos, ao ponto de que os próprios patrões não poderão conter a sua expansão. A expropriação automática é, portanto, a fase de socialização dos meios de produção, no qual não há mais o sobrevalor.

Sobre a questão social e as medidas para contê-la, a solução marxista aponta que o papel do Estado, em um primeiro momento é garantir a regularização do dia de trabalho, de forma a garantir a proteção do trabalho infantil, a educação infantil, cessar explorações abusivas sobre o horário de trabalho e assegurar condições mínimas para os operários. Ou seja, há atuação positiva do Estado, ao menos em um primeiro momento, para garantir premissas dignas para o trabalho operário.

O bolchevismo, na concepção de Sampaio Dória, é uma espécie de organização política e uma doutrina econômica. Em síntese, o autor (SAMPAIO DÓRIA, 1922, p. 113) afirma que, do ponto de vista político, o bolchevismo é, em um primeiro momento, um Estado Burguês sem a burguesia, porém, em um segundo momento (fase futura do regime), deseja a inexistência do Estado. Do ponto de vista econômico, o papel do Estado na fase inicial é o de fiscalizar o trabalho e o consumo, além de realizar a expropriação em massa dos meios de produção, enquanto na fase futura é a chamada comunhão perfeita, na qual todos trabalharão sem constrangimentos e segundo a sua capacidade individual. No que tange à questão social especificamente, as soluções apresentadas pelo bolchevismo aproximam-se bastante do marxismo, sobretudo no que se refere à legislação social de proteção do trabalho.

Por fim, o anarquismo, é o último dos três grupos comunistas apresentados pelo autor (SAMPAIO DÓRIA, 1922, p. 117). Apesar de apresentado dentro dos comunistas, Sampaio Dória explica que, do ponto de vista da interferência estatal, a solução anarquista se aproxima bastante da solução individualista, já que ambos negam qualquer tipo de interferência estatal. Isso porque a síntese do anarquismo é a própria negação da sociedade, do Estado, independente de qual fileira anarquista esteja se observando. Sendo assim, a resposta para a questão social do ponto de vista anarquista é a completa negação das leis sociais, de forma a negar a atuação positiva do Estado.

A última das correntes estudadas por Sampaio Dória é o que ele chamou de solução cristã. Segundo ele, os debates em torno da questão social ganharam força ao longo do século XIX e início do XX no seio do cristianismo, já que

Uma religião que falla da mesma origem divina dos homens, toda de caridade e perdão, e cujo dever prático é formar e dirigir as consciências, não poderia manter-se indiferente e calada ao clamor, cada vez maior, dos operários em miséria contra expropriações reaes de patrões sem entranhas. O passado do Christianismo, como a sua essência e a sua finalidade, projetavam clarões nítidos sobre o pendor da justiça no duello implacável entre o capital e o trabalho (SAMPAIO DÓRIA, 1922, p. 121)

Mas o grande problema das soluções cristãs é a sua variedade de possibilidades. O autor explica brevemente que o texto bíblico, que seria a base dessa corrente, se presta a doutrinas muito divergentes, desde o conservadorismo máximo até o anarquismo. No caso da questão social, Sampaio Dória explora melhor o socialismo católico, cujo principal símbolo seria a Encíclica *Rerum Novarum* do papa Leão XIII.

Vejamos, em linhas gerais, como poderia ser sintetizado o ideal do operário católico e como a questão social deveria ser solucionada com base no socialismo cristão. No que tange ao operário católico, é interessante observar como preza-se muito pelo pacifismo e pela busca de soluções consensuais; a razão seria a melhor forma de buscar a solução dos problemas sociais, sem semear discórdias e perdições. Greves, violência e a tomada dos meios de produção são rejeitados. Em dez tópicos, Sampaio Dória (1922, p. 147-148) resume os principais elementos da solução cristã: i) reconhecimento e garantia da propriedade privada; ii) não há igualdade de riquezas; iii) cumprimento das obrigações laborais pelos operários; iv) rejeição de teorias subversivas e reivindicações violentas; v) respeito do patrão à dignidade pessoal do operário; vi) limitação das horas de trabalho e fixação de repousos semanais; vii) fixação do salário mínimo; viii) criação de associações e corporações operárias e mistas; ix) interferência do Estado para amparar as corporações; x) preservação dos costumes cristãos.

Essas seriam, de acordo com Sampaio Dória, as principais correntes que buscaram soluções à questão social. Do ponto de vista teórico, percebe-se um esforço em abarcar o problema sob diferentes enfoques, apresentando as diversas correntes, com seus pontos fortes e fracos, para depois, em um segundo momento do livro, tentar aplicá-las à realidade brasileira, citando especialmente o discurso de Ruy Barbosa, apresentado no começo do capítulo. No discurso de Ruy Barbosa, é clara também uma tentativa, pautada talvez em um temor político, de desvincular o seu discurso de possíveis doutrinas socialistas. É o caso do trecho a seguir:

Eis por que motivos, senhores, grave desacerto me parece reduzir a boa causa operária a uma dependência essencial da sistematização socialista. Daí o não alistar-me eu no socialismo, professando, entretanto, ao mesmo tempo, como tenho professado, a mais sincera adesão ao movimento operário nos seus propósitos razoáveis, nas aspirações irrecusáveis, que encerra, em muitos dos seus artigos, o seu programa de ação (BARBOSA, 1999, p. 380).

Em seguida, Ruy Barbosa completa que:

A concepção individualista dos direitos humanos tem evolvido rapidamente, com os tremendos sucessos deste século, para uma transformação incomensurável nas noções jurídicas do individualismo, restringidas agora por uma extensão, cada vez maior, dos direitos sociais. Já se não vê na sociedade um mero agregado, uma justaposição de unidades individuais, acasteladas cada qual no seu direito intratável, mas uma entidade naturalmente orgânica, em que a esfera do indivíduo tem por limites inevitáveis, de todos os lados, a coletividade. O direito vai cedendo à moral, o indivíduo à associação, o egoísmo à solidariedade humana. Estou, senhores, com a democracia social. Mas a minha democracia social é a que preconizava a cardeal Mercier. (...) Aplaudo, no socialismo, o que ele tem de são, de benévolo, de confraternal, de pacificador, sem querer o socialismo devastador (BARBOSA, 1999, p. 380).

É interessante observar alguns detalhes nesse trecho do discurso de Ruy Barbosa, que poderiam passar despercebidos, não fosse o diálogo que ele apresenta, em suas entrelinhas, com aquilo que se escrevia no Brasil sobre a questão social. O primeiro ponto é a já explicada tentativa de afastar a defesa da causa operária e as concepções socialistas de sociedade. Isso porque, como se verá a seguir, se em um contexto teórico enxergava-se, naquele período, com alguma facilidade, o grande leque de correntes que apoiavam a causa operária, em seus diferentes sentidos e roupagens, no plano político, defender a solução da questão social geralmente passava a imagem, ao menos para uma parcela da sociedade, de um partidário socialista. Isso porque eram esses os que efetivamente estavam brigando publicamente pelo tema. O segundo ponto diz respeito à tentativa de Ruy Barbosa em suavizar o discurso teórico acerca do individualismo liberal, que, conforme visto em Sampaio Dória, ainda estava preso a uma concepção puramente não intervencionista de liberdade. Por fim, também Ruy Barbosa articula-se com a chamada solução cristã, ao afirmar que a democracia social a que se filia é

aquela apresentada pelo cardeal Mercier, que, conforme explica Sampaio Dória (1922, p. 150), aborda a questão social de um ponto de vista católico, negando a luta de classes, própria do socialismo, pensando-a sob o ponto de vista da solidariedade humana.

Ruy Barbosa em seu discurso acena para as três soluções da questão social: um socialismo confraternal, pacificador e não devastador; um liberalismo individualista transformado pelo século XX e sua onda dos direitos sociais, portando, assim, uma perspectiva coletiva; e um cristianismo, que enxerga a questão social sob o ponto de vista da solidariedade humana. Acrescentamos a isso o viés humanitário presente na questão social, que foi comparada à causa abolicionista, apresentada no começo do capítulo. Esses quatro pontos conjuntamente dão à perspectiva adotada por Ruy Barbosa uma cara própria, ao menos a nível discursivo teórico.

É isso o que escrevem Manuel Bastias Saavedra e Camila Plazo Armijo, em artigo intitulado *From control to social reform: the Latin-American social question in the Latin-American scientific congresses (1898-1908)*, publicado em 2016. Os autores estudam como ocorreu o processo de circulação de ideias sobre política social na América Latina entre 1898 e 1908, tendo como principal fonte os anais de congressos científicos latino-americanos. Em linhas gerais, as conclusões deles vão no sentido de que as soluções para a questão social apresentadas não se baseavam em meras importações de modelos estrangeiros, sobretudo europeus, mas enfatizavam o problema sob um ponto de vista próprio, regional e, portanto, como participantes ativos da discussão global sobre o tema (SAAVEDRA; ARMIJO, 2016, p. 303).

Do ponto de vista imagético, Ruy Barbosa se esforça nesse sentido, como por exemplo, na utilização, logo no começo do discurso, da imagem do Jeca Tatu, um personagem parte da cultura popular brasileira, para representar o brasileiro médio, pouco atento às discussões políticas e sujeito aos problemas decorrentes da questão social. Nesse mesmo sentido, a comparação da questão social com a abolicionista é representativa de como esse problema no Brasil se exprimia de um modo muito particular em relação aos demais lugares, oriundo de uma história própria, com suas próprias adversidades³.

³ Ainda sobre essa relação entre esse problema racial e abolicionista e o trabalho urbano/questão social, ver: MACHADO, G. S. S.; GÓIS, T. Os Reflexos de Quem Somos: Hipóteses Acerca do Trato Racial e da Auto-Organização na Constituição da Classe Operária e do Direito do Trabalho na Primeira República. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia*, [S. l.], v. 45, n. 1, 2018. DOI: 10.14393/RFADIR-v45n1a2017-41504. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/41504>. Acesso em: 14 jun. 2022.

Também Sampaio Dória, apesar de exprimir e articular autores europeus, entre eles Frédéric Bastiat, Karl Marx, Pierre-Joseph Proudhon, Karl Liebknecht, dentre vários outros, aponta, na segunda parte do livro intitulada *Na Arena da Verdade*, o seu próprio “caminho da vitória”. Em linhas gerais, a solução apresentada por Sampaio Dória (1922, p. 309) segue muito daquilo apresentado por Ruy Barbosa, em especial na defesa de uma legislação social de proteção do operariado nacional, com suas próprias particularidades, como no caso dos acidentes de trabalho e a necessidade do seguro, ausente no Decreto-Lei 3.724/1919, na proteção do produtor independente, ou pequeno produtor e na questão racial e cultural no trabalho, ou seja, a defesa da ideia de que o trabalho não deve degenerar, mas deve ser uma forma de alavancar culturalmente o trabalhador. Em outras palavras, mesmo Sampaio Dória, que em seu texto é bastante articulado em relação aos escritos estrangeiros sobre a questão social, apresenta uma visão própria ao final, adaptada à situação brasileira e suas particularidades.

Além de Sampaio Dória, quem também escreveu sobre a questão social no Brasil na década de 1920 foi Augusto Olímpio Viveiros de Castro, que foi professor na Faculdade Livre de Direito do Rio de Janeiro e ministro do Supremo Tribunal Federal a partir de 1915 (SILVA, 2019, p. 1). Em 1920, já durante o tempo em que atuava como ministro do Supremo Tribunal Federal, Viveiros de Castro publicou *A questão social*, um livro que engloba oito palestras sobre temas relacionadas à proteção do trabalhador e aos problemas sociais decorrentes da relação entre capital e trabalho. Nessa análise, focarei a atenção na primeira e na oitava palestras.

A primeira palestra é a introdução do tema, na qual o autor expõe o que ele considera serem as principais correntes que trataram da questão social, bem como o seu posicionamento pessoal a respeito. Diferente de Sampaio Dória, que escrevia, em um primeiro momento, de forma mais neutra, expressando com grande cautela o seu próprio ponto de vista, Viveiros de Castro expõe desde o começo as suas posições em relação às correntes mais tradicionais.

Sobre a chamada escola liberal, ele escreve que não crê que o conflito entre capital e trabalho possa ser resolvido pela liberdade contratual e pela não intervenção do Estado (VIVEIROS DE CASTRO, 1920, p. 36-37). Diferente daquilo que propõe Ruy Barbosa, isto é, de enxergar o liberalismo social do século XX, Viveiros de Castro mantém-se ainda preso à tradição da Revolução Francesa e do século XIX, em uma análise de liberalismo puramente como não intervenção. A crítica, nesse sentido, é muito próxima àquela proposta por Sampaio Dória.

Viveiros de Castro também critica a concepção socialista da questão social. São três as principais críticas: a primeira é a de que doutrina socialista tem como dogma primário a

abolição da propriedade privada, na qual Viveiros de Castro mantém absoluta confiança e considera perfeitamente legítima. A segunda crítica diz respeito à ideia de que a corrente socialista entende o trabalho como função pública. O autor afirma que, apesar de compreender que o trabalho, sobretudo o industrial, afeta interesses sociais e, por conta disso, demanda uma atuação interventiva do Estado, ainda é um assunto de ordem inteiramente privada, uma espécie de aluguel da força de trabalho. A terceira crítica reside em um ponto bastante específico do pensamento do autor: a sua aproximação com a doutrina católica. O problema do trabalho para Viveiros de Castro seria uma questão primordialmente moral, humanitária, de forma que a aversão da doutrina socialista a qualquer intervenção religiosa o faz rejeitá-la. Como expressão disso, é interessante observar os seguintes trechos:

A referida Escola põe a Religião inteiramente do lado, confiando exclusivamente na acção legislativa, ao passo que eu considero o problema do trabalho como essencialmente moral, não podendo ser definitivamente resolvido sem se fortalecer o sentimento religioso (VIVEIROS DE CASTRO, 1920, p. 38).

Algumas páginas depois, o autor completa que:

A orientação destas palestras, portanto, se afasta inteiramente da de todas as seitas socialistas: examinarei o problema social exclusivamente como juriconsulto, que está convencido de que o mesmo problema não pode ser resolvido senão pelas normas jurídicas, equitativamente applicadas, e á luz dos preceitos da moral christan (VIVEROS DE CASTRO, 1920, p. 41).

É interessante perceber como o Viveiros de Castro joga luz na importância da moralidade cristã na resolução da questão social. Como explicado anteriormente, também Ruy Barbosa e Sampaio Dória trabalhavam com a questão social sob o ponto de vista cristão, porém, em Viveiros de Castro esse ponto ganha uma relevância ímpar. Isso fica ainda mais claro na oitava palestra do livro.

Apesar das palestras serem independentes entre si, é claro o objetivo do autor em organizá-las de modo que a primeira tenha um caráter introdutório, apresentando a questão social e as suas diferentes correntes, e a última como uma espécie de conclusão, em que o autor abordará detalhadamente o que ele chama de doutrina católica da questão social.

A premissa da qual ele parte nessa oitava palestra é de que a doutrina socialista prega o ateísmo, o abandono da Igreja e de todo tipo de religião. Nas palavras do autor, “Karl Marx considerava a religião como uma ideia desarrazoada, o ópio do povo” (VIVEIROS DE CASTRO, 1920, p. 263). Essa é uma das principais razões para o que Viveiros de Castro chama de movimento de irreligião da classe operária brasileira.

De acordo com o autor, na passagem para a República e com o fim da escravidão, a Igreja brasileira não percebeu a especificidade do momento histórico do país e não conseguiu se aproximar da nascente classe operária brasileira, que teria se entregado aos "consoladores interesseiros" (VIVEIROS DE CASTRO, 1920, p. 265).

Esses consoladores interesseiros a que se refere Viveiros de Castro são os socialistas, que apesar de perceberem a perfeita conciliação entre interesses operários e doutrina cristã, buscam afastá-los, tendo em vista o desejo de converter os trabalhadores em personagens de luta para seus próprios interesses, sobretudo a abolição da propriedade privada. A solução de Viveiros de Castro para a questão social brasileira repousa, sobretudo, no papel da igreja e da doutrina católica, em um processo de retomada da influência sobre as camadas operárias brasileiras, dominadas pelo socialismo.

Algumas das soluções apontadas pelo autor são: a criação de centros operários católicos, dirigidos pelos próprios trabalhadores, mas sob a fiscalização das autoridades eclesiásticas, nas quais seriam incentivadas atividades relacionadas, sobretudo, à música, que, nas palavras do autor, são uma "ação sedativa para a alma". Outro ponto fundamental diz respeito à construção de casas higiênicas e confortáveis aos operários, afastando-os das "pocilgas, sem higiene, sem conforto, na mais revoltante promiscuidade de sexo" (VIVEIROS DE CASTRO, 1920, p. 276). E, por fim, a criação de escolas domésticas, nas quais principalmente as mulheres seriam treinadas para desempenharem papel de guarda social e administração da casa. Em todos esses pontos apresentados pelo autor, é interessante perceber a preocupação com a formação moral cristã dos operários. No aspecto da música, por exemplo, Viveiros de Castro aponta claramente que seria uma grande vantagem desenvolver nos operários o bom gosto pela música, como uma forma de acalmar os ânimos e desenvolver habilidades estéticas e de controle emocional.

A conclusão da oitava palestra e, portanto, do livro, tem um curioso tom de evangelização operária:

Para nos animar na cruzada sacrosanta do amor e da caridade, ergamos bem alto o nosso estandarte - a Cruz - entoando o mais sublime dos hymnos — «Ave Maria, gratia plena». Vinde, Meus Senhores, ao encontro do operariado, para soccorrel-o e salvá-lo das doutrinas subversivas dos falsos profetas, servindo assim ao mesmo tempo a Deus e á Pátria (VIVEIROS DE CASTRO, 1920, p. 287-288).

Em síntese, portanto, a análise desses três autores, Ruy Barbosa, Sampaio Dória e Viveiros de Castro, ajuda a clarificar ao menos algumas características e particularidades de como a questão social era pensada por uma parcela específica de juristas intelectuais brasileiros nessas primeiras duas décadas do século XX. Apesar das apontadas diferenças entre eles, como a grande importância do apelo católico no discurso de Viveiros de Castro, e o caráter político

e, em alguma medida, apaziguador, da fala de Ruy Barbosa, há alguns elementos em comum que merecem ser destacados.

O primeiro deles é, sem dúvida, a urgência da questão operária. Como ficará claro nas páginas seguintes, a década de 1910 foi um período de grande turbulência política nas grandes cidades brasileiras, sobretudo São Paulo e Rio de Janeiro, o que significa dizer que se até então havia a percepção de que o problema operário era real, mas ainda não era um problema do presente, a partir daqui há grande urgência na sua resolução, visto que as greves e revoltas estavam se tornando rotina nesses centros urbanos. Nesse sentido, há concordância entre eles de que não apenas a questão social existia, mas se referia a problemas como a fome, que demandam soluções ágeis.

Para exemplificar como essa percepção foi se alterando ao longo das duas primeiras décadas do século XX, é interessante citar o seguinte fato ocorrido durante a tramitação do primeiro projeto de lei sobre acidentes do trabalho do deputado federal Medeiros e Albuquerque, proposto em 1904. A discussão parlamentar naquele momento foi sobre a existência ou não, no Brasil, dos problemas decorrentes do trabalho industrial. Mesmo o autor do projeto chegou a afirmar que, apesar de existir a questão social, ela não era uma questão preocupante naquele momento, de forma que a sua proposta seria louvada apenas a partir dos próximos três a cinco anos (BRASIL, 1905, p. 104). Ou seja, o que se discutia naqueles anos iniciais da década de 1900 no parlamento era sobre a existência da questão social, em uma forma de prevenção das turbulências sociais vindouras, radicalmente diferente da urgência do problema no início da década de 1920.

O segundo ponto diz respeito ao fato de que as atitudes tomadas pelos Poderes Executivo e Legislativo até então, entre elas o Decreto-Lei 3.724/1919 sobre a indenização no caso de acidentes do trabalho, não estavam sendo suficientes para solucionar esse problema. Apesar das soluções propostas serem radicalmente diferentes, todos denunciavam igualmente que o que estava sendo feito até então pelo poder público não estava sendo eficaz para solucionar a questão.

Por fim, um ponto que merece destaque é o da aproximação da questão social com a doutrina católica e com soluções de ordem moral. Apesar de isso ser mais evidente nos escritos de Viveiros de Castro, também aparece em Ruy Barbosa e Sampaio Dória. Sobre isso, é interessante perceber como a forma de enxergar a questão social passava pela percepção de que parte do problema social era também um problema moral. Em Ruy Barbosa, isso também se aproxima da relação que o autor identifica entre questão abolicionista e questão social, ambas com um forte caráter humanitário.

Se, no plano intelectual, a discussão sobre a questão social se vinculava a esses citados elementos, no plano político esse debate tem contornos há muito debatidos pela historiografia brasileira. Ângela de Castro Gomes (1979, p. 85) fala em três grandes fases da questão social no Brasil, do ponto de vista político, situados nas décadas de 1910, 1920 e 1930.

A década de 1910, de acordo com a autora, representa o momento em que o operariado brasileiro começa a se organizar com força suficiente para incomodar e chamar a atenção dos poderes políticos. Sobretudo a partir da segunda metade da década, o operariado nacional, através das greves e agitações nas fábricas, cria um clima de grande instabilidade política. Não por acaso esse é o período em que há algumas primeiras tentativas de legislação nacional, como a própria lei sobre acidentes de trabalho de 1919, a criação em 1918 da Comissão de Legislação Social na Câmara dos Deputados e, nesse mesmo ano, da aprovação da lei regendo o Departamento Nacional do Trabalho⁴. De acordo com a autora, o legado da década de 1910 pode ser pensado em dois sentidos complementares: i) de um lado representou o início da percepção de que havia urgência na criação de normas de proteção aos trabalhadores; ii) por outro lado, e em sentido quase inverso, percebe-se também que havia necessidade de uma legislação de repressão a esse mesmo trabalhador, que funcionasse de forma paralela e complementar à atuação da polícia (GOMES, 1979, p. 90).

Sobre esse primeiro ponto levantado por Ângela de Castro Gomes, abordarei de forma mais profunda no terceiro subtópico, no qual farei uma síntese do processo legislativo até o Decreto-Lei 3.724/1919. Já sobre o segundo tópico, vale a pena pontuar, como exemplo do que explica a autora, a Lei de Expulsão dos Estrangeiros de 1921, também citada por Gomes (1979, p. 91), que tinham como principal alvo os imigrantes, um enraizamento daquilo que Maria Pia Guerra (2012) chama de mito do imigrante rebelde (ou inimigo), que se organizam em associações socialistas e, sobretudo, anarquistas. Como muito bem delineado por Rogério Luís Giampietro Bonfá (2009, p. 188), o estrangeiro, materializado na figura do anarquista, foi o “bode expiatório” dos problemas sociais do país, considerado o responsável pela agitação popular.

A Lei de Expulsão dos Estrangeiros de 1921 tinha um alvo muito claro, o imigrante operário sindicalizado, e fora pensada dentro de um contexto mais geral do país, como explicado por Ângela de Castro Gomes, no qual a repressão ao operário passou a ser tema central na compreensão da questão social, de forma mais geral. Ainda nesse período, vale citar também as eleições presidenciais de 1922, na qual saiu vitorioso o candidato do eixo São Paulo-

⁴ Apesar da lei autorizando a sua criação em 1918, o Departamento Nacional do Trabalho não foi, de fato, criado, sendo substituído em 1923 pelo Conselho Nacional do Trabalho.

Minas Gerais, Arthur Bernardes. Foi durante o governo Bernardes que ocorreu uma série de violentas repressões aos trabalhadores, tanto com medidas legislativas quanto com ações policiais (GOMES, 1979, p. 91).

Em linhas gerais, portanto, a autora classifica a década de 1920 como um período em que o Poder Executivo posiciona a questão social como um caso de polícia. Não obstante, no terreno legislativo existissem ações de proteção ao trabalho, no campo das ações públicas efetivas o processo é caracterizado mais pela repressão do que pela proteção.

Boris Fausto (1977, p. 217) afirma que o quadriênio 1917-1920 representou o momento de ascensão definitiva do movimento operário, de maneira que a questão social não pôde mais ser ignorada como antes. Não obstante as tentativas, sobretudo dentro do Poder Legislativo, em conter o afloramento das tensões causadas pelas greves, as medidas que obtiveram maior “sucesso” nesse sentido foram as repressões policiais. Nesse contexto repressivo, o autor identifica dois momentos dessa onda repressiva. A primeira delas entre 1917 e 1919, especialmente pensadas como resposta a dois grandes movimentos grevistas, a greve geral de julho de 1917 em São Paulo e Rio de Janeiro, e a greve de novembro de 1918 também no Rio de Janeiro. Nesse primeiro momento, a atitude do Poder Público resume-se à pura repressão policial, recorrendo a atos arbitrários, como as prisões de líderes operários (FAUSTO, 1977, p. 235). Em um segundo momento, a partir de 1919, Boris Fausto identifica uma segunda onda de repressão, dessa vez já inserida em um contexto institucional, no qual a Lei de Expulsão de Estrangeiros é o principal exemplo. Nas palavras do autor, esse segundo momento:

Vem acompanhado de uma maciça ofensiva ideológica contra o anarquismo, associando-se a uma xenofobia manifesta. Esta ofensiva, cuja temática central consiste em apresentar a luta de classes como um fenômeno importado, sem raízes objetivas na sociedade brasileira, produto da ação de um punhado de agitadores estrangeiros encontra uma base social de apoio nas camadas médias urbanas da época (FAUSTO, 1977, p. 237).

Essa violência institucional, associada também à violência policial repressiva, é o que caracteriza toda a década de 1920 no Brasil em relação à questão social. Isto é, a identificação do movimento operário organizado aos imigrantes, que por sua vez são associados diretamente ao socialismo e anarquismo. Esses são os males que estariam contaminando os verdadeiros operários brasileiros e, portanto, prejudicando o desenvolvimento nacional.

A década de 1930, por outro lado, representa um outro processo, uma espécie de transição na forma como a questão social é enxergada: da repressão ao debate político e econômico. Nas palavras de Gomes (1979, p. 204):

Todo o universo no qual a política social seria discutida e aplicada alterara-se, fundamentalmente, desde o tipo de líderes que a defenderia, aos motivos que a impulsionaram e aos setores que passariam a apoiá-la. A legislação trabalhista e previdenciária passou a ser vista como um instrumento necessário não só à estabilidade política, como ao crescimento econômico e particularmente industrial do país.

Nesse contexto, a legislação social e as políticas públicas relativas aos trabalhadores ganharam uma nova feição. Não se tratava mais de uma questão de “punição” aos patrões ou à burguesia industrial, mas uma maneira de proporcionar o crescimento industrial do país, garantindo o bem-estar dos trabalhadores e as condições mínimas de trabalho, bem como que essas mudanças fossem feitas sob o crivo da ordem. Em linhas gerais, a repressão cedia lugar ao debate político, ainda que orientado e pautada pelo poder econômico. Ou seja, é a percepção mais clara pelos próprios patrões de que a exploração do trabalho somente poderia sobreviver quando acatasse algumas transformações exigidas pelos trabalhadores.

Em síntese, portanto, Gomes (1979) identifica esses três grandes períodos na forma como o poder público lidou com a questão social no Brasil: a década de 1910 como uma espécie de tomada de consciência tanto dos operários quanto do poder político brasileiro de que os problemas sociais decorrentes da exploração do trabalho industrial não apenas existiam, como demandavam uma atitude do Estado para combatê-los; a década de 1920, que representa um período de grande repressão aos movimentos operários, como muito bem definido por Boris Fausto (1977), estão representados na figura estereotipada do operário estrangeiro anarquista; e a década de 1930, que representou o momento em que o próprio poder público passou a entender a questão social sob o ponto de vista econômico, isto é, a proteção do trabalho é medida para garantir a próprio existência do modelo capitalista industrial no Brasil. Esse também é o momento em que diversas leis sociais e de proteção ao trabalho são promulgadas.

Dessa forma, a percepção da questão social no Brasil nos primeiros anos do século XX seguem dois caminhos distintos que nos ajudam a compreender as discussões seguintes sobre o problema específico dos acidentes de trabalho. Do ponto de vista teórico e intelectual, vê-se que estava intimamente ligada a uma doutrina católica e moral, ainda que fosse também uma obra miscigenada entre diversas correntes diferentes. Isso é muito evidente no clássico discurso de Ruy Barbosa apresentado no começo do capítulo, no qual, com um tom eminentemente persuasivo e político, ele acena tanto para o discurso liberal, quanto para o socialismo (ainda que discretamente e com bastante receio), para a doutrina cristã e para a social-democracia. Do ponto de vista das práticas públicas, a forma como o Brasil lidou com a questão social, como demonstrado por Ângela de Castro Gomes e Boris Fausto, poderia ser definida em três fases, sintetizadas nas seguintes palavras: percepção, repressão e conciliação.

1.2. As diferentes correntes do movimento operário e suas percepções sobre o problema dos acidentes de trabalho

O fim do sistema escravista, a grande entrada de imigrantes e o início, ainda que tímido, do processo de industrialização transformou o trabalho no Brasil do final do século XIX e início do século XX. Na Europa, a industrialização trouxe consigo a formação de uma nova classe social, que em poucos anos se tornaria a maioria da população, os operários (COSTA, 2011, p. 40-41). No Brasil, esse processo de construção do que é a classe operária e de como ela se organizou seguiu parâmetros muito específicos. A ideia aqui é discutir e apresentar algumas dessas particularidades, bem como demonstrar como a classe operária, embora claramente possua interesses e formações com alguma tendência unificadora, é, na verdade, repleta de subdivisões internas e rupturas. Isso infere diretamente na maneira como o problema dos acidentes do trabalho é enxergado.

O Brasil, ao longo dos primeiros anos do século XX, passou por uma profunda transformação na forma como estava distribuída a sua população economicamente ativa. Segundos dados oficiais, em 1900, a distribuição da população ocupada observava a seguinte estrutura: 53,4% trabalhavam no setor primário, agricultura; 3,4% na indústria; 43,2% na área de serviços ou profissionais autônomos. Em 1920, 69,7% trabalhavam na agricultura; 13,8% no setor industrial e 16,5% no setor de serviços (FAUSTO, 1977, p. 20).

Esses dados revelam algumas das características importantes do processo de industrialização no Brasil. O primeiro ponto a ser destacado é a presença ainda muito forte do setor primário ao longo desses primeiros vinte anos do novecentos. Isso, na leitura de Boris Fausto (1977, p. 19-20), revela como os primeiros processos de industrialização no país surgiram a partir de um capitalismo de base agrária, sobretudo na região centro-sul. Esses números revelam ainda um grande aumento da população ativa na indústria. Em números absolutos isso significa aproximadamente um milhão de operários a mais no Brasil em vinte anos. Pode parecer pouco se pensarmos com os parâmetros dos números atuais, porém, em 1920 a população ocupada brasileira era de pouco mais do que nove milhões de pessoas (FAUSTO, 1977, p. 20).

Dessa forma, com a presença ainda muito forte da agricultura, especialmente aqui nesse período voltada à exportação, ocorre o que Boris Fausto chamou de determinações estruturais da classe operária brasileira. O primeiro fator ligado a isso diz respeito ao fato de que, apesar

da grande presença da população no campo, esse ambiente não fornecia os elementos necessários para organização operária. O autor até cita uma greve camponesa ocorrida na zona rural da cidade de Ribeirão Preto em abril de 1913, porém, o ambiente espaçado das zonas rurais, que impossibilitavam contatos rotineiros entre os trabalhadores e a consequente tomada de consciência dos problemas comuns e das ações relacionadas a isso, bem como do grande poder político e “policial” dos grandes fazendeiros, fazia com que o ambiente rural não fosse o mais propício à formação dos conflitos decorrentes do trabalho (FAUSTO, 1977, p. 21). Dessa forma, a primeira característica poderia ser sintetizada em: não obstante a forte presença na economia da agricultura, o conflito social e a questão social, conforme explicada no subcapítulo anterior, tinha os centros urbanos como principais espaços de desenvolvimento. Nesse mesmo sentido, Claudio Batalha (1992, p. 112-113) afirma que a estruturação dos operários brasileiros entre 1880 e 1920 deu-se de forma atípica, isto é, bem diferente do padrão europeu. Condicionada por fatores próprios da América Latina, especialmente ligadas à incipiente industrialização, bem como a fatores geográficos e grandes distâncias entre os centros urbanos, a consciência e identidade da classe operária brasileira ocorreu radicalmente diferente da experiência europeia, menos homogêneos e menos organizados em associações de classe.

O segundo fator diz respeito à composição étnica desse grupo operário. Mais da metade da população, 54,6%, da cidade de São Paulo em 1893 era composta por imigrantes estrangeiros. No Rio de Janeiro em 1906 esse número é um pouco inferior: 41,5%. Se observamos os números de quais as áreas de atuação de cada um desses grupos, veremos que no setor industrial a população estrangeira no Rio de Janeiro ocupa 49,4% dos postos, enquanto em São Paulo esse número chega a 79% (indústria manufatureira) e 85,5% (indústria artística) (FAUSTO, 1977, p. 30-32). Ou seja, os dados demonstram claramente que aproximadamente metade da população urbana brasileira, isto é, àquela sujeita às condições que potencializam a organização operária, era estrangeira e, em um local como São Paulo, mais de 80% da população ocupada nas indústrias, portanto sujeitas às evidentes tensões entre capital e trabalho, eram estrangeiros.

O próprio termo estrangeiro é uma simplificação considerável, visto que dentre esses grupos é possível observar diversos outros segmentos de operários, geralmente organizados pelos países de origem, como os italianos, espanhóis, portugueses, alemães etc., cada qual com suas próprias características, línguas e formas de organização. Nesse sentido, Boris Fausto (1977, p. 36) chama a atenção para o fato de que os italianos, em geral, tinham mais ímpeto organizativo do que os portugueses, por exemplo, especialmente pelo fato de que emigraram de regiões nas quais os conflitos entre capital e trabalho já tinham originado experiências

prévias de sindicalização e consciência de classe. Porém, apesar dessas diferenças culturais entre os grupos imigrantes, o autor aponta que:

Sem subestimar o papel das divisões nacionais como elemento limitador da organização da classe operária, não penso entretanto que se deva privilegia-los em demasia. A condição de assalariado tendeu a predominar sobre a de estrangeiro, tanto no interior de cada grupo como em seu inter-relacionamento. Ao lado dos exemplos de divergências, ao menos no nível dos setores organizados, abundam as expressões de mútua solidariedade, particularmente em São Paulo, onde por muitos anos a Comuna de Paris, o 1º de maio são comemorados por oradores que se expressam em português, italiano, espanhol, e, por vezes, em alemão e francês. À maior homogeneidade étnica da classe operária de São Paulo, com a presença dominante de italianos, não correspondeu um índice organizatório mais alto em comparação com o Rio de Janeiro. Seu significado foi relevante somente em termos da maior influência difusa das ideologias revolucionárias (FAUSTO, 1977, p. 37).

Ou seja, ainda que seja inegável a diferença gerada pelas expressões nacionais, o autor entende que a identidade de classe, como operário, tende a superar essa identidade nacional, de maneira que, em regra, a característica essencial do operário imigrante seja mais relevante para o estudo desses primeiros anos de formação da classe trabalhadora no Brasil do que especificamente a sua origem territorial.

Em síntese, portanto, quando falamos desse Brasil citado por Boris Fausto do começo do século XX, estamos falando de um país essencialmente agrário, elemento que se intensificou até os anos de 1920, ao contrário do que pode parecer com o processo de industrialização ganhando força e forma nas principais cidades. Ou seja, o processo de industrialização brasileiro caminha paralelamente ao fortalecimento da economia agrária. Além disso, é preciso ter-se em mente que a indústria a que nos referimos aqui, nem sempre é a grande indústria, super desenvolvida, com maquinários modernos, mas na grande maioria dos casos refere-se às pequenas oficinas, pouco mecanizadas, especialmente presentes no setor manufatureiro (BATALHA, 1992, p. 113). Isso será importante para a compreensão de quem era as elites burguesas do período, que será analisado no subcapítulo seguinte.

Esse processo de industrialização gerou um outro processo, o da urbanização, o qual, assim como o ocorrido na Europa, contribuiu para a formação de uma classe social específica, os operários. Porém, é interessante chamar a atenção para uma característica particular da classe operária brasileira: em sua maioria é composta por estrangeiros, sobretudo nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, os dois maiores polos industriais do país na época.

De forma complementar a isso, Batalha (2003, p. 163) afirma que falar de uma classe operária estrangeira é correta se referirmos aos Estados do Sul do Brasil, de São Paulo e parte do Rio de Janeiro, porém, nas demais regiões com indústrias, ainda que poucas, há significativa presença de negros e mulatos.

Mais do que compreender as linhas gerais de quem eram esses operários do começo do século XX no Brasil, é interessante perceber como eles se estruturaram. Organização operária, nesse período, é sinônimo de uma série de organizações diferentes, com objetivos e ideologias muito diferentes. A ideia que utilizei aqui, porém, tem um propósito de sistematizar parte desse processo, facilitando o entendimento das principais correntes de organização operária e as diferentes visões sobre o problema dos acidentes de trabalho, foco de estudo desse trabalho. Nesse sentido, partirei da classificação proposta por três autores: os já explorados Boris Fausto e Ângela de Castro Gomes, além de Silvia Helena Zanirato, que traz uma nova forma de enxergar as diferentes correntes, sobretudo em relação ao papel do Estado e da legislação social.

Boris Fausto (1977, p. 41) explica que durante as primeiras duas décadas do século XX no Brasil foi possível identificar três grandes correntes ideológicas que foram as bases de organização dos grupos operários: o trabalhismo carioca, o anarquismo e o socialismo. Ângela de Castro Gomes (2005) e Silvia Helena Zanirato (2003) optaram por uma divisão entre dois principais grupos: os socialistas e os libertários/anarquistas. Gomes (2005) até discute brevemente o trabalhismo carioca, mas em linhas gerais, ela entende que parte das reivindicações e forma de organização assemelha-se com o que ela chamou de socialistas.

De acordo com Fausto, o trabalhismo carioca foi o grupo dominante nas primeiras organizações, datadas ainda do final da última década do século XIX, perdendo espaço nos anos seguintes especialmente para o anarquismo. Como o próprio nome já indica, essa corrente teve maior influência no Rio de Janeiro, sobretudo porque naquele período era o centro urbano que mais oferecia as condições indispensáveis para estruturação de um movimento organizado: a menor dependência das classes agrárias e a formação de um nascente proletariado. De forma mais pragmática, o modelo de organização predominante dessa corrente foram os partidos políticos. Na capital federal durante a década de 1890 foram formados três partidos operários, um composto por Gustavo de Lacerda, ex-militar e jornalista, outro por Luiz França e Silva e outro, o que mais se destacou, formado pelo Tenente da Marinha José Augusto Vinhaes (FAUSTO, 1977, p. 46-47).

Disso decorre uma primeira característica e, para o objeto de análise deste trabalho, a mais importante delas: esses primeiros grupos enxergavam o papel da política partidária e, portanto, a via da conciliação como o principal meio de defesa dos seus interesses. Daí uma segunda característica: a boa relação desse núcleo com o positivismo e com o militarismo. Apesar de parecer inicialmente contraditório, a defesa dos interesses operários e o positivismo, em alguma medida caminharam juntos nessas primeiras organizações, como explica Boris Fausto (1977, p. 49). Em relação ao papel da classe operária, a ideia do positivismo, enquanto

ideologia conservadora e bastante presente no militarismo brasileiro da Primeira República, era o de proporcionar o chamado “programa mínimo”, ou seja, um modelo de incorporação do operariado através da implantação de direitos sociais básicos. Rejeitava-se, porém, o conflito de classes e movimentos hostis por qualquer dos lados. A base, portanto, do chamado “trabalhismo carioca” era, nas palavras de Boris Fausto (1977, p. 52), “a defesa de reivindicações mínimas, pela via de colaboração de classes e da proteção do Estado”.

Essa opção pela via política, através dos partidos políticos, foi o grande ponto de crítica aos trabalhistas cariocas, sobretudo por parte dos anarquistas. Estes acusavam os trabalhistas de serem parte de uma política nefasta de colaboração de classes, que só abrandavam a situação operária, mas não curavam a raiz do problema, que era a exploração daqueles trabalhadores, inclusive pelo próprio Estado.

Foi nesse contexto, já durante as décadas de 1900 e 1910, que os anarquistas foram se tornando a principal corrente operária, sobretudo na cidade de São Paulo. Apesar dos trabalhistas ainda serem fortes protagonistas no quadriênio 1917-1920, sendo elementos centrais no curso das greves de 1917 e 1919, o posicionamento mais reacionário e menos conciliador dos anarquistas foi pouco a pouco ganhando mais espaço nas fábricas (FAUSTO, 1977, p. 63).

Os anarquistas são o principal grupo organizativo das camadas operárias nos primeiros anos do século XX. Especialmente no Brasil, o anarquismo está associado não apenas a essa emancipação da classe trabalhadora, mas também ao pensamento cientificista, marcado pelo evolucionismo e pelo livre pensamento, além do combate à velha ordem patrimonialista brasileira (FAUSTO, 1977, p. 71). A principal corrente do anarquismo que se propagou no Brasil daquele período foi justamente o anarco-sindicalismo, isto é, a defesa do sindicato como principal órgão de luta dos trabalhadores. Aqui vale chamar a atenção para a primeira diferença mais evidente entre essas duas primeiras correntes: enquanto o trabalhismo enxergava nos partidos políticos a principal forma de organização, os anarco-sindicalistas acreditavam que o sindicato era o principal meio de luta da classe trabalhadora. Também os meios de luta são vistos de uma outra maneira por essa corrente:

Os instrumentos de luta – a greve geral ou parcial, o boicote, a sabotagem, a manifestação pública – fundam-se sempre na ação direta. O recurso à atividade normativa do Estado é visto como inútil, mesmo em áreas de alcance restrito. (...) Instrumento privilegiado, a greve geral surge como arma reivindicatória e premonição do ato emancipatório final. (...) A sabotagem assume as formas da queda do ritmo de trabalho, da produção deliberadamente defeituosa, da destruição das máquinas (FAUSTO, 1977, p. 76-77).

Também diferente da proposta da corrente trabalhista, os anarquistas enxergam a greve e os demais instrumentos de ação direta como a principal forma de conquistar os direitos sociais. Ou seja, esse grupo tende a não acreditar que seja possível uma conquista exclusivamente legal, sem que, de fato, ocorra uma pressão prática direta para que as previsões legais sejam conquistadas.

Ângela de Castro Gomes (2005) explica também que esse método da ação direta significava dizer que a organização era pensada sem delegação de poder. Diferente do que tradicionalmente era veiculado pela imprensa na época, o método da ação direta não necessariamente está ligado à violência, mas ao fato de que os anarquistas estavam recusando a ação política e associativa, considerados meros paliativos dos problemas reais dos operários. Nas palavras da autora:

Neste sentido mais amplo, anarquismo era uma forma política de pressionar diretamente os dominadores através da utilização de conversas, debates, boicotes, sabotagens, denúncias, greves e levantes, numa escala de intensidade variável que não perdia de vista a abolição da autoridade e da exploração. Mas a realização desta estratégia implicava uma outra dimensão do método anarquista. Em sentido estrito, anarquismo era a organização livre e espontânea dos trabalhadores em associações, já que só assim o instrumento organizacional escaparia da armadilha da disciplina e da autoridade, para converter-se em alavanca da liberdade (GOMES, 2005).

Diferente de Boris Fausto, Gomes preferiu a divisão das correntes operárias em apenas duas frentes: os socialistas e os anarquistas. Sendo assim, parte daquilo que Fausto afirma serem características dos trabalhistas, como a organização em partidos políticos, Ângela de Castro Gomes indica como sendo parte do método socialista. Apesar dessas diferenças, ambos os autores indicam como o anarquismo e o socialismo se contrapõem em relação ao método de ação e organização do movimento operário.

Apesar de focada exclusivamente nas diferentes concepções acerca dos institutos de previdência social da Primeira República, Zanirato propõe uma sistematização que abrange conceitos mais gerais. Em regra, os termos utilizados por ela são libertários e não libertários.

Os libertários corresponderiam aos anarquistas e aos anarco-sindicalistas. A principal características deles diz respeito a um ponto citado tanto por Gomes quanto por Fausto, mas que no trabalho de Zanirato tem força central: a rejeição ao caráter assistencialista dos sindicatos e associações mutualistas de operários. Esse é um ponto central para compreender a concepção libertária (anarquista/anarco-sindicalista) no que tange aos acidentes de trabalho.

Apesar de, como explicado por Fausto, essa corrente entender, em regra, que o sindicato era a melhor forma de organização na luta operária, é preciso que se explique que não eram todas as espécies de sindicatos e sociedades. Uma prática muito comum ao longo da Primeira

República no Brasil foi a formação das chamadas associações mutualistas, cuja função principal era assistencial e recreativa. Do ponto de vista do lazer, essas associações geralmente tinham alguns espaços para atividades físicas e músicas, enquanto a perspectiva assistencial se referia, sobretudo, ao socorro financeiro às vítimas de acidentes de trabalho e auxílio ao funeral dos mortos (ZANIRATO, 2003, p. 27). Porém, na visão libertária, tais associações em nada auxiliavam na luta pelos efetivos direitos das classes trabalhadoras, uma vez que simplesmente domesticavam os operários, amansando-os na sua luta verdadeira.

No que tange às legislações sociais, os argumentos dos anarquistas/libertário eram organizados no seguinte sentido: a lei por si só não tem força suficiente para alterar as condicionantes do Estado burguês. Muito pelo contrário, na verdade, é um instrumento de controle de massas, indesejável a uma causa verdadeiramente operária. Como exemplo desse pensamento, vale citar o seguinte trecho do jornal *A Terra Livre*, o mais notório periódico entre os anarquistas brasileiros do começo do século XX, e um dos maiores expoentes do movimento anarquista em língua portuguesa na época (ALVARENGA, 2019, p. 7):

Os trabalhadores experientes sabem que não basta que uma de suas reivindicações seja codificada em lei pelo Estado burguês, é importante uma forte organização para fazer aplica-la, não importante seja ou não codificada; é por isso que hoje os operários pouco se preocupam com uma legislação operária a qual pode ficar letra morta, inútil, inaplicável, além de reforçar o Estado burguês ao qual são contrários, cuja destruição desejam (A TERRA LIVRE, 1906, p. 3).

Nesse sentido, portanto, não são as leis sociais que vão transformar a realidade operária, mas a ação direta. Esses dois pontos citados, a rejeição dos sindicatos assistencialistas, sobretudo em seu papel relacionado ao operário acidentado, e a descrença no papel da lei e do Estado no processo de emancipação operária, são os argumentos centrais do movimento anarquista nesse início de século.

A proposta deles era muito clara: sociedades de resistência e ação direta. As sociedades de resistência, diferente das mutualistas/assistencialistas, seriam controladas unicamente pelos operários, sem a participação direta dos empregadores, além de serem órgãos que não seriam pautados pela atuação política ou parlamentar. Mais uma vez no jornal *A Terra Livre*, o seguinte trecho sobre as sociedades de resistência francesas ajuda a entender um pouco mais sobre esse método:

A sociedade de resistência mais perfeita e a mais completa, embora não sem defeitos, é o sindicato francês, aderente à Confederação geral do Trabalho. É puramente de resistência, facilitando a entrada a todos, procurando agrupar o maior número, mas sem por isso deixar de agir constantemente. Trata de conquistar melhoramentos (sobretudo redução de horas), fazendo assim exercício para a greve geral revolucionária e para a expropriação dos meios de produção e de transporte. Não

aceita a politica parlamentar, fazendo, porém, luta politica (contra o Estado, contra o governo, desde o ministro ao policia, mas especialmente contra o militarismo), pois o poder político é defensor do capitalismo. Mas essa luta (assim como a econômica) é pela acção directa, operaria, e não indirecta por meio dos deputados no parlamento (A TERRA LIVRE, 1906, p. 1).

Um exemplo do que seria essa ação direta é citado por Boris Fausto (1977, p. 76). Em uma resolução do Primeiro Congresso Operário, no ano de 1906, ficou estipulado que ante a imensa dificuldade dos operários em conseguir indenização em caso de acidentes de trabalho, seriam os próprios sindicatos que deveriam arbitrar os valores que o patrão deveria pagar pelo acidente ocorrido, forçando-o através da ação direta. Ou seja, não seriam as leis estatais que transformariam a realidade do operário acidentado, mas a atuação do próprio sindicato de resistência e dos seus meios de persuasão, a greve, a sabotagem, o boicote e as manifestações públicas.

Essa rejeição do papel do Estado e dos sindicatos mutualistas podem ser mais bem compreendidos se analisarmos como funcionavam a assistência médica e hospitalar aos operários acidentados dentro dessas entidades. Zanirato (2003, p. 42-43) explica que, sobretudo dentro das grandes companhias ferroviárias, como a Companhia Paulista de Estradas de Ferro, a São Paulo Railway, a Light, a Power, entre outras, eram estimuladas a criação desses sindicatos mutualistas que, dentre as suas tantas funções, prestavam socorro médico e hospitalar aos acidentados contribuintes e às suas famílias. Ocorre que, nas palavras da autora:

O acesso aos serviços médicos era regulamentado de acordo com os interesses das empresas, de modo que o associado que se encontrasse doente e se tratasse com um médico que não fosse conveniado, teria que explicar as razões de tal recurso para poder ser ressarcido. Essas razões poderiam ser ou não aceitas pelas empresas. Da mesma forma, a manutenção do atendimento no caso de doença mais prolongada, bem como a repetição da medicação receitada, deveriam ser criteriosamente esclarecidos pelo médico, sem o que o sócio tornava-se responsável pelo custeio dos medicamentos. Além disso, a internação hospitalar só ocorreria mediante requisição formal do médico à presidência da sociedade, que autorizaria, ou não, a internação (ZANIRATO, 2003, p. 42-43).

Ou seja, se o operário poderia se sentir um pouco mais seguro frente aos acidentes de trabalho com o ingresso nas sociedades mutualistas, tais associações eram instrumentos muito claros de controle por parte dos patrões, sobretudo nas grandes empresas, do que era efetivamente acidente, de quais os benefícios poderiam ser concedidos etc. Era esse excessivo controle que os anarquistas denunciavam. Somente os sindicatos de resistência, autônomos e geridos por operários, poderiam ser capazes de proporcionar efetivos ganhos.

A posição dos libertários frente ao problema dos acidentes de trabalho, portanto, era muito clara: não acreditavam nas leis sociais, visto que elas representavam apenas os interesses burgueses do Estado. Nesse sentido, vale lembrar como os libertários rejeitavam a atuação

parlamentar em defesa da classe operária; como eles denunciavam as práticas das associações mutualistas, que eram uma simples técnica de controle do movimento operário e limitador da liberdade do operário, ainda que proporcionasse benefícios pontuais; como eles acreditavam no poder dos sindicatos de resistência e na ação direta, isto é, os sindicatos deveriam arbitrar os valores que deveriam ser pagos aos operários acidentados, e as greves e demais ações diretas seriam os meios adequados a forçá-los a cumpri-la.

A terceira das correntes de operários na classificação proposta por Boris Fausto são os socialistas. Do ponto de vista ideológico, os socialistas tinham uma visão evolucionista da economia dos países e dos meios de produção. A ideia é relativamente simples: haveria uma lei natural que guia o processo econômico em todos os países, os quais necessariamente deveriam passar por todos as mesmas etapas de desenvolvimento econômico. Essa visão evolucionista da sociedade e da economia tem por consequência a ideia da inevitabilidade das classes e interesses antagônicos (FAUSTO, 1977, p. 99).

Do ponto de vista político, os socialistas no Brasil, assim como os trabalhistas, se organizaram, sobretudo, em partidos políticos e associações de trabalhadores. Nesse sentido, uma grande diferença dessa corrente para o anarquismo era o entendimento de que a mudança das condições sociais da classe trabalhadora ocorreria através da esfera política e parlamentar. Como exemplo da importância da atuação parlamentar para os socialistas, Ângela de Castro Gomes (2005) cita o programa do Partido Socialista, fundado em 1902, durante o Primeiro Congresso Operário. Eles reconheciam a importância da formação de uma maioria parlamentar, a fim de possibilitar a aprovação das leis sociais de proteção ao trabalhador. No programa do partido enfatizavam também o desejo de emancipação operária, mesmo que através de conquistas graduais, dentro da esfera parlamentar, em um espírito pautado pela moderação (GOMES, 2005).

Em meio a isso, o Partido Socialista defendia as associações cooperativas, que foram alvo direto dos anarquistas, que pregavam os sindicatos de resistência. Diferente dos anarquistas, os socialistas entendiam que essas associações mutualistas eram meios de amenizar os problemas mais urgentes dos operários, especialmente dos acidentados. Nesse sentido, Boris Fausto (1977, p. 102) afirma que:

Do ponto de vista pragmático, os socialistas se colocavam em um plano aparentemente superior com relação aos anarquistas, ao pretender atuar na esfera política, ao compreender a necessidade de estabelecer um programa mínimo democrático, de pressionar o Estado no sentido da extensão da cidadania social e política, ao afirmar o objetivo de formação de um partido.

Essa perspectiva reformista, apesar de ter conseguido frutos importantes na prática política, sobretudo no Rio de Janeiro, ao longo da década de 1910 foi perdendo espaço para os anarquistas, que se tornaram a principal corrente operária no Brasil até meados da década de 1920. Os motivos para isso, de acordo com Boris Fausto (1977, p. 103), estão relacionados com a ausência no país de margem para reformas sociais consistentes e efetiva participação no cenário político. Ou seja, os socialistas, que pautavam sua atuação especialmente na formação de um partido político, na presença parlamentar, nas reformas moderadas, viram-se presos em um paradoxo delicado: estava cada vez mais claro que a participação política e as reformas sociais somente seriam obtidas por meio da pressão popular, porém, a prática política brasileira na época demonstrava mais claramente que as condições de pressão popular ainda estavam ausentes no Brasil, de forma que um “socialismo civilizador”, moderado, em nada ajudava nesse processo de pressão política. Em outras palavras, faltavam no Brasil as condições objetivas para a busca de um projeto de emancipação política das classes operárias, através da atuação parlamentar, e não era por meio dos socialistas que ocorreria a pressão popular para que tais condições fossem alcançáveis. Eram os anarquistas, através dos meios diretos, das greves, dos boicotes e das manifestações que acirravam as disputas entre os patrões e os empregados e que, ainda que timidamente, proporcionavam aos socialistas o cenário político ideal para sua atuação.

No que tange à legislação social e ao papel do Estado, os socialistas entendiam que:

Em relação ao Estado, [o grupo socialista] propõe o exercício de reivindicações tendo em vista a elaboração de uma legislação em defesa do trabalho. Em face do patronato era necessário organizar pressões constantes para se conseguir a limitação das horas de trabalho (oito horas para adultos e seis horas para menores de 14 a 18 anos) e para que as greves viessem a ser os agentes reguladores dos aumentos de salários e da conquista dos direitos sociais. O Estado devia manter-se neutro nos conflitos entre capital e trabalho, reconhecendo a liberdade de reunião e o direito de greve. Tribunais arbitrais — compostos por patrões e operários — dirimiriam os conflitos existentes. Cabia ao Estado, contudo, garantir a instrução a todos os menores e, em nível municipal, oferecer serviços médicos, luz e água gratuitos ao povo (GOMES, 2005).

Um dos pontos importantes da legislação trabalhista defendido pelo Partido Socialista, e centro da pesquisa aqui desenvolvida, era a defesa das leis de proteção contra acidentes de trabalho. Assim como os anarquistas, os socialistas também enxergavam os acidentes como um problema central da causa operária. Porém, diferente daqueles que não acreditavam nas mudanças legislativas, entendidas como meros instrumentos da causa burguesa, a principal proposta socialista no que tange aos acidentes era a mudança na lei com a inclusão da teoria do risco profissional na legislação brasileira (GOMES, 2005). Conforme será melhor detalhado nas páginas seguintes, a teoria do risco profissional proporcionava maior proteção aos

operários, na medida em que era um modelo de responsabilização objetiva, que não exige a comprovação de culpa ou dolo do patrão para o pagamento da indenização.

Em síntese, portanto, conforme demonstrado, o movimento operário se organizou no Brasil em diferentes correntes, com diferentes níveis de organização e visões diversas sobre o papel da legislação social, especialmente em relação aos acidentes de trabalho e sobre o papel do Estado na disputa entre capital e trabalho.

Apesar de em diversos momentos deste trabalho ou mesmo na historiografia consultada ocorrerem referências ao movimento operário, ou organizações operárias, é preciso compreender que as demandas sobre o problema dos acidentes de trabalho e as suas formas de organização diferem entre esses grupos. Enquanto os socialistas buscam forte atuação parlamentar, especialmente pela constituição dos partidos políticos, além de acreditarem na transformação social através da legislação de proteção ao trabalhador e das associações mutualistas, os anarquistas tendem a se constituírem nos chamados sindicatos de resistência, atuando em greves, boicotes e manifestações, isto é, através da ação direta.

1.3. O contexto parlamentar e os projetos de lei que antecederam o Decreto-Lei 3.724/1919

Quarta-feira, 15 de janeiro de 1919. O Decreto-Lei 3.724/1919 é sancionado pelo então Presidente da República, Delfim Moreira da Costa Ribeiro. Esse decreto é um marco fundamental para legislação social brasileira. Foi através dele que foi modificado o sistema de indenização para os casos de acidentes do trabalho no Brasil, inaugurando-se o regime de responsabilização objetiva do patrão, por meio da teoria do risco profissional. Os primeiros debates parlamentares sobre o tema tiveram início em 1904, em um contexto em que as disputas envolvendo trabalho urbano no Brasil ainda estavam em estágio inicial e ganharam força sobretudo a partir de 1917, triênio (1917-1920) em que Ângela de Castro Gomes (1979, p. 63) chamou de período agitado de manifestações e greves operárias.

Quem eram os atores desses debates parlamentares? Como eles se organizavam, especialmente na Câmara dos Deputados? Como pensavam o problema dos acidentes de trabalho? Eis o que discutiremos a partir de agora. Se até então o nosso foco estava nas diferentes organizações operárias e suas diferentes visões sobre o problema dos acidentes e das leis sociais, a partir de agora veremos como o patronato brasileiro, representados pelas diferentes elites parlamentares, pensava a questão dos acidentes de trabalho.

Além de ser o ponto de partida para o que será discutido nos capítulos seguintes, sobre as décadas de 1920 e 1930, esse subcapítulo possui como um dos seus objetivos fornecer alguns elementos e esquematizações básicas que serão essenciais para as discussões posteriores. Um exemplo disso é o modelo, proposto por Gomes, acerca das bancadas da Câmara dos Deputados, que, apesar de ser descrita especialmente para o triênio de 1917-1919, é também aplicável para quase toda a década de 1920, inclusive com vários deputados seguindo com forte atuação política durante todo esse período.

Desde 1904, ano da apresentação do primeiro projeto de lei sobre acidentes de trabalho no Brasil, até 1919, ano da aprovação do Decreto-Lei 3.724/1919, foram sete projetos apresentados no Parlamento brasileiro sobre o tema. Desses, três foram os mais relevantes e citados pela doutrina jurídica e pelos próprios parlamentares em seus discursos: o projeto Medeiros e Albuquerque (1904), o projeto Graccho Cardoso (1908) e o projeto Adolpho Gordo (1915) (TEIXEIRA, 2020, p. 15-43). Como expliquei em outro trabalho, o processo legislativo até o Decreto-Lei 3.724/1919 foi bastante tortuoso e com idas e vindas (TEIXEIRA, 2020). Não é o objetivo aqui detalhar cada um desses projetos e suas repercussões, porém, convém resgatar o contexto parlamentar dos últimos anos de discussão sobre o tema na Câmara dos Deputados, após a proposição do projeto Adolpho Gordo em 1915 e, especialmente, durante os anos de 1917 e 1918, que foram fundamentais para a aprovação da nossa primeira lei sobre acidentes de trabalho.

Diferente de todos os demais projetos, o projeto Adolpho Gordo foi proposto no Senado Federal, em junho de 1915. Após rápida tramitação, o projeto logo foi aprovado e remetido à Câmara dos Deputados ainda no ano de 1915. Tudo caminhava para uma aprovação célere de um projeto sobre um tema há tempos discutido no Brasil, porém, diferente daquilo que aconteceu no Senado, na Câmara dos Deputados o debate ficou paralisado por dois longos anos, até meados de 1917. Apesar de parte dos deputados concordarem que o problema dos acidentes era urgente e das poucas divergências frente às suas proposições (a principal delas era sobre a ausência do seguro obrigatório, considerado pelos deputados trabalhistas elemento essencial na legislação), o deputado relator do projeto na Câmara, Maximiano Figueiredo, afirmou na época que a ausência de discussões se deu devido à falta de interesse do Parlamento (TEIXEIRA, 2020, p. 28).

Esse cenário se alterou sensivelmente a partir de junho de 1917. Dois grandes fatores contribuíram para isso. A pressão popular, através dos movimentos operários, chegou a índices nunca vistos antes. Em junho, um grande desastre ocorreu na cidade do Rio de Janeiro, o desabamento da construção do New York Hotel, no qual quarenta operários morreram. Um mês

depois, em julho, eclodiu a chamada Greve Geral de 1917, que durou trinta dias e foi uma das maiores já registradas no país (TEIXEIRA, 2020, p. 46). Paralelamente a esse clima de insatisfação geral na cidade, também o Centro Industrial do Brasil (CIB), uma das mais fortes associações de defesa dos interesses patronais do país na época, manifestou-se publicamente pela necessidade de uma legislação social no Brasil, em especial de proteção ao acidente de trabalho. Em discurso no *Jornal do Commercio*, o presidente do CIB, Jorge Street, defendeu que seria urgente a implantação de uma lei sobre acidentes do trabalho no Brasil, como meio de fomentar a industrialização e proteger os operários (TEIXEIRA, 2020, p. 29).

Esse clima de grande pressão operária, por meio das greves, e da classe patronal, como exemplificado no discurso de Jorge Street, afetou diretamente o Parlamento, sobretudo na sensível questão dos acidentes de trabalho. Impulsionada por esses dois fatores, a Câmara retomou as discussões do projeto Adolpho Gordo, agora inserido no debate sobre o Código do Trabalho. Esse era o cenário político a partir de meados de 1917: um sentimento de urgência no parlamento para a aprovação de reformas sociais, tanto pela pressão dos movimentos operários, que precisavam de alguma resposta para suas reivindicações, quanto pelo movimento patronal, representado, em um primeiro momento por Jorge Street e pelo CIB. Porém, assim como delineado no subcapítulo anterior sobre os movimentos operários, também as organizações patronais não tinham unicidade no que se refere às leis sociais, especialmente de proteção acidentária. Para explicar essas diferenças, partirei da sistematização proposta por Ângela de Castro Gomes sobre as bancadas parlamentares a partir de 1917.

Gomes (1979, p. 64) identifica três grandes grupos de debatedores na Câmara dos Deputados nesse período: os trabalhistas, a bancada gaúcha e a bancada paulista. A autora faz uma análise mais geral, sem especificar a questão dos acidentes, então a ideia é aplicar esse esquema geral para o debate sobre a lei de acidentes na Câmara dos Deputados.

Os trabalhistas eram representados pela atuação de três importantes deputados: Maurício de Lacerda, Nicanor Nascimento e Deodato Maia. Maurício de Lacerda era deputado federal pelo Rio de Janeiro desde 1912 e foi durante muito tempo dirigente do Partido Comunista Brasileiro (PCB). Desde os primeiros momentos na política, sempre se destacou pelo seu posicionamento ao lado dos movimentos operários socialistas e, em alguns momentos, anarquistas (PECHMAN, 2019, p. 1). Nesse contexto grevista em julho de 1917, ele apresentou à Câmara dos Deputados ao menos seis projetos de lei sobre temas de proteção do trabalho operária (por exemplo, um sobre regulamentação do trabalho feminino e outro estabelecendo jornada máxima de oito horas de trabalho), além de ter sido um dos responsáveis pelo projeto

do Código do Trabalho (1917), dentro do qual foi discutido com mais atenção a lei dos acidentes de trabalho.

Nicanor Queiroz do Nascimento tem uma trajetória similar à de Maurício de Lacerda. Com as mesmas bases eleitorais de Lacerda, Nicanor Nascimento também se tornou deputado federal pelo Rio de Janeiro em 1912, tendo sido reeleito pelas legislaturas de 1912-1914 e 1915-1917. Durante a greve de 1917, acompanhou de perto os abusos policiais cometidos contra os operários, especialmente na cidade de São Paulo e relatou tais ilegalidades na Câmara dos Deputados durante esse período de caos político. Também estava ligado aos movimentos operários socialistas (DANTAS, 1919, p. 2).

Deodato Maia, por sua vez, era deputado federal pelo Sergipe, em seu primeiro mandato. Curiosamente, possui uma trajetória bastante diferente dos demais, tendo sido chefe de polícia do Estado de Sergipe até 1917, quando se candidatou e venceu as eleições para deputado federal. Logo em seu primeiro ano de mandato, Deodato Maia ganhou relevância nas discussões sobre a legislação social, pois foi um dos membros da recém-criada Comissão de Legislação Social na Câmara dos Deputados, especialmente pensada para agrupar todos os projetos de lei que tratassem da questão social (ABREU, 2019, p. 1).

De acordo com os trabalhistas, os operários estavam completamente desamparados frente ao Parlamento brasileiro, uma vez que a preocupação com as questões sociais vinha à tona somente nos períodos eleitorais e nenhuma medida efetiva tinha sido feita até então para proteger o trabalho industrial. O primeiro argumento principal deles era, portanto, de que a questão social era utilizada de forma eleitoreira pelos políticos e de que as ações durante o mandato geralmente pautavam interesses contrários aos trabalhadores (GOMES, 1979, p. 66). Além disso, outro ponto defendido pelos trabalhistas era o direito à sindicalização e à greve. De acordo com os deputados, essas eram as duas formas desses trabalhadores chamarem a atenção do Governo e do Parlamento, além de ser um meio de defesa lícito frente aos abusos do capital industrial.

Com essas duas premissas em mente, Gomes (1979, p. 68-73) sintetiza o que seriam os três principais pontos defendidos pelos trabalhistas na Câmara dos Deputados. O primeiro: a questão social discutida no Parlamento seria mais ampla do que o problema sindical e do que o trabalho urbano industrial. Em outras palavras, a questão social não se resumia aos problemas trabalhistas, de forma que a solução para ela não viria somente através de leis de proteção ao trabalhador. Era necessária uma reforma mais ampla, tais como a nacionalização do comércio de retalho, a intervenção estatal para controle dos preços e a revisão das tarifas alfandegárias, a fim de garantir a proteção da indústria nacional (GOMES, 1979, p. 69). O operário, nesse

contexto, é porta-voz de outras camadas sociais tão prejudicadas quanto ele no que se refere à questão social no Brasil.

O segundo ponto defendido pelos trabalhistas e já citado anteriormente diz respeito às greves. Argumentam os trabalhistas que não existia no país a possibilidade de uma saída jurídica até então para os problemas operários, visto que ainda não existiam leis que pudessem ser utilizadas para defender a causa. Dessa forma, restava aos operários a utilização dos meios diretos: a greve, o boicote e as manifestações. A defesa do direito à greve passava também, de acordo com Gomes (1979, p. 70), pela diferenciação entre o que seria a greve ofensiva e a greve defensiva. De acordo com os deputados, as greves ofensivas eram aquelas que defendiam pontos extremamente sensíveis à causa operária, com alta possibilidade de que os patrões cedessem em algum ponto, tais como a defesa de horário de trabalho e melhores salários. Enquanto isso, as greves defensivas buscariam vantagens consideradas secundárias para a causa operária. Não necessariamente as greves ofensivas eram pautadas pela violência, porém, pelo contexto político do país e pelos meios de intimidação presentes nas defesas dos patrões, as greves com violência estavam se tornando cada vez mais normais e cotidianas.

Por fim, o terceiro ponto e mais importante defendido pelos trabalhistas diz respeito ao papel do Estado e da legislação social no conflito entre capital e trabalho. Nas palavras de Ângela de Castro Gomes:

A intervenção do Estado na defesa do operariado, segundo os deputados trabalhistas, teria que ocorrer, não só porque suas demandas eram de fato justas, como também porque a promoção da regulamentação do trabalho era o meio de evitar-se uma agitação pública mais grave. A criação pelo Estado de uma legislação social e de aparelhos preventivos de conflitos, como os Conselhos de Conciliação e Arbitragem e o próprio Departamento Nacional do Trabalho, apenas corrigiria desequilíbrios, evitando problemas maiores (GOMES, 1979, p. 71).

Aplicando esse pensamento ao problema específico dos acidentes de trabalho, fica claro como para os trabalhistas era preciso, com urgência, que o Brasil adotasse uma legislação que garantisse a indenização nos casos de acidentes do trabalho. Foi através da bancada trabalhista que as discussões em torno do projeto Adolpho Gordo voltaram à tona na Câmara dos Deputados em julho de 1917, e foi por proposta de Nicanor Nascimento, em julho do ano seguinte, 1918, que foi apresentada a ideia, que seria acatada ao final, de separar do Código do Trabalho o capítulo sobre acidentes do trabalho e aprová-lo como substitutivo, em virtude da ausência de resistência das demais bancadas quanto ao tema (TEIXEIRA, 2020, p. 46).

Em seu livro de memória do período como deputado, *A Evolução Legislativa do Direito Social Brasileiro*, publicado em 1980, Maurício de Lacerda pondera que, embora imperfeito, o projeto substitutivo sobre acidentes do trabalho seria uma obra útil de assistência aos operários,

que, após três longos anos de discussão, seria efetivada pelo Congresso Nacional ainda no ano de 1918 e sancionada em janeiro de 1919 (LACERDA, 1980, p. 169-170).

A bancada gaúcha, por sua vez, se destacava principalmente pela rejeição da intervenção estatal no trato da questão social. De acordo com Gomes (1979, p. 73-74), o principal líder política da bancada gaúcha era Borges de Medeiros, que foi eleito Governador do Rio Grande do Sul sucessivamente entre 1913 e 1928 (MOREIRA, 2019, p. 2). Apesar de não ser deputado nesse período, Borges de Medeiros dialogava constantemente com os deputados gaúchos, sobretudo Simões Lopes, Joaquim Osório e Carlos Penafiel, todos eles eleitos pelo Rio Grande do Sul.

O principal ponto de argumentação da bancada gaúcha era a ausência de legitimidade do Estado para intervir nas questões privadas. A questão social, especialmente os problemas derivados do trabalho urbano industrial teria natureza privada, expresso na relação entre patrão e operário. Não haveria razão que justificasse a intervenção estatal nesse tipo de relação, visto que elas já estavam devidamente resolvidas no âmbito do direito civil e dos costumes, isto é, da prática jurídica na relação operário-patrão. Paralelamente a essa ideia geral, os gaúchos argumentavam pela inconstitucionalidade das leis trabalhistas, uma vez que nosso direito civil estabelecia a liberdade de trabalho e a liberdade contratual. Nas palavras de Ângela de Castro Gomes (1979, p. 75):

Meios de controle eram certamente necessários, mas não o intervencionismo que conduzia ao estatismo e ao socialismo. Nesse sentido, a visão de conflito da bancada gaúcha é aquela típica do modelo liberal clássico de mercado, que o encara como um elemento constitutivo das relações socio-econômicas, cuja presença “corrigiria” as discrepâncias do mecanismo auto-regulador da oferta e procura. (...) Assim, os gaúchos não realizavam, em tese, um ataque à ação do movimento operário, mas justamente por isso, não concordavam com a necessidade de uma legislação protetora do trabalho.

Ou seja, a rejeição de uma intervenção legislativa do Estado não significava a negação dos problemas sociais, da questão social. Gomes, inclusive, lembra que em agosto de 1917, no auge do movimento grevista no Brasil, logo após a Greve Geral de julho, houve uma grande greve com grande repercussão no Rio Grande do Sul. Nesse contexto, Borges de Medeiros admitiu o direito de greve dos operários e atendeu parte das reivindicações dos movimentos operários (GOMES, 1979, p. 74). A questão principal, no qual a bancada gaúcha seguiu de forma quase irredutível, dizia respeito à legislação do trabalho.

A defesa da liberdade de contrato e da liberdade de trabalho ainda era impulsionada por um outro argumento, relativo ao desenvolvimento industrial. Na lógica gaúcha, garantir a não intervenção estatal nas relações de trabalho era proteger a indústria nacional, que não precisaria

com isso arcar com todos os ônus decorrentes da legislação trabalhista. Em um contexto em que as indústrias ainda não tinham a força de outros países, esse tipo de atitude, pautada sob a lógica protecionista, garantiria a defesa desses industriais frente ao mercado competitivo. Ou seja, se de um lado havia a defesa da liberdade contratual e de trabalho, por outro lado, os gaúchos defendiam práticas de protecionismo estratégico, inclusive regionais (GOMES, 1979, p. 74-75).

Sobre como lidar com a questão social, a posição da bancada gaúcha era muito clara: negava-se a ação intervencionista legislativa do Estado e propunham um programa educacional de suporte ao trabalhador. Isso parte de uma premissa fundamental sobre a questão social, que dialoga diretamente com os escritos teóricos sobre esse tema, especialmente com Viveiros de Castro e Sampaio Dória, explicados no primeiro subcapítulo: o entendimento de que o problema operário é, antes de tudo, um problema moral, sanitário e religioso. Se a concessão de leis trabalhistas poderia provocar efeitos negativos na indústria nacional e nas liberdades garantidas constitucionalmente, a ação educativa sobre os operários era central no discurso dos gaúchos (GOMES, 1979, p. 76-77). Garantir aos trabalhadores o acesso à boa educação, aos bons costumes era uma forma de estimular a sua ascensão política, ética e econômica.

No que tange especialmente ao posicionamento sobre a legislação sobre acidentes de trabalho há, porém, alguma oscilação no posicionamento dos gaúchos. Até meados de 1918, a tendência dos gaúchos era de rejeitar a legislação acidentária, sendo a principal força de oposição aos andamentos das discussões na Câmara dos Deputados no projeto Adolpho Gordo e nos debates sobre o Código do Trabalho, sob o argumento da liberdade de contrato e de trabalho (TEIXEIRA, 2020, p. 75-81). De acordo com Maurício de Lacerda, em 1917, na apresentação do Código do Trabalho, que continha um capítulo sobre acidentes, o deputado gaúcho Joaquim Osório argumentou que a criação de uma legislação trabalhista nesse contexto era revogar o nosso recém-promulgado Código Civil, criando para os operários uma legislação especial, fora do direito civil e, portanto, inconstitucional (LACERDA, 1980, p. 158).

Esse posicionamento, porém, altera-se sensivelmente ao final de 1918, pelas pressões citadas anteriormente, com a proposta de aprovação de uma lei substitutiva especificamente sobre acidentes de trabalho. O deputado Carlos Penafiel, por exemplo, afirma que a bancada gaúcha “está decidida a ser a primeira a receber de braços abertos” (BRASIL, 1919, p. 530) leis de proteção aos acidentes de trabalho e defende, em plenário, a adoção desde já de uma lei de proteção aos acidentes de trabalho. Gomes (1979, 77-78) argumenta que a postura dos gaúchos frente a lei de acidentes do trabalho devia-se ao fato de que eles tinham uma atitude filantrópica, de proteção aos mais desamparados, acidentados, mulheres e crianças. Porém, não me parece

que a questão ideológica seja o ponto principal, por dois motivos: o primeiro é porque nem sempre foi assim; essa postura de aceitar a lei de acidentes do trabalho ocorre apenas a partir da segunda metade de 1918 em um contexto em que a aprovação de uma lei de proteção ao trabalho era quase inevitável frente as pressões populares e patronais. O segundo ponto diz respeito à postura estratégica dentro do próprio Parlamento: a lei de acidentes foi aprovada como um projeto substitutivo, extraído do Código do Trabalho: isso significa dizer que, do ponto de vista estratégico, o que a bancada gaúcha fez foi retirar, estrategicamente, elementos menos prejudiciais aos seus próprios interesses dentro de um projeto muito maior, que era o Código do Trabalho, em uma lógica de “dá-se os anéis e ficam os dedos”.

Sobre a bancada gaúcha, é interessante mencionar um último ponto, que ajuda a compreender melhor quem eles representam na Câmara dos Deputados. Como explicado por Boris Fausto (1977, p. 20), o Brasil naquele período era um país ainda bastante agrário, em que a indústria representava em 1920 pouco mais de 13% dos trabalhadores empregados, enquanto esse número no setor primário beirava os 70%. Isso aplicado na Câmara dos Deputados ajuda a compreender o poder e quem os gaúchos representam: a elite agrária brasileira. O que significa dizer que a aproximação entre bancada gaúcha e interesse patronal não pode ser feita de forma automática. Apesar de algumas demandas específicas do patronato rural e urbano coincidirem, há, porém, grandes diferenças entre elas. Adiante, isso ficará mais claro com a explicação sobre a bancada paulista. Certo é que o pensamento da bancada gaúcha é o de representar uma parcela muito específica e forte no Estado do Rio Grande do Sul na época: as elites agrárias.

A outra bancada da Câmara dos Deputados que representava especialmente os interesses patronais era a chamada bancada paulista. Nas discussões do Código do Trabalho e da lei de acidentes, os deputados dessa bancada que mais chamaram a atenção no debate foram Manuel Vilaboim e Salles Junior. O primeiro foi eleito deputado federal por São Paulo em 1915 e, desde a sua atuação como deputado estadual em 1910, sempre foi bastante interessado em questões econômicas (MAYER, 2019, p. 3). Antônio Carlos de Salles Junior, por sua vez, iniciou na política federal como deputado por São Paulo em 1916, sendo bastante atuante na Agricultura e na Fazenda Pública (FRANCISCO, 2019, p. 1).

Apesar de ambas, bancada gaúcha e bancada paulista, representarem na Câmara dos Deputados os interesses das elites, a primeira, como explicado anteriormente associava-se, especialmente, à elite agrária, enquanto a segunda representava os interesses das elites industriais, localizadas nos grandes centros urbanos do país: São Paulo e Rio de Janeiro. Essa diferença fica ainda mais clara se analisarmos a forma como ambas as bancadas lidavam com

a questão social e com a legislação social no Parlamento. Gomes (1979, p. 81) explica muito bem esse ponto:

(...) os paulistas chamam a atenção para uma situação objetiva e urgente, que evidentemente prende-se ao fato de ser este um dos estados a sofrer mais intensamente os efeitos da questão social. Portanto, em lugar de assumir uma posição radicalmente contrária e intransigente em relação às leis sociais, a bancada paulista primará pela aceitação de alguns pressupostos básicos, discutindo, na verdade, problemas de limites e rapidez na implantação das leis.

Em linhas gerais, então, o argumento da bancada paulista era de que a legislação social era uma forma de frear o movimento operário no país, bem como uma maneira de contribuir para o desenvolvimento industrial do Brasil. De um lado, eles se aproximavam da chamada bancada trabalhista, especialmente na defesa da necessidade de uma reforma social urgente e da implantação de um modelo intervencionista de Estado. Por outro lado, eles também dialogavam com muitos dos argumentos da bancada gaúcha, especialmente nos temores frente aos movimentos operários e do intervencionismo total, socializador (GOMES, 1979, p. 82). Apesar dessa posição de “meio-termo”, é interessante mencionar também as principais diferenças entre as posturas da bancada paulista em relação às demais. Sobre esse ponto, Ângela de Castro Gomes (1979, p. 84) menciona que os paulistas seguiram uma posição pragmática, diferente das demais, sendo peça decisiva para a aprovação de algumas leis sociais nesse período, entre elas a lei sobre acidentes de trabalho.

A posição da bancada paulista e a sua influência decisiva na aprovação da lei sobre acidentes do trabalho pode ser mais claramente definida através da já citada entrevista do presidente do CIB, Jorge Street, ao *Jornal do Comércio*, ainda no ano de 1917. A postura de Street nessa entrevista é uma síntese muito clara sobre como a elite industrial brasileira enxergava, de modo geral, a legislação social e, especialmente, a lei de acidentes do trabalho. Em uma atitude apaziguadora, tendo em vista as greves e grandes manifestações populares nesse período, Jorge Street defendia a necessidade imediata da implantação de leis sociais no Brasil, desde que não houvesse exageros e benefícios exagerados aos operários (MORAES, 2009, p. 75).

Um exemplo do que seria considerado um benefício exagerado na lei de acidentes são os seguros obrigatórios. Um consenso no Parlamento e na doutrina jurídica brasileira da época era de que a lei de acidentes para funcionar devidamente deveria vir acompanhada do seguro obrigatório dos operários, como uma forma de garantir que a indenização fosse efetivamente paga aos acidentados (TEIXEIRA, 2020, p. 82). Nessa entrevista ao *Jornal do Comércio*, Jorge Street concorda que o seguro obrigatório seria a premissa lógica da indenização acidentária,

mas, pondera sobre como essa obrigatoriedade poderia causar imensos prejuízos às indústrias nacionais, ainda pequenas, e como esse custo seria repassado ao consumidor, em última análise. Ele conclui que nesse ponto a lei sobre acidentes impõe ônus excessivo aos patrões (TEIXEIRA, 2020, p. 37).

Não por acaso, durante as discussões em 1918, o seguro obrigatório acabou sendo abandonado do projeto e a postura dos deputados da bancada gaúcha seguiu linha parecida com os argumentos apresentados por Jorge Street em 1917. Um exemplo disso pode ser visto no seguinte debate entre Salles Junior (bancada paulista) e Joaquim Osorio (bancada gaúcha), em julho de 1918, sobre o seguro na lei de acidentes:

O Sr. Joaquim Osorio – Devo firmar este ponto: o Estado tem o dever social de ir em auxílio dos desamparados...

O Sr. Salles Junior – Do ponto de vista da liberdade individual, a questão do seguro obrigatório, digamos, não difere da fixação de horas de trabalho. Qual é a obrigação do seguro operário, imposta ao patrão?

O Sr. Joaquim Osorio – Si não aceitamos o capitulo do projecto sobre accidentes do trabalho, é porque o consideramos ineficaz de acordo com o telegrama do estadista rio-grandense Sr. Dr. Borges de Medeiros...

(...)

O Sr. Salles Junior – E outra questão. Estou assinalando que, aceito o principio do seguro obrigatório, imposto pelo Estado, é forçoso achar licito também que este marque as horas de trabalho. O principio é o mesmo.

O Sr. Joaquim Osorio – Não há tal: a limitação das horas de trabalho fere a liberdade individual. A intervenção do Estado, de amparo ao operário, nada fere essa liberdade. (...)

O Sr. Salles Junior – Não há dúvida: a obrigatoriedade da indemnização, pelo seguro ou por outra forma, é incontestavelmente restrição a liberdade do patrão (BRASIL, 1919, p. 96-97).

É curioso perceber como, se de um lado, os paulistas são defensores da legislação social e um dos principais propulsores para a aprovação da lei sobre acidentes de trabalho, por outro lado, de forma paradoxal, são também os que rejeitaram aquilo que era considerado na época a premissa lógica dessa mesma lei: o seguro obrigatório. Como se verá nas páginas seguintes, esse aspecto é essencial para a efetividade dessa lei nos anos seguintes e é um ponto de imenso debate jurídico. Apesar de paradoxal, essa postura faz perfeito sentido se considerarmos, como pontuou Gomes (1979, p. 84), que a postura pragmática da bancada paulista se baseia na lógica de que são necessárias reformas sociais, porém, tais reformas devem vir munidas com elementos de controle, de pacificação social.

1.4. A teoria do risco profissional e a “fissura” do direito civil: os acidentes de trabalho na doutrina jurídica pré-1919

Nas primeiras duas décadas do século XX, a principal fonte para a compreensão das discussões sobre o problema dos acidentes de trabalho são os Anais do Parlamento Brasileiro. São nas discussões políticas, tanto no Senado Federal quanto na Câmara dos Deputados, que foi possível analisar com mais exatidão quais elementos compõem o debate sobre esse tema. Apesar disso, não é possível ignorar uma outra fonte fundamental para qualquer pesquisa histórico-jurídica: os livros de doutrina.

Então, agora, vamos nos debruçar sobre essa doutrina jurídica, especialmente os livros de direito civil sobre responsabilidade civil e os (poucos) livros especificamente sobre acidentes de trabalho anteriores a 1919, ano da primeira legislação acidentária. Ainda que a discussão sobre acidentes de trabalho tenha sido uma presença constante nas discussões parlamentares e no debate político brasileiro desse período, na discussão jurídica teórica não foi tão constante quanto. Até 1919, apenas Evaristo de Moraes, em *Apontamentos de Direito Operário*, se preocupou especificamente com o debate acidentário. No âmbito do direito civil, alguns outros autores, como Antônio Joaquim Ribas e Clóvis Bevilacqua, também citaram os acidentes de trabalho quando trabalhavam com a responsabilidade civil. Apesar dessa pouca relevância em termos quantitativos, entender o debate na doutrina jurídica sobre os acidentes de trabalho nesses primeiros anos é essencial para compreender os caminhos que essa discussão seguirá nas décadas seguintes.

Sem dúvida, o principal personagem na discussão teórica sobre o tema é Evaristo de Moraes. Moraes é um nome muito marcante na discussão jurídica na Primeira República, especialmente nas áreas criminal e trabalhista. Mesmo sem ser bacharel em Direito, ele atuou como advogado (rábula) em diversas associações operárias no começo do século XX. Joseli Maria Mendonça (2007, p. 97) escreve que durante 1903-1908, nas primeiras manifestações operárias no Rio de Janeiro, foi o período em que Evaristo de Moraes, que já era conhecido do público carioca pelas suas atuações criminais, começou a abrir um novo leque na sua atuação jurídica. A atuação do rábula no interior dos sindicatos ia desde a mediação nas disputas internas pelo poder, até as atuações protetivas de seus membros, especialmente no que se refere às disputas com a polícia e com o Poder Judiciário. Ou seja, compreender o papel de Evaristo de Moraes nos debates trabalhistas desse período vai muito além de sua atuação como advogado

em tribunais ou por meio dos seus escritos em jornais e livros, mas passa especialmente pela sua militância política.

Um dos exemplos dessa atuação de Moraes mencionada por Mendonça (2007, p. 115) foi na greve dos carroceiros, no Rio de Janeiro, em 1906. Nas palavras da autora:

Evaristo não foi somente o advogado que livrou os operários da prisão; ele participou das assembleias, compôs grupos de negociação; falando com os patrões, fez-se porta-voz dos operários, defendendo-os no jornal. Pelo menos nas páginas do *Correio da Manhã*, foi-se tornando a figura mais eminente da greve. Ele era, ao mesmo tempo, defensor de causas dos trabalhadores na justiça e defensor da justiça de suas causas. Essa característica da atuação de Evaristo nos sindicatos durante as duas primeiras décadas republicanas precisa ficar aqui bem marcada. Sua atuação profissional, desde o início, adquiriu uma natureza extremamente politizada. Por essa época, era a partir de sua atuação profissional nos sindicatos que sua militância política se realizava e se cumpria ao lado dos trabalhadores.

Isso passa também por uma outra questão fundamental da postura de Evaristo de Moraes nesse período, que ajuda a entender um pouco da sua truncada relação com o movimento operário nos anos seguintes: a inserção de um indivíduo inicialmente estranho àquela categoria de trabalhadores como um líder, um porta-voz, da categoria. Essa sua postura de liderança era um alvo fácil de críticas nos jornais e motivo de cisões internas dentro dos próprios sindicatos (MENDONÇA, 2007, p. 113). Foi nesse contexto que, em 1909, a ruptura veio e o antes apoiador e líder passou a ser visto internamente como um corpo estranho àquela categoria, que vivia às custas dos operários, tanto no sentido político quanto no aspecto econômico (MENDONÇA, 2007, p. 121).

Nesse sentido, Joseli Mendonça explica que a percepção da atuação de Evaristo de Moraes como um líder do movimento operário restringe-se aos primeiros anos do século XX, especialmente entre 1903 e 1909. Após essa ruptura, Moraes ainda se mantém como um defensor de algumas das causas sociais, mas a sua postura de liderança política arrefece. Em outras palavras, a partir do final da primeira década do século XX, ele não se identifica mais como parte daquele movimento operário, o que significa dizer que em seus escritos a partir de então Moraes se coloca em uma posição diferente, acima, de protetor de questões e de indivíduos considerados desamparados. Isto é, quando falamos em Evaristo de Moraes, é preciso perceber esses dois momentos da vida política dele: nos primeiros anos do século XX, em que a participação nos movimentos operários é de liderança, enxergando-se e sendo visto pelos demais como um membro ativo daquelas organizações; outro, a partir do final da primeira década de 1900, em que Evaristo de Moraes segue como um “defensor” da causa operária, especialmente em seus escritos jurídicos, porém, não mais se colocando como liderança ou mesmo como parte daquele movimento.

É dentro desse primeiro contexto que ele escreve *Apontamentos de Direito Operário*, publicado em 1905 e que logo se tornou um marco jurídico do direito do trabalho no Brasil. Com nove capítulos, em que trata de problemas jurídicos que acometiam os operários brasileiros do período, é nesse livro que o problema dos acidentes de trabalho é, pela primeira vez, discutido dentro da doutrina jurídico-trabalhista brasileira. Antes, porém, de explicar como Evaristo de Moraes entendia essa situação, convém situar brevemente o posicionamento tradicional, inserido dentro do direito civil, sobre o tema. Entre os civilistas, dois autores se preocuparam especialmente com a questão dos acidentes de trabalho em suas teorias da responsabilidade civil: Antônio Joaquim Ribas e Clóvis Bevilacqua.

Ribas, em seu *Curso de Direito Civil Brasileiro*, de 1880, escreve que o dano indenizável é aquele proveniente tanto dos delitos, regido pelo Código Criminal de 1830, quanto aqueles derivados de atos ilícitos cíveis, seja por dolo ou culpa. Em casos de atos ilícitos cíveis, o autor explica que:

Nas questões meramente cíveis, quer o damno provenha do dolo, quer da culpa lata, leve ou levíssima, quer da positiva ou negativa, isto é da negligência culpada, ou da simples imperícia, quer o autor directamente causasse o damno, quer somente desse ocasião a elle, ha sempre acção para a sua plenissima indemnização (RIBAS, 1880, p. 443).

É nesse conceito que o autor inclui os acidentes de trabalho. Como um ilícito cível, no qual a reparação do dano estava intimamente conectada com a existência do dolo ou culpa, em qualquer dos seus graus, pelo padrão. Isso significa dizer que a responsabilidade civil compreendida por Ribas compreende apenas o que atualmente conhecemos como responsabilidade civil subjetiva, isto é, dependente da comprovação do elemento subjetivo daquele que tem a obrigação de indenizar, seja através do dolo ou da culpa, sendo esta última possivelmente derivada da negligência ou imperícia.

Clóvis Bevilacqua, em *Direito das Obrigações*, 1896, vai um pouco além de Ribas, admitindo também possíveis reparações para atos não cometidos necessariamente pelos indivíduos, mas em que a reparação se vincula a ele devido ao seu caráter de guarda, autoridade e direção.

O indivíduo não responde civilmente, só por seus actos dolosos ou culposos, que determinam damno a outrem; responde também por actos de pessoas que estão sob sua guarda, autoridade e direção. O pae, por exemplo, é responsável pelos danos causados por seus filhos menores, que habitarem com elle. A mesma responsabilidade pesa sobre a mãe, quando, pela morte do marido, se acha ella investida do pátrio poder. O tutor igualmente responde pelos actos damnosos do pupilo que reside em sua casa; os patrões, amos e comitentes, respondem pelos danos causados pelos criados, empregados e prepostos, no exercício das respectivas funções (BEVILAQUA, 1896, p. 239).

Bevilaqua, inclusive, cita expressamente, como os danos causadas pelos criados, empregados e prepostos, no exercício das suas funções, quando não foram tomadas as precauções necessárias para evitá-lo são também indenizáveis. Ou seja, ainda que a conexão subjetiva seja necessária em casos assim, visto que o autor não se refere a possíveis responsabilizações objetivas, há extensão daquele que pode ser considerado responsável por reparar o dano, em função da autoridade, direção e guarda.

Em linhas gerais, o que se percebe na análise da doutrina civil desse período é que as hipóteses relativas aos danos decorrentes dos acidentes de trabalho eram entendidas como responsabilidade civil comum, isto é, dependente da comprovação do liame subjetivo, dolo ou culpa, do patrão para a ocorrência do acidente. Essa era a previsão do Código Civil de 1916, quando em seu art. 159, estabelecia que: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano” (BRASIL, 1916). A condição para obrigar o patrão a indenizar era a comprovação pelo operário de que aquele tinha contribuído, seja por dolo ou por culpa, para a ocorrência do acidente.

Para exemplificar como o problema dos acidentes era pensado sob o ponto de vista tradicional, isto é, dentro da doutrina jurídica cível, convém analisar a seguinte decisão da Segunda Corte de Apelação do Rio de Janeiro, de 1908, publicado na *Revista de Direito Civil, Commercial e Criminal*. Trata-se do julgamento de uma apelação movida pela companhia C.H. Walker & C. contra o operário Affonso Joaquim.

A companhia tinha sido condenada, em primeira instância, a indenizar Affonso Joaquim por dano ocorrido durante o trabalho. O operário havia perdido os três dedos da uma das mãos ao manobrar a engrenagem de um bolinete, instrumento geralmente utilizado nas indústrias de mineração no processo de concentração de ouro. As únicas provas juntadas aos autos foram os atestados médicos, que comprovaram a lesão e o arrolamento de duas testemunhas pelo operário. A decisão da Corte de Apelação é uma síntese precisa de como a responsabilidade civil tradicional era insuficiente para lidar com o problema cada vez mais comum dos acidentes de trabalho. De acordo com o relator da decisão:

A culpa é sempre resultante de um acto ou de uma omissão de que nasce uma lesão ao direito alheio, e aquelle que reclama a reparação da offensa ao seu direito deve demonstrar que o damno foi effeito do acto ou da omissão do inculpado. Entre os litigantes estavam estabelecidas as relações de partes em contracto do locação de serviços, mas, como neste contracto as unidas obrigações são as do pagamento do salário e da prestação dos serviços, salvas as estipulações especiais que os contractantes entendam assentar, e que não consta dos autos que os litigantes tivessem feito, segue-se que no caso em questão só se trata da culpa oriunda de quasi-delicto proveniente do dever de não prejudicar a outrem: - culpa aquiliana--sem attenção á

culpa contractual, que nasce de uma obrigação dependente da vontade das partes (REVISTA DE DIREITO CIVIL, COMMERCIAL E CRIMINAL, 1908, p. 154).

Ou seja, o relator, utilizando-se da lógica própria do direito civil, explica que o contrato de prestação de serviços em questão estabelece relações mútuas exclusivamente referentes ao pagamento dos salários e à prestação de serviços, de forma que não seria possível induzir que houve qualquer estipulação especial referente à proteção contra acidentes, por exemplo. Com isso, aplica-se a responsabilidade civil tradicional, baseada na culpa. Em seguida, completa que:

As testemunhas do Appellado, informando de ouvir dizer e em contradição com o que dizem as testemunhas da Appellante. não fornecem prova quanto ao facto de se achar o bolinete estragado antes do acidente tendo o Appellante sciencia desse estrago, só affirmando essa circumstancia a de fls.44. que, alem de unica, refere de ouvir dizer. Ora, não tendo ficado provado que a empresa Appellante procedeu com negligencia, e não sendo licito attribuir-se ao patrão culpa por acto ou omissão de um outro operário por effeito de caso fortuito, ou por impericia ou descuido da própria victima, a reclamação do Appellado não podia ter sido attendida como fez a sentença appellada (REVISTA DE DIREITO CIVIL COMMERCIAL E CRIMINAL, 1908, p. 155).

Em outras palavras, não sendo possível a comprovação, pelas provas juntadas aos autos, de que o patrão tenha agido com dolo ou culpa, na modalidade de negligência ou imperícia, não haveria que se falar em indenização. Aplicando-se a regra clássica da responsabilidade civil, não havia dúvidas quanto ao fato de que a reparação derivava de ato ilícito, em que o responsável por indenizar tenha participado na modalidade dolosa ou culposa, como por exemplo na hipótese de conhecer que o instrumento de trabalho estava danificado e não ter procedido à sua substituição. É contra esse cenário que se insurge Evaristo de Moraes em *Apontamentos de Direito Operário*.

No capítulo quarto do livro, Evaristo de Moraes explica que essa resposta civilista ao problema dos acidentes de trabalho parte de uma injusta igualdade contratual, ignora o fato de que a ligação contratual entre patrão e operária estipula necessariamente obrigações especiais, como por exemplo aquelas relacionadas à segurança do trabalho. Nas palavras de Moraes (1986, p. 40): “Quem emprega um trabalhador não só se obriga, diretamente, a lhe pagar o salário, como, implicitamente, a garanti-lo contra possíveis acidentes”.

Além disso, os problemas processuais de se aplicaram as regras de direito civil são imensos e inviabilizam a indenização:

Por toda parte, o mundo dos tribunais é o inferno dos pobres e dos humildes, em razão dos meandros da processualística e das alicantinas da rabulice. Admitindo que o operário encontrasse patrono gratuito, as despesas com a ação judiciária de indenização do dano colocavam o trabalhador em posição de evidente inferioridade perante a parte contrária. A demonstração da culpa, isto é, da responsabilidade civil do patrão, tornava-se, em cada caso, objeto de demanda renhida, onde o sofisma e a chicana funcionavam por longo prazo (MORAES, 1986, p. 41).

São dois, portanto, os argumentos de Moraes contra a aplicação da responsabilidade civil tradicional no caso de acidentes de trabalho: a existência de responsabilidades implícitas nos contratos de locação de serviços, tendo em vista a sua especificidade contratual e as diferenças claras na posição do operário e do patrão; e a inviabilidade da prova da culpa ou dolo do patrão na ação civil de reparação por danos, própria do direito civil, que, no curso prático dos tribunais impedia a responsabilização dos patrões. É nesse contexto que Evaristo de Moraes propõe a teoria do risco profissional.

O risco profissional, explica o autor, é uma condição normal do exercício industrial, um encargo aplicado à atividade empresarial, que figura dentre os custos da própria produção. A obrigação de reparar o dano causada durante o acidente deveria ser obrigação expressa em lei. Através dessa nova forma de encarar o problema, não é mais o operário que corre o risco do acidente, mas o patrão. Assim como é devido o salário pela prestação de serviços, é devido também a obrigação de reparação em caso de acidente do trabalho (MORAES, 1986, p. 42).

Paralelamente a isso, Moraes (1986, p. 43) propõe que as formalidades processuais forenses deveriam ser diminuídas ao máximo, que o processo seja célere, afinal de contas, seriam dispensadas as provas mais complexas, referente a aspectos subjetivos, tais como o dolo ou culpa do patrão, restringindo-se a aspectos objetivos: a ocorrência do dano decorrente do acidente de trabalho.

Após breve análise da situação na Europa, na qual países como França, Inglaterra, Espanha, Áustria e Dinamarca já tinham adotado essa posição, Evaristo de Moraes (1986, p. 45) conclui que seria necessária uma modificação urgente da nossa legislação, criando-se uma lei específica para regular o tema, uma lei de acidentes de trabalho.

O que propõe Evaristo de Moraes não é uma alteração da nossa legislação civil ou da teoria da responsabilidade civil, mas a criação de um modelo de responsabilidade civil paralelo ao modelo tradicional (vale lembrar que ainda inexistia o Código Civil quando Moraes escreve esse capítulo, em 1905). Em apêndice à primeira edição do livro, Moraes publica na íntegra o Projeto Medeiros e Albuquerque, primeiro a tratar do tema no Brasil, proposto quase concomitante à publicação do livro, em 1905, tecendo grandes elogios ao projeto, especialmente pelo fato de que a teoria do risco profissional havia sido a sua grande base teórica.

Além de Evaristo de Moraes e dos citados autores civilistas, nenhum outro livro de doutrina jurídica tratou da temática dos acidentes até 1919. Esse cenário, conforme será explicado nas páginas seguintes, sofrerá consideráveis alterações a partir do Decreto-Lei 3.724/1919. Apesar da pouca presença quantitativa na doutrina jurídica nos primeiros anos do século XX, o debate sobre a teoria do risco profissional foi o carro-chefe de todos os projetos

de lei que foram discutidos no Parlamento brasileiro nesse período e as referências aos escritos de Evaristo de Moraes estavam sempre presentes.

Não obstante as críticas que apareceram especialmente após a sua publicação, o Decreto-Lei 3.724/1919 consagra a inclusão da teoria do risco profissional na doutrina jurídica brasileira, assim como propunha Evaristo de Moraes em 1905. Não mais seria necessário discutir a culpa ou dolo dos patrões para a obrigação de reparar os acidentes de trabalho, bem como houve uma considerável simplificação processual, de forma a garantir maior celeridade para os processos acidentários.

2. O DECRETO-LEI 3.724/1919: A NORMA QUE CONTINHA OS PRÓPRIOS GERMES DA SUA DESTRUÇÃO

Em 15 de janeiro de 1919, foi publicado no Diário Oficial o Decreto-Lei 3.724, que regulamentou a indenização nos casos de acidente do trabalho no Brasil. Em 12 de março desse mesmo ano, foi publicado também o Decreto n. 13.498, que detalhou os procedimentos e obrigações resultantes dessa legislação acidentária.

O procedimento para o recebimento da indenização, conforme foi debatido na Câmara dos Deputados nos anos anteriores, era bastante simplificado. De acordo com o art. 41 até o art. 50 do regulamento, o processo acidentário continha basicamente as seguintes fases: em um primeiro momento, logo após o acidente, o patrão ou qualquer outra pessoa, deveria comunicar o fato à autoridade policial responsável, que ao ir ao local do acidente deveria lavrar a chamada *declaração do acidente*, na qual constaria a designação da empresa, a qualificação do operário, com suas informações pessoais, o local, hora, natureza e circunstâncias do acidente, a indicação de possíveis testemunhas e dos beneficiários da vítima (especialmente importante para os casos de morte).

Após essa investigação inicial e da lavratura da declaração do acidente, em até 5 dias úteis o patrão é que ficaria responsável por fazer as declarações iniciais sobre o acidente, que seria enviado à autoridade policial, contendo informações sobre o resultado do acidente, especificando se houve morte ou não, quais os membros que foram prejudicados, qual a gravidade do acidente e a expectativa de melhora do operário, além da comprovação de que houve socorros médicos e farmacêuticos à vítima. Com esses dois documentos em mãos, a *declaração do acidente* e as declarações iniciais do patrão, a autoridade policial deveria enviar esses autos para o juízo competente, que, por sua vez, instauraria o procedimento judicial com prazo máximo de 12 dias até a sentença final.

Em tese, portanto, a ideia da legislação era de que entre o acidente e o recebimento da indenização transcorresse menos de 1 mês, de maneira que a família e o próprio acidentado não ficassem desamparados frente à incerteza do seu salário e das suas condições de trabalho. A grande inovação dessa legislação era justamente a ausência da análise da culpa do patrão para gerar a obrigação de indenizar. Ou seja, não havia muitas circunstâncias que pudessem ensejar alguma controvérsia ou produção de provas, já que o principal aspecto dizia respeito à simples ocorrência ou não do acidente.

A ideia do capítulo é explorar as implicações e a natureza dos debates sobre a legislação acidentária durante o período de vigência do Decreto-Lei 3.724/1919, 1919 até 1934, em três grandes frentes.

Na primeira delas explorarei o aspecto da prática processual e das limitações impostas pela própria legislação acidentária. A ideia desse subcapítulo é compreender como a legislação acidentária foi apropriada pelos próprios operários e propor uma nova leitura, paralela a outras discutidas pela historiografia jurídica brasileira, no que tange ao uso da legislação protetiva do trabalho, nesse contexto da Primeira República no Brasil. O uso da legislação como uma forma de pacificação social é algo presente, por exemplo, nas leituras de Pietro Costa para o contexto italiano. Perceber como isso se desenvolveu no Brasil e de como isso reflete diretamente naquilo que a historiografia jurídica já identificou sobre o uso do Decreto-Lei 3.724/1919 é um dos meus objetivos.

Em uma segunda frente, entram em cena novamente os debates parlamentares referentes às tentativas de reforma da legislação acidentária durante a década de 1920. Se, no segundo capítulo, foi apresentado um esboço daquilo que seria a composição parlamentar do final da década de 1910 no Brasil e de como isso refletiu diretamente nos debates e nas proposições do Decreto-Lei 3.724/1919, nesse terceiro capítulo, a ideia é explorar como esse Parlamento reagiu às críticas da doutrina jurídica e as dificuldades práticas oriundas dessa legislação.

Na terceira e última frente proposta nesse capítulo, as fontes principais são os livros de doutrina jurídica sobre acidentes de trabalho. Com a publicação do Decreto-Lei 3.724/1919 há uma verdadeira transformação na forma como os juristas lidavam com o problema dos acidentes de trabalho. Como demonstrado no capítulo anterior, poucos foram os que escreviam sobre o tema até 1919, com destaque para Evaristo de Moraes. Após a publicação do decreto e uma real e iminente necessidade de entendimento e utilização da legislação acidentária pelos advogados, juízes e autoridades policiais, há uma proliferação de livros sobre o tema, desde aqueles exclusivamente voltados à prática jurídica, com breves comentários à lei, aos que se destinam a uma análise mais profunda dos acidentes de trabalho, tanto na sua relação com o direito civil quanto no seu aspecto médico, especificamente na medicina legal dos acidentes de trabalho. Essas relações são o nosso foco aqui, com o intuito de demonstrar como a doutrina jurídica reagiu ao problema dos acidentes de forma bastante diferente daquilo que se viu nos anos anteriores e daquilo percebido a partir de 1934.

2.1. As dificuldades de aplicação do Decreto-Lei 3.724/1919

A história social do trabalho já se debruçou sobre a aplicação da legislação acidentária na década de 1920 no Brasil. Dois trabalhos se destacam nesse sentido: a pesquisa de Eduardo Luís Leite Ferraz, sobre a implementação da lei de acidentes do trabalho na cidade de Piracicaba/SP entre 1919 e 1930 e a de Fernanda Cristina Covolan e Carlos Eduardo Oliveira Dias, que fizeram um estudo comparativo entre as legislações acidentárias de 1919 e 1934 na cidade de Campinas/SP. O problema jurídico dos acidentes de trabalho ganhou novos contornos a partir do Decreto-Lei 3.724/1919 e ambos os trabalhos focam justamente no pós-1919.

Ferraz (2010) se propôs a fazer um estudo dos inquéritos policiais sobre acidentes no trabalho (IPAT) e dos autos sumários de acidente no trabalho (ASAT) acidentários na cidade de Piracicaba/SP. O objetivo principal era compreender qual o significado da legislação acidentária para os patrões e, especialmente, para os operários, quais os resultados oriundos desses processos, quais os tipos de acidentes mais comuns e quem eram os operários acidentados.

A escolha por Piracicaba também foi bastante certa. Como explica Ferraz (2010, p. 210), a construção do trabalho industrial capitalista na cidade se deu entre o final do século XIX e início dos anos 1930, tendo duas grandes características marcantes: i) a predominância do colonato como relação jurídica de trabalho rural. O colonato consiste, sinteticamente no sistema bastante comum de incorporação de mão-de-obra estrangeira, no qual os grandes proprietários cedem suas terras para os imigrantes, conservando uma parte da produção; ii) a pouca expressividade do trabalho urbano industrial até a década de 1920, período no qual começam a surgir indústrias da área têxtil e duas grandes unidades de processamento de cana-de-açúcar. Em síntese, portanto, o cenário local de Piracicaba/SP revelava um caráter segmentado do mercado de trabalho, entre trabalho rural (especialmente sob a forma de colonato) e trabalho urbano ainda em formação, sobretudo processamento de cana-de-açúcar e indústria têxtil. Além dessas indústrias, uma outra atividade central para os acidentes de trabalho merece destaque nesse contexto: os primeiros anos da década de 1920 foram marcados pela construção do ramal da estrada de ferro da Companhia Paulista, que foi inaugurado em 1922, e ligava Piracicaba à capital paulista.

Entre as atividades que provocavam mais acidentes de trabalho, sem dúvida a construção da estrada de ferro da Companhia Paulista é aquela que mais se destaca. Ferraz (2010, p. 218-219) cita alguns exemplos de acidentes: Emilio Rodrigues, trabalhador da

companha, descarregava um vagão de um trem, em maio de 1922, quando um companheiro o atingiu com uma pá, gerando alguns ferimentos em sua mão. José Victorino, também operário da empresa Companhia Paulista sofreu ferimento similar no mesmo período. João Borges, também em maio de 1922, andava em um *trolley*⁵ da linha de trem Piracicaba-Santa Bárbara quando este escapou da linha do trem, ganhou velocidade e escapou por uma rampa na estrada. O operário, desesperado e sem conseguir freá-lo, foi obrigado a se atirar do veículo em movimento. O resultado disso foram escoriações diversas e contusões graves no quadril, no tórax e na face. Também Luiz Lucas teve que se atirar de um *trolley* que se descarrilhou. Por sorte, este último sofreu apenas luxações no ombro, sem muita gravidade.

Os acidentes que geravam a obrigação de indenizar iam desde simples ferimentos até tragédias que provocavam mortes ou incapacidades permanentes.

Em linhas gerais, os dados quantitativos mostram que, de fato, houve um aumento considerável no número de ações sobre acidentes de trabalho propostas após a vigência da lei de 1919 e que tais processos geralmente eram favoráveis aos trabalhadores, isto é, eles recebiam uma indenização pelo acidente (FERRAZ, 2010, p. 228). Porém, é preciso uma análise mais profunda dos dados para compreensão dessa realidade.

Ferraz (2010, p. 229) pontua que, ainda que os acidentes geralmente conduzissem a um procedimento célere de indenização, os resultados não devem ser sobrevalorizados, como uma vitória judicial para os trabalhadores. Isso porque a indenização paga ficava muito abaixo ao considerado justo, se considerarmos a gravidade dos fatos, a dignidade dos trabalhadores e o custo de vida do período.

Nesse mesmo sentido, mas em um contexto um pouco diferente, Fernanda Cristina Covolan e Carlos Eduardo Oliveira Dias (2018) desenvolveram um interessante estudo sobre a legislação acidentária e a sua aplicação entre 1919 e 1940 na cidade de Campinas/SP. Diferente da pesquisa anterior, que teve como foco apenas a década de 1920 e, portanto a aplicação do Decreto-Lei 3.724/1919, Covolan e Dias estenderam esse período até 1940, de forma a possuírem dados comparativos entre as duas legislações, de 1919 e 1934.

A escolha do local de análise, Campinas/SP, também é relevante para a compreensão dos resultados encontrados nesse trabalho. Como pontuam os autores, Campinas, ao longo da Primeira República no Brasil, era um importante centro industrial e político, sendo um entroncamento importante da malha ferroviária brasileira, o que trouxe uma aceleração no desenvolvimento das atividades manufatureiras da região (COVOLAN e DIAS, 2018, p. 19).

⁵ *Trolley* é o veículo que trafega sobre os trilhos do trem.

A questão das ferrovias merece destaque. Como já foi citado na pesquisa de Ferraz (2010), mesmo em Piracicaba, que só foi ter malha ferroviária em 1922, as ferrovias são uma importante atividade especialmente importante no que tange aos acidentes de trabalho. Em Campinas, que já possuía intensa atividade ferroviária desde o início do século XX, com a presença das três grandes companhias do Estado de São Paulo, a Cia. Mogyana das Estradas de Ferro, a Cia. Paulista de Estrada de Ferro e a Cia. de Ferro Sorocabana, essa relevância é ainda maior. Por exemplo, dos setenta e cinco processos consultados por Covolan e Dias entre 1930 e 1932, apenas nove deles não possuíam como polo passivo uma das empresas ferroviárias citadas (COVOLAN e DIAS, 2018, p. 19-20). Apesar de não apresentarem os dados relativos aos anos 1920, os autores citam que a presença das companhias ferroviárias é também muito maior em comparação com as demais atividades industriais.

Covolan e Dias (2018, p. 28) citam que os processos analisados durante a vigência do Decreto-Lei 3.724/1919 apontam que, ainda que tenha havido uma melhoria no trato da questão acidentária a partir da legislação de 1919, era uma melhoria muito tímida, permeada pelos seguintes fatores: i) os valores das indenizações eram muito baixos, tendo em vista os custos de vida do período; ii) nos processos em que o dano não era tão evidente, como a perda de um braço, perna ou morte, não eram raros os casos em que a companhia contestava os laudos médicos, de maneira que a vitória da vítima no processo dependia ou da presença de um advogado próprio ou de uma atuação mais protetiva do Ministério Público, o que, indicam os autores, era bastante raro (COVOLAN e DIAS, 2018, p. 28).

Em síntese, portanto, ambas as pesquisas possuem algumas interessantes indicações de como se deu a aplicação do Decreto-Lei 3.724/1919, ainda que localizadas especificamente nas cidades de Campinas/SP e Piracicaba/SP. Os trabalhos apontam para duas conclusões comuns que me interessam particularmente: a primeira delas diz respeito à forte presença da atividade ferroviária no problema dos acidentes de trabalho. Como veremos mais a frente, não é por acaso que a Lei Eloy Chaves, um marco importantíssimo da Previdência Social no Brasil e que dialogava diretamente com o Decreto-Lei 3.724/1919, restringiu a sua aplicação aos ferroviários, classe que, à princípio, parecia mais organizada, do ponto de vista da atuação dos sindicatos e associações de classe, do que as demais.

Uma outra conclusão que merece atenção diz respeito aos baixos valores da indenização pelos acidentes de trabalho pagos aos trabalhadores nesse período. Nos subcapítulos seguintes, analisarei melhor esses problemas relativos à aplicação do Decreto-Lei 3.724/1919. Para facilitar a compreensão e organizar didaticamente os dados encontrados pelas pesquisas, optei por dividir os mecanismos que dificultaram a aplicação da legislação acidentária entre 1919 e

1934 em mecanismos internos e externos, sendo os primeiros as previsões legais (ou ausências de previsões legais) que eram empecilhos na aplicação da legislação e os segundos (externos), são os vinculados à atuação das autoridades policiais e judiciais na prática processual do período.

2.1.1. Os mecanismos internos à lei acidentária

A historiografia social brasileira, em especial os já citados Ferraz (2010) e Covolan e Dias (2018) destacam como o Decreto-Lei 3.724/1919 teve dificuldade em ser efetivo na realidade nacional. A efetividade e a aplicação da norma, como pensado aqui, refere-se não somente à utilização pura e simples daquele instrumento legal dentro da prática processual, mas, sobretudo, da capacidade dessa lei em transformar a realidade. Eu me refiro especialmente ao fato de que essa lei foi pensada como uma forma de proteger os trabalhadores e seu bem mais precioso: a sua força de trabalho, um subproduto da proteção à integridade física do trabalhador. Ou seja, falar em efetividade e aplicação da legislação acidentária significa estabelecer condições reais daqueles trabalhadores sustentarem-se durante o período em que não poderão trabalhar ou, ainda, dispor à família, que por vezes tinham como sustento financeiro uma única pessoa, um cenário de estabilidade econômica, ainda que provisória.

Os fatores que levaram à dificuldade dessa norma em se impor no contexto brasileiro dos anos 1920 e parte dos anos 1930 são diversos e não pretendo abarcar todos eles nessa pesquisa, até porque disponho de um quadro ainda pequeno de informações sobre os processos acidentários, consultados de forma indireta, através das citadas pesquisas historiográficas. O que proponho, portanto, são alguns elementos que contribuíram para isso, através da junção da análise das fontes doutrinária e parlamentar associada com os indicativos da historiografia.

No que tange aos chamados mecanismos internos da legislação acidentária que contribuíram para a sua dificuldade de efetivação, destaco quatro como os mais relevantes: i) pagamento de indenização em parcela única, com o não estabelecimento de pensão; ii) o estabelecimento de um teto indenizatório máximo; iii) a vinculação dos valores da indenização aos salários das vítimas, que eram baixos na época; iv) a ausência da previsão do seguro obrigatório.

O primeiro mecanismo legal diz respeito à forma de pagamento das indenizações. O debate entre o sistema de pensão ou capital único remonta às primeiras discussões sobre legislação acidentária no Brasil, isto é, início do século XX, mais especificamente em 1904,

com o projeto Medeiros e Albuquerque. Simplificadamente, o sistema de pensão consiste na ideia de que a indenização, em qualquer dos casos de incapacidade da vítima, seja total ou parcial, ou morte deveria ser paga de forma fracionada. No caso da morte, por exemplo, a pensão seria vitalícia e paga à viúva. Em contrapartida, o sistema de capital único prevê que o pagamento da indenização se dava de uma só vez com uma quantia superior. Os três principais projetos de lei anteriores ao Decreto-Lei 3.724/1919 eram unânimes na opção pelo sistema de pensão, tal qual as legislações acidentárias da Alemanha, França e Inglaterra (MORAES, 2009, p. 64).

Essa era a previsão também do projeto Adolpho Gordo de 1915, uma espécie de primeira versão do que seria a legislação final. Porém, no meio do processo legislativo e após intervenções na imprensa nacional, especialmente no *Jornal do Commercio*, feitos pelo então presidente do CIB (Centro Industrial Brasileiro), Jorge Street, houve uma reviravolta nesse ponto, o que afetou diretamente os anos seguintes à lei.

Jorge Street argumentou que o sistema de pensões era de difícil execução no Brasil, além de ser extremamente injusto aos patrões, que serviriam como uma espécie de curador vitalício dos operários pródigos. Sobre a questão da aplicação, Street ponderava que, diferentemente da Europa, o Brasil é territorialmente imenso e de população densa, fatores que dificultariam o reconhecimento do estado civil e da quantidade de filhos de cada operário. Nas palavras dele:

Como fazel-o, do Amazonas ao Rio Grande do Sul? De Minas a Goyaz e Matto Grosso? Admittamos, quasi por absurdo que, com enorme trabalho, dispendio, dissabores e attrictos, se consiga chegar a resultados positivos: será sempre, depois disso, preciso acompanhar esses pensionistas. Morreu a viúva? Perdeu algum filho? Casou-se de novo? Porta-se mal? Como sabel-o, se ella, que vivia por exemplo aqui, no Rio ou em S. Paulo, no momento do acidente, mudou-se para um lugar qualquer do longiquo interior! E a lei, ainda por cima, manda que o patrão faça pagar lá, onde ella foi morar, por sua livre vontade! Se esta viúva tinha, por exemplo, três filhos, pode levar um pequeno comsigo para Obidos, mandar outro, em aprendizagem, para Bagé, e outro ainda para um emprego em Passa-Quatro! (...) É possível, é justo sujeitar o patronato, entre nós, a taes difficuldades? Respondo que é absurdo (MORAES, 2009, p. 66-67).

A partir dessas críticas de Jorge Street, houve uma completa reformulação na lei, de forma que o Decreto-Lei 3.724/1919 estabeleceu a seguinte previsão:

Art. 7º Em caso de morte a indemnização consistirá em uma somma igual ao salario de tres annos da victima, a qual será paga de uma só vez á sua familia, conjuge sobrevivente e herdeiros necessarios, observadas as disposições do Codigo Civil sobre a ordem da vocação hereditaria e mais 100\$ para as despesas de enterramento.

Apenas nos casos de incapacidade temporária é que havia a possibilidade de o patrão pagar uma espécie de pensão ao operário, até que ele readquirisse a sua capacidade de trabalhar. Mas, mesmo nessas situações, quando a capacidade temporária se tornasse permanente, ou seja, com a passagem de mais de um ano do acidente, o operário receberia uma indenização sob a forma de capital único e deixaria de receber a pensão (art. 12, parágrafo único do Decreto-Lei 3.724/1919).

De acordo com Evaristo de Moraes, ao comentar a legislação acidentária em seu *Os acidentes no trabalho e sua reparação*, de 1919, o sistema de pensão seria mais vantajoso aos operários e suas famílias, pois, de acordo com o autor, a entrega de uma soma alta de dinheiro de uma só vez facilitaria a dispersão e o emprego equivocado do dinheiro por parte da família, o que iria de encontro à ideia da legislação (MORAES, 2009, p. 105). Ele finaliza afirmando que a expectativa é que nos anos seguintes à legislação de 1919 houvesse a substituição desse sistema de pagamento por outro mais justo e que melhor atendesse aos interesses dos trabalhadores.

Não por acaso, Covolan e Dias (2018, p. 8-9), em uma análise mais aprofundada dos autos acidentários em Campinas, pontuam que, de fato, o sistema de pensão é um dos elementos que ajudam a explicar o porquê de uma certa “timidez” da classe operária, especialmente às que não eram ligadas aos sindicatos e associações de ferroviários, em se utilizar da legislação acidentária. Para entender as razões disso é necessário conjugar com os demais mecanismos.

O segundo e terceiro elementos para a compreensão das razões da pouca efetividade da legislação acidentária ao longo dos anos 1920 e inícios dos anos 1930 diz respeito ao teto indenizatório máximo e à vinculação da indenização ao salário do operário, pontos que se relacionam diretamente. O art. 13 do Decreto 13.498/1919, que regulamentou a lei de acidentes do trabalho, previa que: “Art. 13. O calculo da indemnização não poderá ter por base quantia superior a 2400\$ réis annuaes, embora o salario da victima exceda dessa quantia”. Ou seja, o salário utilizado como base para o cálculo não poderia ser maior do que 2400\$ réis, ainda que o operário recebesse mais do que isso, e a indenização seria calculada percentualmente sobre esse valor.

Araújo Castro (1919, p. 78-79), em seu livro de comentários sobre a legislação acidentária de 1919, explicava que essa previsão do decreto era prejudicial e injusta aos interesses operários, uma vez que a lei foi pensada para ser aplicada a todos os operários, desde aqueles com salários muito baixos aos com salários um pouco mais altos. O que a legislação fez com essa limitação foi criar um teto indenizatório, que era exageradamente baixo para os padrões da época.

Andrade Bezerra, ao comentar o art. 13 do Decreto-Lei 3.724/1919, adotava uma postura mais comedida e menos crítica, ainda assim reveladora de como o teto de indenização criado era incompatível com os padrões da época. De acordo com Bezerra (1919, p. 17):

No regimen especial da lei de accidentes a satisfação do damno causado aos operários não é completa, não abrange todos os prejuízos sofridos. Procura somente garantir ao operário o máximo de reparação que as condições da indústria supportam, em dado meio e momento. É essa para o operário uma desvantagem largamente compensada pela segurança em obter a indemnização, quaesquer que sejam as condições do accidente.

Em outras palavras, o que Bezerra escreve é que a satisfação do dano prevista na lei, que o próprio autor admite que é insuficiente para o contexto nacional, é compensada pela certeza do recebimento daquele valor. A certeza a que o autor se refere nesse trecho pode ser entendida em dois sentidos, como ele mesmo mais a frente complementa: tanto no sentido da celeridade do processo de indenização, muito maior a partir da lei de 1919, quanto pela previsão legal da teoria do risco profissional, isto é, a lógica de que a indenização da lei não mais analisaria a culpa do patrão e, portanto, facilitaria a indenização. Em síntese, portanto, Bezerra (1919, p. 8) entende que os operários perderiam no valor a ser recebido, ganhariam na certeza e na velocidade do pagamento. E como funcionavam os cálculos da porcentagem do salário a ser recebido pelo operário?

O Decreto-Lei 3.724/1919 previa que a indenização seria calculada conforme a gravidade, estabelecendo cinco graus de consequências do acidente: i) morte; ii) incapacidade total e permanente; iii) incapacidade total e temporária; iv) incapacidade parcial e permanente; v) incapacidade parcial e temporária. Para cada uma dessas consequências, a lei estabelecia uma porcentagem do salário que deveria ser pago ao operário. Especificamente no caso de morte e incapacidade total e permanente, esse valor seria igual ao do salário de três anos do operário, considerando o teto anual. Quanto às demais incapacidades, o regulamento da lei, de março de 1919, estabeleceu a seguinte tabela:

Tabela 01 – Porcentagens de indenização para as incapacidades, prevista no Decreto n. 13.498/1919

TABELLA A QUE REFERE A ART. 21, § 1º, DO REGULAMENTO APPROVADO PELO DECRETO N. 13.498, DESTA DATA
Incapacidades Percentagens

I - Membros Superiores	
a) Lado direito	
Perda de todo o membro	55 a 60%
Perda do ante-braço	50 a 60%
Perda da mão	45 a 60%
Perda do polegar	25 a 40%
Perda do indicador	15 a 40%
Perda do médio	10 a 25%
Perda do anular	5 a 20%
Perda do mínimo	5 a 20%
Ankylose completa da articulação escapulo-humeral	40 a 60%
Ankylose incompleta da articulação escapulohumeral, conforme o gráo	10 a 40%
Ankylose completa do cotovelo	30 a 45%
Ankylose incompleta do cotovello, conforme o gráo	10 a 45%
Ankylose completa da articulação do punho	20 a 45%
Ankylose incompleta da articulação do punho conforme o gráo	5 a 50%
b) Lado Esquerdo	
Perda de todo o membro	50 a 60%
Perda do ante-braço	45 a 60%
Perda da mão	40 a 60%
Perda do polegar	20 a 40%
Perda do indicador	10 a 25%

Perda do médio	5 a 25%
Perda do anular	5 a 20%
Perda do mínimo	5 a 20%
Ankylose completa da articulação escapulo-humeral	30 a 60%
Ankylose incompleta da articulação escapulo-humeral, conforme o grau	5 a 40%
Ankylose completa do cotovelo	20 a 45%
Ankylose incompleta do cotovello, conforme o grau	5 a 35%
Ankylose completa da articulação do punho	10 a 45%
Ankylose incompleta da articulação do punho conforme o grau	5 a 20%
II - Membros Inferiores	
Perda de todo o membro	55 a 60%
Perda da perna	50 a 60%
Perda do pé	45 a 60%
Perda da rotula	30 a 60%
Perda de todos os artelhos	15 a 40%
Perda do grande artelho	10 a 30%
Encurtamento do membro (superior a cinco centímetros)	25 a 40%
Encurtamento do membro (inferior a cinco centímetros)	10 a 30%
Ankylose completa da articulação coxo-femural	30 a 60%
Ankylose incompleta da articulação coxo-femural, conforme o grau	10 a 40%
Ankylose completa do joelho	30 a 60%
Ankylose incompleta do joelho, conforme o grau	10 a 40%

Ankylose completa da articulação do pé	25 a 60%
Ankylose incompleta da articulação do pé conforme o grau	10 a 40%
III - Orgãos Visuaes	
Lesão de um órgão visual, ficando o outro perfeito	5 a 60%

Além dessa tabela, o regulamento, em seu art. 21, ainda previa outros elementos que deveriam ser levados em conta pelo juiz na quantificação da indenização, são eles: i) as faculdades de trabalho que subsistirem após o acidente; ii) a idade da vítima; iii) a sua inteligência; iv) o seu grau de instrução; v) a sua iniciativa e energia moral; vi) a sua capacidade de adaptação a uma outra profissão; vi) a segurança da acomodação do operário à mesma profissão que exercia na ocasião do acidente. Em tese, portanto, esses elementos subjetivos previstos na legislação poderiam ser usados pelo juiz como uma forma de diminuir a indenização, já que o teto era sempre vinculado ao salário.

Os resultados dos processos acidentários encontrados por Ferraz (2010, p. 228) nos permite compreender o cenário de aplicação dessas normas. O primeiro ponto encontrado pelo autor é que o teto indenizatório raramente era superado, o que significa dizer que os operários que se beneficiavam da legislação acidentária durante os anos de 1920 recebiam menos do que o teto legal, que era de 8\$000 réis diários (totalizando 2.400\$ anuais, já que a legislação previa que o ano de trabalho seria calculado com base em 300 diárias). Em média os salários giravam em torno de 5\$000 réis diários (FERRAZ, 2010, p. 221).

Nesse mesmo sentido, pelo fato de a indenização estar vinculada ao salário, o valor total pago aos operários era bem baixo, o que era de alguma forma percebido pelas próprias autoridades públicas, juízes e promotores. Ferraz (2010, p. 228) cita alguns casos, mais comuns nos casos de incapacidade temporária, em que os juízes condenavam os patrões ao pagamento de valores superiores à tabela prevista na legislação, como uma forma de compensar as baixas indenizações. Esse foi o caso, por exemplo, de Silvestre Selvagio,

que despencou de um andaime em 1920 no sítio de Hugo Bergamim. O juiz diz na decisão que o trabalhador percebia um salário de 4\$000/dia e que ficou 40 dias sem trabalhar. Pela lei, faria jus a uma indenização de 80\$000 (metade do salário por quarenta dias), mas o juiz condenou o patrão a um valor de 140\$000, 60\$000 a mais que o limite legal. A Boyes também foi condenada pelo juiz a continuar pagando os salários integrais ao jovem Guilherme, temporariamente incapacitado para o trabalho (FERRAZ, 2010, p. 228-229).

De acordo com Ferraz, se utilizando de estudos sobre o poder de compra da moeda nacional em 1925, o valor recebido pelo operário nesse caso significa que ele poderia comprar em torno de 100g de manteiga ou 400g de café (FERRAZ, 2010, p. 230) durante o período acidentado. Paralelamente a esses acréscimos na indenização, que eram exceções que somente reforçam o argumento de como as indenizações legais eram visivelmente inferiores ao considerado justo na época, havia dois outros cenários de diminuições na indenização.

O primeiro deles diz respeito à margem discricionária dada ao juiz pelo art. 21 do regulamento, citado anteriormente. Ferraz (2010, p. 231) demonstra como esses elementos subjetivos eram utilizados pelo juiz para diminuir a já baixa indenização. Exemplo disso foi o caso do manobrista de trem Domingos Gomes, de 31 anos, que perdeu dois dedos da mão direita por esmagamento. A lei estabelecia uma indenização entre 40% até 65% do seu salário de três anos. Ele recebeu apenas 25%. No mesmo sentido, Eduardo Domingos, que perdeu um indicador direito na mesma situação. A lei previa indenização de até 40% sobre o salário de três anos. Eduardo recebeu menos, 20% (FERRAZ, 2010, p. 231). Outro exemplo citado por Ferraz (2010, p. 233) é de um funcionário do Engenho Central, empresa importante de produção de cana-de-açúcar em Piracicaba/SP. De acordo com o relato do caso, o funcionário teve a sua perna direita amputada em função de um acidente na máquina de moer a cana. De acordo com a previsão legal, a indenização deveria ser de 55% a 60% sobre o valor do salário de três anos do operário. O juiz, porém, condenou o Engenho Central ao pagamento do valor de 50% sobre o salário de três anos.

O segundo cenário de diminuição das indenizações pelos acidentes diz respeito à possibilidade de acordo com o patrão. A própria legislação previa a possibilidade de acordo em seu art. 45, porém a estipulação legal era de que o acordo, para ser válido, deveria contemplar integralmente a indenização prevista na legislação. Por ser uma lei de ordem pública, não era permitido que os acordos estipulassem valores mais baixos do que as previsões legais. Porém, a realidade era outra.

Ferraz cita o exemplo do operário Frederico Vorgan, forneiro de padaria, que perdeu três dedos da mão na máquina fatiadora. No começo do processo foi feito acordo com o patrão para o pagamento de indenização de 150\$000 réis até o restabelecimento. Ocorre que, considerando o mínimo legal, e o caráter permanente do acidente, Frederico deveria ter recebido, no mínimo, 1.125\$000 réis, um valor quase oito vezes maior do que o acordado entre as partes. Apesar de tamanha discrepância, o acordo sequer foi questionado pelo juiz ou pelo promotor público (FERRAZ, 2010, p. 232).

Isso nos leva também a outro ponto. Tal como levantado por Covolan e Dias (2018), e citado pontualmente por Ferraz (2010), eram raríssimos os casos em que o operário era acompanhado durante o processo por um advogado, seja porque o processo acidentário era, de fato, simplificado e célere, seja porque eles não possuíam condições financeiras para contratar um. Sendo assim, a quase totalidade dos processos acidentários dependiam da figura do promotor público, que poderia ser o assistente judicial da vítima, de forma gratuita, conforme art. 47 do regulamento. Porém, Covolan e Dias (2018, p. 28) e Ferraz (2010, p. 226-227) são unânimes em reconhecer que a atuação do Ministério Público nesses casos mostrava-se bastante frágil, como no exemplo a seguir:

O primeiro deles é o do menor Guilherme Joós, que trabalhava na fábrica da Boyes e foi vítima de um acidente quando tentava puxar a “camilha” de uma máquina de fiação que não funcionava regularmente. A máquina prende a manga da sua camisa e prende o seu braço no cilindro, causando-lhe fraturas do úmero, terço médio, contusão na face e deslocamento, na parte superior, do pavilhão da orelha esquerda. O acidente havia se dado no dia 14 de outubro de 1919. No dia 23, o promotor se manifesta no processo dizendo que “não obstante estar sendo o suplicante tratado à custa de seus patrões da Boyes Irmão & Cia., tem direito à indenização que se liquidar em ação sumária, segundo os termos da lei.” O gerente da Boyes (Thomaz Eastwood), todavia, compromete-se a fornecer ao operário todo o tratamento médico e farmacêutico até o seu restabelecimento. O mesmo promotor, que havia afirmado que o jovem tinha direito à indenização (para além do tratamento médico e hospitalar devidos), “misteriosamente” desiste do depoimento das testemunhas arroladas e diz que as declarações do gerente punham fim à ação sumária. O juiz, ao final, não se atém a uma condenação apenas relativa ao tratamento e obriga a fábrica a pagar os salários integrais até o restabelecimento (FERRAZ, 2010, p. 226-227).

Mais à frente, um outro exemplo da atuação da passividade do Promotor Público nos casos de acidente do trabalho: Joaquim Desidério, empregado na área de construção civil, morreu sufocado com sacas de cal. O patrão se manifestou no processo afirmando que não era uma verdadeira relação de empregado-patrão, mas uma relação familiar, já que o Joaquim era seu afilhado. O pai do morto e beneficiário no processo também se manifestou afirmando não desejar qualquer indenização proveniente do fato, tendo em vista a sua gratidão ao patrão pelo trabalho do filho. Mesmo sendo direito indisponível, e a lei explicitamente impossibilitar esse tipo de atitude, o promotor público solicita o arquivamento do caso, tendo em vista as situações narradas. O juiz acata o pedido, não sem antes criticar a atuação do próprio promotor público e se manifestar pela impossibilidade legal de renúncia de um direito de ordem pública. Nas palavras do juiz: “terá o beneficiário o direito de desistir de qualquer indenização? Não será isso contrário ao que dispõe o art. 26 da lei?”. No fim das contas, o juiz ainda reitera que essa prática não pode ser considerado um precedente para casos futuros (FERRAZ, 2010, p. 229).

Em síntese, portanto, ambas as pesquisas concordam nesse ponto de que, em regra, a atuação do promotor público, quando convocado, era bastante frágil para os interesses

operários. Em regra, eles pediam a condenação pelo valor fixado em lei, porém, em situações que exigissem uma maior participação no sentido de advogar a favor da vítima, ou que não houvesse concordância do patrão com algum elemento do acidente, não havia muito esforço por parte da autoridade pública.

Uma outra questão central para compreender a pouca efetividade da legislação acidentária durante esse período (1919-1934) diz respeito à ausência na legislação do seguro obrigatório.

Conforme expliquei no capítulo anterior, um dos pontos de maior debate no Parlamento e na doutrina até o Decreto-Lei 3.724/1919 foi sobre a presença ou não na legislação do seguro obrigatório. A solução legislativa escolhida, conforme o regulamento, foi o do seguro facultativo, isto é, era permitido aos patrões contratarem empresas de seguro (que ainda eram poucas na época) contra acidentes do trabalho.

Na exposição de motivos do Decreto n. 13.498/1919, que regulamentou a lei sobre acidentes do trabalho do mesmo ano, a comissão responsável pela norma⁶ explicitava que o seguro era geralmente adotado pelas legislações acidentárias no mundo, sendo extremamente vantajoso para os operários, que veriam seus direitos garantidos pelas empresas de seguro e, portanto, independentes do destino econômico dos patrões, e para os próprios patrões, que através do seguro, se livraria de uma obrigação que poderia causar a ruína da própria empresa. Ocorre que, conforme se verifica pelos debates parlamentares do período (BRASIL, 1919, p. 96-97), os deputados que debatiam a legislação acidentária tinham uma grande preocupação liberal, especialmente com os encargos econômicos que isso poderia trazer para as indústrias brasileiras, de forma que o estabelecimento do seguro obrigatório seria inviável e, especialmente, contrário ao espírito da própria lei (GAMA, 1925, p. 267). Nesse contexto, a comissão e os deputados optaram pelo seguro facultativo, isto é, dava-se a liberdade aos patrões de segurarem ou não os seus operários.

Novamente retornamos à historiografia que pesquisou especificamente os processos acidentários e, como era de se esperar, a ausência do seguro obrigatório é uma chave importante na leitura de Covolan e Dias (2018) para explicar as diferenças percebidas entre a legislação de 1934 e a de 1919.

⁶ Importante salientar que essa comissão era formada pelos já citados Andrade Bezerra (deputado federal e autor de um dos primeiros livros com comentários à lei) e Araújo Castro (diretor geral da Diretoria de Indústria e Comércio do Ministério da Agricultura e também autor de livro com comentários à lei), além de Luiz Ferraz, diretor do Departamento do Trabalho de São Paulo e Dulphe Pinheiro Machado, diretor do Serviço de Povoamento.

De acordo com os autores, entre os decretos de 1919 e 1934 sobre a indenização no caso de acidentes, houve um aumento das seguradoras nos processos acidentários. Especialmente após 1934, esse aumento foi paralelo às chamadas Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) específicas de cada categoria profissional. Através disso, os patrões não mais pagavam diretamente as indenizações, obrigação que era transferida às seguradoras ou às CAPs. Não coincidentemente, os autores enxergam um aumento considerável tanto no número de operários que se utilizaram da legislação acidentária, quanto um aumento no número de processos que resultaram em indenizações (COVOLAN e DIAS, 2018, p. 28).

Esse mesmo fenômeno também foi percebido no contexto europeu, especialmente na França. A primeira lei sobre acidentes do trabalho na França foi criada em 1898 (EWALD, 1981) e, assim como no Brasil, foi estabelecido o sistema de seguro facultativo.

Algumas pesquisas foram desenvolvidas pela historiografia jurídica e social francesa sobre o problema dos seguros contra acidentes de trabalho, em especial o livro *Se protéger, être protégé: une histoire des assurances sociales en France*, publicado em 2006 e organizado pelos historiadores Michel Dreyfus, Michèle Ruffat, Vincent Viet e Danièle Voldman.

De acordo com os autores, ainda que a lei não previsse a obrigatoriedade dos seguros contra acidentes, o que se viu na França foi um movimento de consagração dos seguros como a melhor alternativa para a efetivação da lei. Em um primeiro momento, nos primeiros anos de aplicação da lei e com o modelo de seguro facultativo ainda fragilizado, eram poucos os que contratavam as empresas de seguro, tendo que arcar diretamente com os casos de indenização por acidente que surgiam. Porém, a partir de quando a lei começou de fato a ter proporções maiores, o seguro, mesmo sendo legalmente facultativo, era bastante incentivado, na medida em que poderia proteger o passivo financeiro daquelas empresas. O que se viu, portanto, foi um movimento de asseguarção em massa dos operários pelos patrões (DREYFUS *et al*, 2006, p. 20-21).

Em contrapartida, esse mesmo movimento de asseguarção em massa, que possibilitou que a lei fosse efetivada, trouxe consigo um aspecto negativo. Laura Leóni, historiadora francesa, em um interessante artigo *Histoire de la prévention des risques professionnels*, de 2017, explica que havia uma relação inversamente proporcional entre garantia da indenização através dos seguros e medidas contra a prevenção dos acidentes de trabalho. A lógica é simples: na mesma medida em que a asseguarção garantia que os operários tivessem maior certeza quanto ao recebimento da indenização devida, já que essa obrigação passava a ser primeiramente devida pelas empresas de seguro, ela proporcionava também aos patrões uma

certa “imunidade” contra os acidentes. Ou seja, a transferência da responsabilidade pela indenização ocultava o problema real da prevenção (LÉONI, 2017, p. 31).

No caso brasileiro, pelos dados encontrados e o cenário demonstrado pelos dados oriundos das pesquisas historiográficas e das fontes primárias já citadas, a asseguaração em massa não era possível, seja porque os empregadores não eram tão economicamente fortes quanto os franceses tanto porque o próprio contexto das empresas de seguro no Brasil ainda estava nascente. Dessa forma, havia um círculo vicioso impedindo a efetividade da lei: de um lado, a lei não tinha criado a obrigatoriedade dos seguros, de forma a “forçar” uma efetivação das suas obrigações, pois isso poderia gerar um custo excessivo às empresas, o que, por si só, diminuía a efetividade da lei; por outro lado, a timidez na aplicação da lei não incentivava os patrões a se preocuparem tanto com a asseguaração dos seus operários, já que o custo acidentário ainda não era tão grande e, em certa medida, até calculado pelas próprias companhias (COVOLAN e DIAS, 2018). Esse círculo vicioso de “a lei não determinou mecanismos que forçassem a sua aplicação e a sua pouca efetividade também não forçava que esses mecanismos fossem criados naturalmente” ajuda a explicar como a ausência dos seguros obrigatórios foi um mecanismo importante na dificuldade de efetivação do Decreto-Lei 3.724/1919.

2.1.2. Os mecanismos externos à lei acidentária

Além dos mecanismos internos à legislação acidentária que prejudicaram a sua efetivação entre 1919 e 1934, há também os que optei por chamar de mecanismos externos, que se referem, sobretudo, às dificuldades práticas de aplicação da lei, dentre as quais chamo atenção para duas delas: a atuação dos juízes e dos promotores públicos durante o processo e, especialmente, o papel da autoridade policial responsável pelo inquérito acidentário.

O primeiro desses mecanismos já foi tratado anteriormente, e por esse motivo não será retrabalhado aqui, e diz respeito à fragilidade da atuação do Ministério Público nos processos acidentários, especialmente nas situações em que havia uma necessidade de participação mais efetiva do Promotor Público, no sentido de questionar algum elemento do inquérito ou algum argumento levantado pelo advogado patronal (FERRAZ, 2010, p. 226-227). Quanto à atuação dos juízes, fator também já abordado, por vezes, eles, se utilizando de parâmetros legais subjetivos, diminuía os valores de indenização pelo acidente de forma completamente arbitrária (FERRAZ, 2010, p. 228). Porém, é preciso que se diga que, quanto ao papel do magistrado, essa relação de “promiscuidade” com os interesses patronais não é tão clara. Há

relatos, inclusive, conforme citado anteriormente, de majoração das indenizações, através da interpretação judicial. Isso não se pode dizer, porém, da ação das autoridades policiais, em que essa relação de parcialidade com os interesses dos patrões é mais evidente.

Ferraz (2010, p. 213) explica como se dava esse processo, especialmente através do relato de Antônio dos Santos Figueiredo, um repórter e jornalista de *O Estado de São Paulo*, que escreveu em 1926 o livro *A Evolução do Estado no Brasil*, no qual tece comentários sobre a lei acidentária de 1919 e a sua aplicação. Para a compreensão das críticas de Figueiredo, é preciso, porém, retomar um conceito importante da legislação acidentária que já foi mencionado anteriormente: a fase pré-processual da indenização acidentária.

O art. 19 do Decreto-Lei 3.724/1919 previa que todo e qualquer acidente, independente da gravidade, deveria ser comunicado à polícia local, pelo operário, pelo patrão ou por qualquer outra pessoa. Após essa comunicação, a autoridade era obrigada a ir ao local do acidente e colher as informações mais básicas, como o estado da vítima, a gravidade do acidente e as informações pessoais do operário e dos seus beneficiários. Com todas essas informações em mãos, a autoridade policial deveria enviar tal inquérito ao juiz que, então, instauraria a fase processual da indenização acidentária. Esse primeiro momento do procedimento era essencial para o decorrer do processo, afinal era no inquérito que apareceriam as causas, condições e consequências do acidente, e dependia quase inteiramente da autoridade policial. Outro ponto merece destaque: a legislação, depois de algumas discussões parlamentares, optou por prever, como uma forma de assegurar o operário que o acidente não seria omitido, que qualquer pessoa poderia denunciar o fato. A obrigação de denunciar, à princípio, seria exclusiva do patrão (TEIXEIRA, 2020).

Porém, a realidade era muito diferente. Figueiredo menciona que esse art. 19 era recorrentemente violado:

Ocorrido o acidente, um operário é ferido leve ou gravemente. Que faz a direção da casa em que trabalha? Chama a assistência? Não; chamar a assistência seria dar o alarme do fato, seria sujeitar-se à lei (...) transferem o ferido imediatamente para o escritório da fábrica, onde ele recebe os primeiros e às vezes os únicos curativos. Um automóvel do estabelecimento leva-o para a casa. E, dias depois, lá está ele a trabalhar sem se curar convenientemente (FIGUEIREDO, 1926, p. 322 apud FERRAZ, 2010, p. 214).

Sobre a questão da denúncia à autoridade policial e a possibilidade de qualquer operário a fazer, Figueiredo afirma que:

Pior! Se tiver o topete de fazer escândalo em torno do seu caso, quer dizer, se der algum passo para conhecer o seu próprio direito, como disse o legislador, está condenado para todo o sempre. Passa para a lista negra dos industriais, que formaram,

depois de promulgada a lei, uma lista secreta contra os audaciosos. Não é mais aceito – nem para a fábrica em que se inutilizou, temporária ou definitivamente, nem em outra qualquer. [...] Serão tomados como agitadores, e a polícia, serva humílima e dedicada dos industriais, tomará nota dos seus precedentes e dos seus defeitos (FIGUEIREDO, 1926, p. 322 apud FERRAZ, 2010, p. 215).

Essa mesma polícia, que Figueiredo chama de “serva humílima e dedicada dos industriais”, seria a responsável também por abafar os inquéritos acidentários. O jornalista afirma que o abafamento de inquéritos acidentários pela polícia era uma prática corriqueira daqueles tempos: bastava um pedido de algum político ou representante industrial para que se abandonassem os inquéritos e não os repassassem aos juízes para instauração da fase processual (FIGUEIREDO, 1926, p. 322 apud FERRAZ, 2010, p. 216).

Há, sem dúvidas, alguns exageros no discurso de Figueiredo, como, por exemplo, em afirmar que dificilmente os operários saíam vitoriosos nos processos acidentários, o que, conforme pesquisa desenvolvida por Ferraz (2010, p. 216), não era uma realidade. Muito pelo contrário, a grande maioria dos processos terminava com o pagamento da indenização. Apesar desses exageros e de um discurso inflamado contra as classes industriais, não se pode negar os fortes indícios de uma relação obscura entre patrões e polícia nas questões acidentárias.

Além desse importante relato de Figueiredo, mencionado e muito bem explorado por Ferraz (2010), a doutrina jurídica também dá alguns indícios de que essa relação entre autoridades policiais e patrões era, no mínimo, promíscua. Andrade Bezerra (1919, p. 1-2) mencionava que a legislação era perfeita do ponto de vista teórico, porém carente de garantias quanto à sua aplicação prática, especialmente no que tange à atuação policial. O autor, porém, não avança muito no que seriam esses problemas. Nesse mesmo sentido, outro jurista que discutiu essa legislação, Affonso Dionisyo Gama (1925, p. 133-134) afirmou que a legislação acidentária de 1919 sofreu com as dificuldades de ser aplicada em virtude da atuação das autoridades policiais.

Nesse mesmo sentido, em uma das discussões parlamentares que visavam reformar a lei de acidentes do trabalho, Adolpho Gordo, relator do projeto no Senado e um dos senadores mais ativos no período anterior ao Decreto-Lei 3.724/1919 sobre a temática dos acidentes de trabalho, debateu como a lei estava com dificuldades para ser aplicada em virtude de alguns defeitos da legislação e das práticas das autoridades policiais (BRASIL, 1924, p. 32).

Não por acaso, como explicaremos mais a frente, no projeto Afrânio Peixoto, discutido na Câmara dos Deputados em 1927, um dos principais pontos de reforma do Decreto-Lei 3.724/1919 foi a exclusão do inquérito policial. De acordo com esse projeto, todo o processo acidentário, inclusive a fase investigativa, deveria ser conduzido pelo juiz. De acordo com o

relator do projeto na Câmara, essa medida era uma forma de facilitar o procedimento e deixá-lo mais ágil (BRASIL, 1928, p. 534). Porém, apesar de não explicitamente presente nas justificativas do projeto, é perceptível a tentativa de retirar poder das autoridades policiais, repassando-as aos juízes. Em outras palavras, com esse projeto de lei retirava-se o poder dos problemáticos inquiridos policiais acidentários e direcionava-os aos processos judiciais, um ambiente também complexo e não menos contraditório.

2.1.2. O uso da legislação acidentária como pacificação social e o problema de efetivação da lei

Conforme demonstrado nas páginas anteriores, o período entre 1919 e 1934, isto é, a vigência do Decreto-Lei 3.724/1919, é marcado especialmente pela dificuldade de aplicação da lei, mesmo nos grandes centros urbanos. Apenas no início dos anos 1930, antes da implantação da nova lei de acidentes, em 1934, a historiografia nacional cita um avanço tímido na forma como essa lei era aplicada, com mais processos sendo propostos e com resultados favoráveis aos trabalhadores (COVOLAN e DIAS, 2018).

As razões desse problema de efetivação da lei foram citados nos itens anteriores e parte deles já tinha sido mencionado pela própria historiografia especializada. Porém, há ainda um outro fator, mais geral, que é o pano de fundo de todo esse cenário e é pouco explorado pelas pesquisas historiográficas: o uso da legislação acidentária como um meio de pacificação social. Para explorar melhor esse novo fator, retomemos um conceito essencial explicado por Pietro Costa e Giovanni Cazzetta acerca do papel dos direitos sociais em seu nascimento.

Explica Pietro Costa que a Revolução Industrial, que ganhou força nos séculos XVIII e XIX na Grã-Bretanha, mudou substancialmente a configuração das forças sociais. De acordo com o autor os traços do conflito social e da pobreza ganharam novos contornos a partir desse período. Esses conflitos antes eram periféricos, improvisados e oriundos de manifestações efêmeras de violência, sem capacidade de construção de um efetivo projeto de transformação social. A partir da Revolução Industrial e como resultado da criação de uma nova classe social, o operário, esse conflito passa a fazer parte da rotina das cidades, afetado o cerne da ordem social, na medida em que diz respeito à relação entre capital e trabalho. Dessa forma, já nas primeiras décadas do século XIX, sobretudo na França e na Inglaterra, surge aquilo que comumente denomina-se como a questão social (COSTA, 2011, p. 40-41).

A questão social consiste, sinteticamente, no efeito que a transformação na relação entre indivíduo e trabalho gera no meio social. O conflito entre classes, especialmente entre burguesia e operariado, passa a ser central na compreensão da vida das grandes cidades europeias nesse período. O Estado também tem um papel diferente nessa disputa de forças. Nas palavras de Costa (2011, p. 41-42):

É justamente o conteúdo do direito ao trabalho que é novo: ao invés de pretender a não ingerência, a não intromissão do Estado na ação individual, reclama-se algo perfeitamente oposto, a ingerência do Estado, o empenho do Estado na intervenção no processo econômico-social. É compreensível o efeito avassalador dessa pretensão. Toda a retórica antiabsolutista que está na base do constitucionalismo dos séculos XVIII e XIX que agia como uma das suas principais fontes de legitimação é subvertida. O direito do sujeito tem como conteúdo não um espaço vazio, mas uma zona preenchida pela intervenção positiva do Estado⁷ [tradução livre].

Ou seja, o Estado, que até então se colocava como um defensor da liberdade e da propriedade, nesse novo contexto possui também outra função: de tornar efetivamente iguais aqueles sujeitos que eram apenas formalmente iguais. É claro que essa nova função depende da intervenção. Essa é a primeira diferença entre os chamados direitos civis, ou velhos direitos nas palavras de Pietro Costa, e os direitos sociais, ou novos direitos: o papel do Estado, entre abstencionista e intervencionista.

Outro ponto central, e talvez o mais importante dentro da lógica de Costa, diz respeito a um aspecto relativo ao próprio sujeito de direito. De acordo com o autor, as primeiras leis sociais dão um sentido diferente ao sujeito frente às leis e criam um importante paradoxo, que é a linha condutora da discussão sobre o Estado Social. Costa afirma que a atribuição ao sujeito de uma pretensão juridicamente forte e inexpugnável (direito subjetivo) coloca em xeque a própria soberania do Estado. Em outras palavras, o sentido novo dado pela lei social, de que os sujeitos têm direito a uma prestação pública, dão a eles um poder muito grande frente ao soberano. Disso decorre uma nova estratégia do Estado frente a essa questão, que difere do posicionamento do liberalismo doutrinário, que deixava a paz social aos automatismos do mercado e ao Estado cabia apenas a repressão (COSTA, 2011, p. 43-44).

O Estado, nesse primeiro momento, age por uma via dupla: de um lado reforça o seu aparato administrativo, acrescenta junto às leis civis um novo direito, mais preocupado com as

⁷ “È proprio il contenuto del diritto al lavoro ad essere nuovo: anziché pretendere la non ingerenza, la non intromissione dello Stato sull’azione individuale, si reclama qualcosa di perfettamente opposto, l’ingerenza dello Stato, l’impegno dello Stato a intervenire nel processo economico-sociale. È comprensibile l’effetto dirompente di questa pretesa. Tutta la retorica anti-assolutistica che sta alla base del costituzionalismo sette-ottocentesco e agisce come una delle sue principale fonti di legittimazione viene sovvertita. Il diritto del soggetto ha come contenuto non uno spazio vuoto, ma una zona riempita dall’intervento positivo dello Stato” (COSTA, 2011, p. 41-42).

questões sociais; de outro lado, com esse movimento, pretende governar os sujeitos, manter a paz social e, sobretudo, a estrutura hierárquica já existente. O Estado Social é, nesse contexto, um aparato criado especialmente para controle de massas. E qual o papel dos direitos sociais nesse período?

De acordo com Costa, os direitos sociais não fazem exatamente parte dessa estratégia. Como explicado anteriormente, tal classe de direitos tende a aumentar o protagonismo do sujeito, aspecto essencial do conceito de direito subjetivo, em detrimento do soberano, o que faz com que eles tenham sido debatidos dentro dessa estratégia “pela janela, e não pela porta principal” (COSTA, 2011, p. 44)⁸ [tradução livre].

É nesse contexto, portanto, que os direitos sociais surgem como um produto das circunstâncias de meados do século XIX na Europa, ligadas, sobretudo, à profunda alteração das características da produção industrial e, conseqüentemente, da forma com que o Estado lidou com a questão operária. Apesar de resultado de circunstâncias do Oitocentos, o direito social, enquanto categoria conceitualmente unitária e definida, faz parte da cultura jurídica do século XX, como ensina Pietro Costa (2011, p. 37).

Giovanni Cazzetta explica que existe, de fato, uma relação ambígua entre Estado Social e Direito Social. De um lado, não é possível negar que essas novas leis sejam consideradas nascidas dos fatos, de uma sociedade com novas exigências que as passou ao legislador. Por outro lado, também é uma intervenção estatal, de controle, que confirma o abismo entre Estado e Sociedade (CAZZETTA, 2019, p. 6-7). Ou seja, os direitos sociais são tanto um mecanismo nascido dos fatos e que tentam reduzir as desigualdades sociais, como também um mecanismo de controle, de protagonismo do Estado e, portanto, das classes dominantes.

É justamente nesse aspecto, no papel ambíguo dos direitos sociais, entre redutor de desigualdades e elemento de dominação, deduzido tanto por Costa quanto por Cazzetta, que repousa a reflexão acerca da dificuldade de efetivação do Decreto-Lei 3.724/1919. Desde a análise das discussões parlamentares anteriores a 1919 é claro como a preocupação com a aprovação da lei acidentária caminhava conforme eclodiam greves e manifestações populares nas ruas. O exemplo mais claro dessa relação é o caso da Greve Geral de julho de 1917. Após quase dois anos sem ser discutido na Câmara dos Deputados, o projeto Adolpho Gordo é colocado em pauta para agosto de 1917, durante o auge da greve (TEIXEIRA, 2020, p. 30). Mesmo em 1918, período de maior debate acerca da lei que seria aprovada em janeiro de 1919,

⁸ “in quell dibattito però entrano, per così dire, dalla finestra e non dalla porta principale” (COSTA, 2010, p. 44).

é claro nas discussões parlamentares como existia uma pressa em aprovar o projeto como uma forma de acalmar as pressões populares (TEIXEIRA, 2020, p. 40).

No período pós-1919, a dificuldade de implementação da legislação acidentária se dava especialmente por aspectos internos da própria lei, como a ausência de seguro obrigatório, a forma de pagamento e a vinculação da indenização ao salário do empregado e outros aspectos já citados. Em outras palavras, a própria lei, em suas próprias previsões internas, continha elementos que limitavam a sua aplicação. Isso ligado à já mencionada ideia de que a aprovação da lei foi feita mais como uma forma de acalmar as pressões populares do que efetivamente com uma preocupação social, ajudam a desenhar um cenário mais completo desse período de aplicação da legislação acidentária.

Conforme mencionado por Pietro Costa e Giovanni Cazzetta, os direitos sociais e o Estado, nesse início de século XX, tem um papel duplo e, por vezes, contraditório. De um lado, a legislação social tem um papel transformador da realidade. No caso da lei acidentária no Brasil, esse papel transformador é identificado pela historiografia especializada, que indica como, apesar de pontual e ainda tímido, nos primeiros anos da década de 1920 a situação dos acidentes de trabalho se modificou, com os operários conseguindo receber indenizações e sendo amparados nos casos de acidente. Por outro lado, essa mesma legislação também é forma de controle social e de manutenção da paz social. Especificamente no caso brasileiro, isso também é verificável na análise das discussões parlamentares e na prática jurídica da década de 1920. Apesar da lei ter sido, de fato, benéfica aos trabalhadores, ela trouxe consigo uma série de limitações para sua aplicação, o que associado ao fato da sua implantação ter acontecido em um contexto marcado pela pacificação social, ajudam a entender esse duplo papel da lei acidentária nesse primeiro momento: uma lei criada para acalmar os ânimos populares, que teve a sua aplicação condicionada pelos citados elementos técnicos da legislação.

2.2. Os debates parlamentares e as tentativas de reforma do Decreto-Lei 3.724/1919

Mesmo com a entrada em vigor do Decreto-Lei 3.724/1919, que regulou pela primeira vez a situação da indenização em caso de acidentes do trabalho no Brasil, o debate sobre esse tema não se encerrou, muito pelo contrário. Tanto no campo teórico, nas discussões entre juristas, nos livros de direito do trabalho e direito civil, como veremos a seguir, quanto no cenário parlamentar, a discussão sobre qual a melhor forma de regular o problema dos acidentes de trabalho permaneceu ativa durante toda a década de 1920.

Os debates parlamentares sempre foram, desde o começo dos debates sobre acidentes de trabalho no Brasil em 1904, uma fonte especialmente importante para a compreensão da linha do tempo sobre esse tema. Por conta da já citada dificuldade de efetivação da legislação acidentária durante praticamente toda a década de 1920, mesmo nas grandes cidades brasileiras, houve diversas propostas, a partir de 1921, de reforma dessa lei, tanto por parte do Senado Federal quanto por parte da Câmara dos Deputados.

Apesar das diversas propostas, a grande maioria delas dentro da recém-constituída Comissão de Legislação Social (criada em 1918, dentro do contexto de discussão da primeira lei sobre acidentes de trabalho), apenas dois projetos tiveram força suficiente para serem discutidos no plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal: o primeiro deles em 1923, surgido na Comissão de Legislação Social, uma reunião dos principais tópicos levantados pelos deputados; já o segundo desses projetos foi uma proposta de 1927, mais solitária, oriunda de um estudo iniciado pelo então deputado (além de médico e professor de medicina legal acidentária na Faculdade de Direito do Rio de Janeiro) Afrânio Peixoto. Ele, inclusive, escreveu em 1926, um ano antes da proposição do projeto de lei, com outros dois médicos legais, Flaminio Favero e Leonídio Ribeiro, um livro intitulado *Medicina legal dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais*, em que se propõe a fazer um estudo da infortunistica, ramo da medicina para o estudo dos riscos, acidentes e doenças no contexto de trabalho.

Nas páginas seguintes dedicarei um espaço para tratar justamente desses dois projetos, orientado para a compreensão das razões pelas quais eles foram propostos, as mudanças que cada um deles tinha em vista. Além disso, a ideia é compreender também as razões e os caminhos que os direcionaram para o, já adianto, fracasso. No caso específico do projeto Afrânio Peixoto, de 1927, além das discussões parlamentares, utilizei também como fonte o já citado livro sobre acidentes de trabalho de 1926. Ainda que os objetivos de um projeto de lei e de um estudo teórico de infortunistica sejam completamente diferentes, é impossível desprezar a riqueza que a compreensão de como Afrânio Peixoto enxergava os acidentes de trabalho do ponto de vista da medicina legal para o estudo do projeto proposto por ele como deputado federal. Apesar da sua atuação como médico e deputado tenham circunstâncias bastante diversas, há alguns pontos de contato.

2.2.1. O projeto de reforma de 1923: o embate entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal

Em 24 de agosto de 1923, o relator da Comissão de Legislação Social, o deputado Andrade Bezerra apresentou projeto de reforma do Decreto-Lei 3.724/1919. Andrade Bezerra é um nome sempre presente nas discussões sobre acidentes de trabalho no Brasil desse tempo. Deputado desde 1918, Bezerra participou ativamente dos debates que deram origem à primeira lei acidentária (TEIXEIRA, 2020, p. 38) e, logo no primeiro ano de vigência da lei, em 1919, ele publicou um pequeno livro de comentários à lei. Com esse histórico, a sua presença como relator na Comissão de Legislação Social do projeto de reforma da legislação acidentário estava longe de ser uma surpresa.

Nessa primeira discussão, o relator afirma que aquele projeto era fruto de estudos da Comissão de Legislação Social que se iniciaram em 1919, além de reunir as principais objeções à lei apresentados pelos deputados. Bezerra chama a atenção também para como a aplicação da legislação acidentária tem se mostrado insuficiente para a garantia dos interesses operários (BRASIL, 1924a, p. 165). Após essa primeira breve apresentação das motivações e justificativas do projeto, o relator leu o projeto na íntegra para o plenário da Câmara dos Deputados. E quais as principais mudanças propostas?

A primeira dessas mudanças está presente logo no art. 1º, na sua primeira frase. Ao invés de utilizar a expressão *accidente no trabalho*, como no Decreto-Lei 3.724/1919, a reforma propõe a utilização da expressão *accidente do trabalho*. O que poderia parecer uma mera alteração de uma letra, sem maiores influências no problema em si, na verdade revela uma mudança, ainda que sutil, na forma como a Comissão entendia e propunha tratar a questão dos acidentes de trabalho. Como explicado por Affonso Gama Dionysio (1925, p. 161), o termo *accidentes no trabalho* seria uma expressão genérica, que se referia a qualquer acidente que ocorra no ambiente de trabalho, ainda que sem relação direta com esse, enquanto *accidente do trabalho* seria uma expressão mais específica, que se referia a um acidente específico, ocorrido com um trabalhador em um contexto laboral, inclusive fora da fábrica, desde que tenha uma relação direta com o trabalho contratado. Em outras palavras, essa alteração representa uma restrição ao que é considerado acidente de trabalho em comparação à previsão do decreto de 1919.

Essa primeira proposta de alteração passou despercebida durante a fase de discussão na Câmara dos Deputados. O primeiro a chamar a atenção para essa mudança foi o senador Adolpho Gordo (também com longo histórico nos debates parlamentares sobre direito do trabalho e acidentes de trabalho, como já vimos). Em uma das primeiras discussões sobre o projeto no Senado, Adolpho Gordo menciona que essa sutil alteração é uma “restrição injusta e inconveniente”, sugerindo que tal emenda foi uma proposta de grandes empresas industriais

e das companhias de seguro, como uma forma de aumentar os seus ganhos. O autor menciona explicitamente que Centro Industrial de Fiação e Tecelagem de Algodão, o Centro Industrial do Brasil, a Companhia Segurança Industrial, Lloyd Industrial Sul-Americano, a Sociedade Cooperativa de Seguros Operários em Fábricas de Tecidos, a Associação de Empresas de Serviços Públicos Urbanos do Brasil, em representação coletiva, sugeriram diretamente à Comissão de Legislação Social essa alteração no primeiro artigo. De acordo com a justificativa das empresas, lida pelo Senador em plenário, a expressão *accidente no trabalho*, prevista na legislação acidentária em 1919, amplia enormemente o conceito, de forma que o patrão seria responsável por todo e qualquer fato ocorrido contra o trabalhador durante o trabalho, desconectando-se do nexó lógico da causalidade (BRASIL, 1925, p. 353-355).

Além dessa citada, o projeto continha outras propostas de modificação da legislação acidentária. Elenco as principais delas: i) propõe dobrar o teto indenizatório, que era vinculado ao salário do empregado. Como visto anteriormente, esse é um dos pontos mais criticados da legislação acidentária e um dos principais empecilhos práticos para a sua efetivação. A indenização, além de vinculada ao salário do acidentado, era limitada a 2:400\$ anuais. A proposta não alterou a vinculação ao salário, mas propôs que o limite subisse para 4:800\$ anuais; ii) além da proposta anterior, o projeto propõe revisar o que se entende por salário anual, passando de 300 vezes o salário diário (previsão da lei) para 365 vezes. Isso impactaria positivamente na indenização total a ser recebida pelo operário; iii) dispõe que nos casos de incapacidade total temporária, a indenização suba para 2/3 do salário e não apenas metade, como previsto na lei; iv) majora a porcentagens de indenização para todos os casos de incapacidade parcial permanente e incapacidade parcial temporária; v) prevê na legislação acidentária a regulação do modelo de seguro facultativo. Em 1919, o seguro facultativo foi direcionado para o regulamento da legislação, o que não agradou os deputados.

Em síntese, o que fica claro nessa primeira proposta da Comissão de Legislação Social é a preocupação com o valor da indenização. Praticamente todas as principais alterações no Decreto-Lei 3.724/1919 foram no sentido de aumentar os valores da indenização, além de aumentar o teto indenizatório. A questão do teto indenizatório foi especialmente importante, pois além de dobrar o teto, a Comissão estipulou uma revisão no salário anual no empregado, que passou de 300 vezes o salário para 365 vezes, um aumento também considerável. Exceto no que se refere à alteração da expressão *accidente no trabalho* para *accidente do trabalho*, que representava, na visão da maioria dos parlamentares e da doutrina jurídica da época, uma maior restrição aos interesses operários (o que faz sentido, visto que, como denunciado por Adolpho

Gordo, essa emenda foi pensada e defendida pelas grandes empresas industriais e empresas de defendo), o projeto, em geral, pode ser considerado bastante benéfico aos operários.

Em suas primeiras discussões na Câmara dos Deputados, o projeto foi debatido e defendido por praticamente todos os deputados, inclusive aqueles mais ligados aos interesses patronais. A concordância era tamanha que, em apenas seis dias, os deputados discutiram o projeto por três vezes, com praticamente nenhuma alteração em relação ao projeto original, sendo aprovado e enviado ao Senado Federal em 30 de agosto de 1923 (BRASIL, 1924b, p. 640). Em 24 de outubro de 1923, o projeto é apresentado no Plenário do Senado Federal, sendo, nessa mesma sessão, encaminhado à Comissão de Justiça e Legislação (BRASIL, 1924c, p. 666).

Em 7 de junho de 1924, a Comissão de Justiça e Legislação apresenta parecer sobre o projeto de reforma da lei ao Senado Federal. De forma geral, o parecer é bastante favorável ao projeto, apesar de propor algumas emendas importantes. A primeira delas e mais evidente é a diminuição do limite máximo da indenização paga ao operário, que tinha dobrado em relação ao Decreto-Lei 3.724/1919, é reduzido em 50% no que tange ao projeto aprovado na Câmara dos Deputados. Nesse mesmo sentido, também o conceito de salário anual do empregado, utilizado como base para o cálculo é reduzido novamente para 300 vezes o salário diário para aqueles empregados que não trabalham aos domingos e feriados. Sobre os demais, a Comissão manteve a proposta original de aumentar para 365 vezes o salário diário. O parecer propôs também a redução substancial das porcentagens de indenização para os casos, especialmente, de incapacidade permanente parcial, que tinham aumentado consideravelmente no projeto aprovado na Câmara dos Deputados (BRASIL, 1925, p. 29-32). Em síntese, o que se percebe com clareza nesse parecer da Comissão de Justiça e Legislação é uma tentativa de frear os avanços proporcionados pelo projeto aprovado na Câmara dos Deputados, que, conforme explicado anteriormente, de fato tinha proposto alterações que tenderiam a melhorar a efetivação da legislação acidentária.

Após longos debates durante todo o mês de junho de 1924, foram acrescentados pelo plenário do Senado Federal outras sete emendas ao projeto. Em geral, são emendas mais simples, que não alteram significativamente a legislação para além daquilo que a própria Comissão de Justiça e Legislação já tinha alterado no projeto original da Câmara dos Deputados. A mais significativa das emendas que novamente volta à tona e é aprovada pelo Senado Federal é o retorno da expressão “*accidentes no trabalho*”, abandonando o já explicado conceito mais restrito do que seria acidente de trabalho inserido no projeto inicial da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1925, p. 534).

Em 23 de outubro de 1924, após mais algumas discussões e a aprovação de outras onze emendas ao projeto apresentado pela Comissão de Legislação e Justiça, o Senado Federal votou pela aprovação do projeto de reforma do Decreto-Lei 3.724/1919. Como foram acrescentadas diversas emendas, esse projeto substitutivo do Senado Federal foi novamente encaminhado para a Câmara dos Deputados para sua análise e votação.

Essas outras emendas aprovadas no plenário do Senado Federal foram, em regra, pequenas adaptações do texto e correções de terminologia. Nenhuma que mereça, de fato, aprofundamento. As mudanças mais profundas do projeto aprovado no Senado Federal em relação àquele subscrito pela Câmara dos Deputados foram as já citadas diminuições dos valores da indenização pagas ao operário, que foram propostas pela Comissão de Legislação e Justiça. Como explicado anteriormente, esse era um fator importante de reforma da lei e o ponto que os deputados mais se preocuparam em debater e modificar.

O projeto voltou à discussão na Câmara dos Deputados somente em 1925. Em 25 de novembro desse ano, foram apresentados dois importantes pareceres sobre o projeto substitutivo do Senado: o primeiro da Comissão de Legislação Social e o segundo da Comissão de Finanças (BRASIL, 1926, p. 695-696). Ambos chegaram à mesma conclusão.

O parecer da Comissão de Legislação Social lamenta como o Senado Federal desvirtuou o projeto original da Câmara dos Deputados, tendo restringido os benefícios da classe trabalhadora, que foram cuidadosamente pensados e estudados pela própria Comissão de Legislação Social. Vale a pena citar o seguinte trecho do parecer, que exemplifica o embate entre a pretensão da Câmara dos Deputados, especialmente presente na Comissão de Legislação Social, e o Senado Federal:

As disposições do projecto mais emendadas pelo Senado foram as referentes às indemnizações. Não sabemos as razões que teve aquelle douto órgão nas modificações feitas na proposição da Camara. Talvez o tivesse animado e elevado intuito de conciliar o interesse das victimas com a dos patrões, orientação que de maneira irrecusável teve também a Comissão de Legislação Social da Câmara. (...) Apesar da urgência da reforma da lei sobre accidentes, instantemente reclamada a Comissão é de parecer que seja rejeitada a emenda do Senado substitutiva, adoptando-se *in integrum* a proposição da Câmara. As modificações feitas pelo Senado, como accentuamos, restringe demasiadamente a proteção que deve ser dispensada à victima dos accidentes, deixando de corrigir omissões e defeitos da lei em vigor, contra as quaes clamam os interessados (BRASIL, 1926, p. 695).

Mais a frente, o parecer da Comissão questiona novamente as razões que levaram os senadores a modificarem pontos essenciais do projeto original da Câmara dos Deputados, como a questão do limite da indenização, que foi reduzido em 50% pelo Senado. Sem dúvida, o grande ponto de discordância, como citado no parecer, dizia respeito aos valores das indenizações. A

Câmara propôs um aumento substancial das porcentagens das indenizações, além de propor aumentos nos limites máximos e no que se considera como salário anual da vítima. O projeto substitutivo reduziu consideravelmente os aumentos, ainda que, mesmo na proposta do Senado, os valores ainda eram maiores do que o da lei, o que reforça o argumento, unânime no Parlamento e já revelado também pela historiografia, de como os valores da indenização no Decreto-Lei 3.724/1919 estavam abaixo das necessidades da população.

No mesmo sentido também se orienta o parecer da Comissão de Finanças. Após apresentar as principais diferenças entre os dois projetos, a Comissão explica que:

O projecto, tal como foi concebido e aprovado pela Câmara, não contém demasias e, sem duvida, ampara melhor a uma grande e laboriosa classe que collabora efficientemente para a grandeza e prosperidade do paiz. A favor das medidas propugnadas pela Comissão de Legislação Social, evidentemente liberaes e altamente sympathicas, militam, antes de tudo, os sentimentos de solidariedade humana, que são os que inspiram; mas há outro aspecto que nos cumpre encarar, considerando o quanto carecemos de braços: a legislação de outros paizes cura especialmente da situação do operariado, e, si os precisamos atrahir, deveremos proporcionar-lhes idêntico sinão maior amparo, para que saibam elles que, no peor dos casos, as nossas leis protegem devidamente as vitimas de accidentes do trabalho. A Inglaterra consigna vultuosas sommas em seu orçamento para prover a substancia dos “sem trabalho”. Não será demais que tomemos effectivas medidas de grande alcance social para acautelar o futuro dos que trabalham e de suas famílias, em caso de desastre irreparável (BRASIL, 1926, p. 697).

Apesar de serem pareceres não vinculantes, assim como qualquer outro parecer das comissões do Senado e da Câmara dos Deputados, o plenário da Câmara dos Deputados dificilmente o confrontaria. E foi exatamente isso que aconteceu. A partir desses dois pareceres, lidos em plenário no mesmo dia 25 de novembro de 1925, o projeto de reforma do Decreto-Lei 3.724/1919 não mais voltou à discussão no plenário. O esforço da Comissão de Legislação Social, com o seu projeto inicial de 1923, padeceu após dois longos anos de discussões e debates no Parlamento.

Como ficou claro nas fontes apresentadas, a necessidade (e urgência) de reforma da lei acidentária era unanimidade em ambas as casas parlamentares. A Comissão de Legislação Social, autora do projeto inicial, propôs um projeto focado especialmente no aumento dos valores da indenização. Esse era o ponto principal no projeto, não obstante outras tantas alterações na lei acidentária. O Senado, por sua vez, se mostrou bastante conservador nas reformas. O parecer da Comissão de Legislação e Justiça do Senado, por exemplo, em seu projeto substitutivo reduziu quase todos os aumentos da indenização propostos na Câmara, além de outras medidas já mencionadas com restrições nos benefícios dos trabalhadores. Em outras palavras, de fato, pelas fontes analisadas, é clara uma certa tendência reformadora da Câmara dos Deputados, especialmente da Comissão de Legislação Social, e uma tendência oposta,

conservadora, do Senado Federal. Isso significa uma oposição absoluta entre Câmara reformista e Senado conservador? Uma análise superficial das discussões parlamentares poderia indicar que sim, afinal, esse era o discurso presente na Câmara dos Deputados. Porém, essa oposição não é assim tão óbvia e simples.

O primeiro ponto que merece ser mencionado diz respeito aos termos *accidente no trabalho* e *accidente do trabalho*. Diferente do que essa oposição simplificada poderia supor, o Senado não restringiu os benefícios do trabalhador nesse debate, muito pelo contrário. Foi na Câmara dos Deputados que a proposta de restrição do conceito de acidente do trabalho aparece e é no Senado Federal que é derrubada, com a manutenção daquilo que estava previsto na legislação de 1919, ou seja, um conceito mais amplo e abrangente do acidente de trabalho. Outro ponto que merece ser citado e que também é importante na compreensão de como essa simplificação não necessariamente ocorre, é a denúncia do senador Adolpho Gordo, em discurso no dia 25 de setembro de 1924, de como as empresas de seguro e associações patronais foram extremamente influentes negativamente no projeto original proposto pela Câmara dos Deputados. Ou seja, esse discurso, bastante forte nos pareceres da Comissão de Legislação Social, de que eles tentaram reformar a lei e foram impedidos pela tendência conservadora do Senado Federal, não pode ser tomado como absoluto.

2.2.2. O projeto Afrânio Peixoto de 1927: uma infrutífera tentativa de conciliação

Durante todo o ano de 1926, a discussão sobre a reforma da lei de acidentes do trabalho ficou paralisada no Congresso Nacional. E a análise dos anais parlamentares do ano seguinte, 1927, demonstram como tal postura foi estratégica e pensada pela Comissão de Legislação Social.

Tendo em vista a discordância entre Câmara dos Deputados e Senado Federal acerca das disposições de reforma do Decreto-Lei 3.724/1919 e a posição da Câmara, em 1925, de rejeitar o projeto substitutivo do Senado Federal, os membros da Comissão entenderam que a tentativa de emplacar o projeto original à aprovação do Senado Federal não mais “compensava a descortesia” (BRASIL, 1928, p. 321). Seriam necessários, para aprovação do projeto original, dois terços dos votos dos senadores e, como relatado pela Comissão de Legislação Social, tal número praticamente inviabilizava a tentativa. A solução encontrada, portanto, foi outra: um novo projeto de lei.

Na apresentação à Câmara dos Deputados do novo projeto de lei sobre acidentes de trabalho, em 27 de agosto de 1927, quase dois anos depois da última discussão do projeto anterior, o seu relator, o deputado federal Afrânio Peixoto, discursou sobre como esse novo projeto seria uma união de esforços para conciliação dos interesses opostos. Vale a pena citar o trecho original:

Com acerto [a Comissão de Legislação Social] atentou que si um e outro projectos tem boas disposições, ambos apresentam deficiências de extensão e de aplicação, que devem ser consideradas: opinou, então, que se consolidasse em projecto novo todas essas disposições, harmonizando as opiniões divergentes, preenchendo as lacunas, corrigindo os defeitos, o que acredita ter conseguido o actual Relator, que faz a ressalva de suas ideas pessoaes, publicadas até em livro – para declarar que exerce aqui apenas um mandato da Comissão a que pertence, e que o honrou com sua confiança, no sentido de termos leis menos imperfeitas e mais prestativa ainda que a actual, para o que será preciso conciliar os pontos de vista extremados da Camara e do Senado (BRASIL, 1928, p. 321).

Nessa breve apresentação do novo projeto de lei, que eu chamarei apenas de projeto Afrânio Peixoto, o relator passa por alguns pontos: i) o primeiro deles é a utilização novamente da narrativa de que o Senado Federal e a Câmara dos Deputados tinham uma visão antagônica (nas palavras do relator, extremadas) sobre acidentes de trabalho: ii) a ideia de que o projeto Afrânio Peixoto era um esforço de conciliação, um argumento muito presente em todos os projetos anteriores sobre acidentes de trabalho, desde os primeiros ainda na década de 1910, mas, dessa vez, não uma conciliação apenas entre interesses dos operários e patrões, mas, especialmente, dos interesses parlamentares, do jogo político e partidário. Esse jogo político também fica claro na análise da já citada menção pela Comissão de que o abandono do projeto de 1923 deu-se, especialmente, por uma visão de como a tentativa de buscar a aprovação de dois terços do Senado Federal para aprovação do projeto original não compensaria, e que seria mais interessante um novo projeto, mais fresco; iii) é perceptível também, nesse discurso inicial, uma tentativa, ainda que tímida, de desvinculação das ideias pessoais de Afrânio Peixoto, enquanto médico e autor de livro sobre acidentes, da sua atuação como deputado e relator do projeto. Esse ponto evidentemente é parte da construção da narrativa de como esse projeto seria uma construção coletiva, de conciliação de interesses e não uma construção pessoal de uma só pessoa, com seus valores e ideias próprias.

São seis os pilares de reforma propostos no projeto Afrânio Peixoto. O primeiro deles, já bastante discutido desde 1923, diz respeito à utilização do termo *accidentes do trabalho* ou *accidentes no trabalho*. O relator defende o primeiro termo, por ser uma definição mais específica, apesar de mais restritiva também, para aquilo que a lei visa proteger. A distinção proposta pelo autor é que os *accidentes do trabalho* seriam protegidos por essa legislação,

enquanto os *accidentes no trabalho*, enquanto uma definição mais ampla, poderiam ser protegidos pelo direito civil:

Não é questão de grammatica, ou de forma: é de direito, ou de substancia. O direito novo, a reparação do damno causado pelo trabalho, independente da noção tradicional da culpa, do direito commum, repousa sobre uma transação entre as partes interessadas, pois que o risco profissional é ineherente á natureza mesma do trabalho, é próprio dele, portanto, “accidentes do trabalho”. Accidente “no” trabalho destruiria essa nocaio essencial, indispensável ao direito novo, passando a caso fortuito, phenomeno ocorrido nelle, por successo. Aquillo que não se pode prever, com aquillo que é rigorosamente previsto. Demais, há accidentes “no” trabalho que não são “do” trabalho: um crime, attentado á saúde e á vida, por ocasião do trabalho, em que se reconheca dolo de alguém, foi occurencia “no” trabalho e não “do” trabalho. Não dependeu delle ou dos seus meios. A distinção não é sutil, e é necessária: porque o accidente “do” trabalho é passível de uma legislação especial, transaccional, enquanto o accidente “no” trabalho, si houve dolo, entra no direito commum (BRASIL, 1928, p. 321).

Em termos bastante similares ao citado nessa relatoria na Câmara dos Deputados, Afrânio Peixoto (1926, p. 47-48) defendeu em seu livro *Medicina legal dos acidentes do trabalho e das doenças profissionais*, de 1926, que o termo que deveria ser aplicado na legislação era “do” trabalho e não “no” trabalho, como estava presente na legislação de 1919. No livro, o médico defende que se tratava de uma questão de especificidade, visto que o acidente do trabalho seria aquele vinculado às circunstâncias do trabalho e não apenas no local. Nesse ponto o projeto Afrânio Peixoto adotou a mesma posição que o Senado Federal no projeto de 1923.

Estaria Peixoto adotando o conceito mais restrito, de forma a defender os interesses patronais? Não exatamente. Diferente dos anteriores, o projeto Afrânio Peixoto contemplava também as doenças profissionais. Ainda que, em tese, a lei de 1919 também a incluía, a distinção entre doença e acidente não era clara e havia uma limitação do que seria considerado doença, através da questão temporal. Isto é, o acidente causado por um fator súbito, quase instantânea, e a doença profissional sendo aquela que se desenvolveu após anos ou meses de trabalho. O relator, no novo projeto, propõe uma definição mais ampla, englobando a doença profissional e as suas demais formas de manifestação, lesão corporal e perturbação funcional (BRASIL, 1928, p. 321).

Esse segundo ponto tem relação direta com o terceiro, acerca das concausas. A lei de 1919 exigia em seu primeiro artigo que o acidente fosse a causa única que gerou as consequências indenizáveis. Há, portanto, no Decreto-Lei 3.724/1919 exclusão do chamado “estado anterior” ou superveniente, as causas concorrentes e concausas. O Projeto Afrânio Peixoto, por outro lado, não se omite acerca desse tema, prevendo no parágrafo quarto do segundo artigo, a seguinte disposição:

Art. 2º. Exceptuados os casos de força maior ou dolo da própria vítima o acidente do trabalho obriga o patrão ao pagamento de uma indenização ao operário, ou á sua família. (...)

§4º. O estado anterior não constitue derrogação deste artigo, uma vez admitida a victima no serviço; tampouco o estado superveniente, não se provando o dolo da victima em promove-lo (BRASIL 1928, p. 323).

Essa simples inclusão no artigo segundo é fruto de uma longa discussão, pouco explorada nos debates parlamentares, mas detalhada por Afrânio Peixoto em seu livro. De acordo com o Afrânio Peixoto, os autores do projeto de 1919 tinham em mente, no momento de aprovação da lei, os acidentes tradicionais ou acidentes mecânicos. Isto é, aqueles decorrentes de uma causa súbita, uma queda, a perda de um braço, uma violência instantânea, imprevisível e exterior. Porém, assim como teria ocorrido em outros países, o conceito de acidente do trabalho foi se alargando a tal ponto que as doenças profissionais se tornaram a maioria dos casos. No Brasil, de acordo com o autor, não foi diferente (PEIXOTO *et al*, 1926, p. 32).

As lesões do trabalho podem ser uma acumulação de efeitos, provenientes das condições de trabalho. Assim, para adaptação do conceito de acidente do trabalho de forma a incluir as chamadas concausas, supervenientes e anteriores, o autor pondera em seu livro acerca da necessidade de se modificar o parâmetro temporal de análise, de forma a incluir as noções de estado anterior e superveniente. O exemplo clássico para esse tipo de situação e mencionado por Peixoto é o do operário nas minas de carvão, que, já possuindo condição negativa nos pulmões (talvez até oriunda da mesma atividade em outro momento), tem a sua doença agravada a tal ponto que não consiga mais trabalhar (PEIXOTO *et al*, 1926, p. 30). De acordo com a previsão da legislação de 1919, o acidente ou doença profissional deve ser causa única do acidente, de forma que a indenização nesse caso não seria possível. Pela reforma proposta pelo autor, o estado anterior e o estado superveniente, desde que não oriundo de dolo da vítima em promovê-lo, não derogam a obrigação de indenizar do patrão.

O quarto pilar de reforma do projeto Afrânio Peixoto diz respeito à extensão de aplicação da lei. Simplificadamente, eram dois os caminhos possíveis para previsão acerca do âmbito de aplicação da lei acidentária em 1919: ou haveria um rol taxativo de serviços, indústrias e atividades comerciais, ou não haveria enumeração das atividades e apenas a previsão das exceções. Naquele momento, optou-se pela primeira opção (art. 3º do Decreto-Lei 3.724/1919). O que o projeto Afrânio Peixoto propôs foi estender a aplicação ali prevista para outras áreas, em especial para algumas atividades rurais, de exploração agrícola e pecuária, além de pesca e navegação (BRASIL, 1928, p. 323).

O quinto pilar também foi objeto de longo debate no projeto de reforma de 1923: o aumento do limite máximo da indenização. Como vimos, a Câmara propôs um aumento no limite de indenização paga ao operário e o Senado propôs uma diminuição desse limite, ainda que maior do que a previsão legal. Novamente, no projeto Afrânio Peixoto é clara uma preocupação com esse ponto, foco de tensão na aplicação da lei durante aquele período, propondo um aumento de mais de 50% nos valores das indenizações e no limite de indenização (BRASIL, 1928, p. 324).

O sexto e último pilar é, talvez, a medida mais inovadora desse projeto em relação ao de 1923: a já citada reforma do processo judicial acidentário. Afrânio Peixoto explicou que a prática da legislação acidentária demonstrou uma insuficiência que não havia sido discutida no projeto anterior e que era o ponto mais delicado da experiência prática processual: a “dificuldade” da polícia em investigar os acidentes. Em tom bastante moderado, no qual claramente ele evita críticas diretas, o relator ponderou que a autoridade policial não possuía condições fáticas de fiscalizar se houve ou não comunicação do acidente pelo patrão, de forma que a fase preliminar, o inquérito acidentário, somente ocorria em casos mais graves e com repercussão midiática. Afrânio Peixoto citou também dados que reforçam como a lei de acidentes de trabalho apenas foi aplicada recorrentemente nas grandes cidades brasileiras, nas quais estavam presentes as companhias de seguro, que cuidavam da fiscalização (BRASIL, 1928, p. 325).

Em síntese, portanto, o que ele propõe é uma facilitação do processo com a exclusão da fase de inquérito e a resolução de todo o processo acidentário pelo juiz. Ou seja, o juiz receberia a comunicação do acidente e iniciaria o processo sumaríssimo, que seria sem custas para as partes.

Porém, há um importante diferença na forma como Afrânio Peixoto desenvolve esse raciocínio no livro e na relatoria do projeto. No seu livro, as críticas direcionam-se mais claramente à atuação da autoridade policial, como no trecho a seguir:

No Brasil, a experiencia da lei tem provado mal; ou o inquérito não se faz, na imensa maioria dos casos, ou se faz, com ônus considerável para o operário, cuja indenização, às vezes, não chega para pagar a escreventes, advogados a estes associados, e que se fazem pagar para os dois (...) (PEIXOTO *et al.*, 1926, p. 70).

É verdade que ele pondera também no livro sobre a dificuldade prática da própria polícia, por sua falta de estrutura, em atender a todos os acidentes de trabalho, como no trecho a seguir: “Está se vendo a polícia dos grandes centros urbanos e industriaes do Brasil não fazer mais nada...do que atender a acidentes de trabalho” (PEIXOTO *et al.*, 1926, p. 68). Porém, mesmo

com essas exceções, é evidente uma postura mais crítica da prática policial no livro do que como relator da reforma por parte de Afrânio Peixoto.

Certo é que mesmo sem as críticas mais diretas ao exercício da polícia no inquérito na relatoria do projeto de lei, a reforma também estava presente lá, com a exclusão da fase de inquérito e a facilitação do processo acidentário. O objetivo com isso seria diminuir o tempo de espera pela indenização e, claro, reduzir a quantidade de acidentes não processados e não indenizados.

Em síntese, portanto, esses foram os seis grandes pilares do projeto Afrânio Peixoto: i) a utilização do termo e do conceito de *accidente do trabalho*; ii) a ampliação do conceito de acidente do trabalho; iii) a admissão dos chamados estado anterior e estado superveniente; iv) a extensão da aplicação da lei para outras categorias profissionais, especialmente rurais; v) o aumento dos valores e limites das indenizações e vi) a exclusão da fase de inquérito policial e a facilitação do processo acidentário.

Esse projeto, como explicado, foi apresentado em 27 de agosto de 1927. Pouco mais de dois meses depois, em 29 de outubro de 1927, é apresentado na Câmara dos Deputados um parecer contrário ao projeto pela Comissão de Legislação Social, da qual o próprio Afrânio Peixoto era parte. Infelizmente, esse parecer, aparentemente, nunca foi lido em plenário e discutido na Câmara, de forma que não tive acesso à sua integralidade.

Não por acaso, a última menção ao projeto Afrânio Peixoto foi nesse 29 de outubro de 1927, o que me leva a crer que ele tenha sido abandonado pelo seu relator, já que sofreu oposição interna da Comissão de Legislação Social.

2.3. A formação de uma doutrina jurídica especializada em acidentes de trabalho

O Decreto-Lei 3.724/1919 provocou a criação de uma doutrina jurídica especializada em acidentes de trabalho. Como já vimos, no período anterior ao decreto, Evaristo de Moraes foi o que mais se preocupou com a indenização em caso de acidentes de trabalho. A doutrina jurídica cível pouco adentrava nessa questão dos acidentes. Apenas Antônio Joaquim Ribas (1880, p. 440-441) indicava que a obrigação de indenizar poderia decorrer dos acidentes de trabalho, quando comprovada a negligência do patrão. Clóvis Bevilacqua (1896, p. 239), autor do Código Civil de 1916, vai um pouco além e cogita sobre uma responsabilidade civil mesmo quando não há ato culposo ou doloso, relacionado a questões de guarda, autoridade e direção. Apesar disso, essa hipótese não foi prevista na nossa legislação civil de 1916.

Nos anos pós-legislação acidentária, esse cenário se alterou bastante. É verdade que boa parte desses livros tinham caráter bastante simples, geralmente eram comentários à lei, com o intuito de auxiliar o trabalho prático de advogados e rúbulas. Podemos citar nessa categoria os livros de Andrade Bezerra (1919), Araújo Castro (1ª edição em 1919), Américo Ferreira Lopes e Cícero Ferreira Lopes (1925) e Affonso Dionysio Gama (1925). Outros, porém, escreveram livros mais profundos e teóricos sobre o tema. O próprio Evaristo de Moraes, por exemplo, escreveu *Os accidentes no trabalho e a sua reparação*, em 1919, e Jorge Americano escreveu em 1925, *Do ato ilícito nos accidentes do trabalho*.

Em linhas gerais, é possível perceber claramente como a própria linguagem jurídica relativa aos acidentes se altera a partir da legislação de 1919. A legislação e a doutrina preocupam-se em delimitar conceitos antes imprecisos, tais como acidentes de trabalho, operário e patrão, enquanto outros termos como ato ilícito e culpa contratual, por exemplo, começam a perder espaço nesse debate.

Tomemos como exemplo novamente Evaristo de Moraes, dessa vez em *Os accidentes no trabalho e a sua reparação*. O autor expõe mais claramente que a teoria do risco profissional, adotada pela nossa legislação funda-se em princípios diversos daqueles previstos no direito civil. Nas palavras do autor, a legislação social, com seu caráter protetivo próprio, sai do “quadro do direito comum” (MORAES, 2009, p. 23). No caso dos acidentes de trabalho, essa ruptura com o direito civil é realizada através da teoria do risco profissional, que, de acordo com Evaristo de Moraes, não apenas busca uma interpretação mais favorável aos interesses operários com a expansão do conceito de culpa ou da inversão do ônus da prova, mas, de fato, cria um sistema paralelo de responsabilidade civil, externo ao Código Civil, com conceitos e procedimento próprios. Em outras palavras, o que Evaristo de Moraes afirma nesse livro é que a busca por soluções para os problemas industriais dentro do Código Civil e do Código Comercial é infundada, e esse Decreto-Lei 3.724/1919 é o início da construção de uma legislação social no Brasil.

Essa orientação de ruptura com o direito civil proposta por Evaristo de Moraes é próxima a de grande parte dos juristas da época que trataram do tema. Andrade Bezerra, em seu texto de comentários à lei, apesar de deixar claro que o fim prático a que se destina o livro não o permite tecer comentários mais aprofundados acerca do tema, afirma que a teoria do risco profissional

(...) significa a substituição da culpa subjectiva do empregador, pela culpa objectiva resultante da actividade industrial. Desapparecem com essa substituição as sutilezas da velha teoria romana, adoptando-se esta outra regra bem mais simples e justa: todo aquelle que explora socialmente um serviço ou indústria, beneficiando-se dos

respectivos lucros, deve acarretar, com suas desvantagens, entre as quais a satisfação dos danos causados a terceiros (BEZERRA, 1919, p. 8).

Ainda que o autor não explore tanto esse aspecto teórico, claramente segue um posicionamento de ruptura com o direito civil. Vale ressaltar também que o termo *culpa objectiva* empregado por Andrade Bezerra é significativo de que, em alguma medida, o posicionamento dele também é um pouco diferente do de Evaristo de Moraes, para quem a teoria do risco profissional não é uma expansão do conceito de culpa, mas uma nova forma de encarar o problema dos acidentes. Em outras palavras, Bezerra se coloca claramente entre aqueles que creem que a legislação acidentária de 1919 é um rompimento com o direito civil. Porém, ainda diferente de Evaristo de Moraes, já que não abandona por completo a noção de culpa, adaptando-a apenas ao modelo objetivo.

Araújo Castro também segue linha teórica similar. Ele entende que a lei sobre acidentes de trabalho de 1919 é o primeiro passo para o Brasil enfrentar os problemas crescentes no trabalho industrial do país, em consonância com aquilo que estava sendo feito nos principais países europeus (CASTRO, 1919, p. 3). Especificamente sobre a teoria do risco profissional, Castro (1919, p. 14) é incisivo ao afirmar que ela “constitue uma exceção, ou antes, uma derrogação ao direito comum”.

Se boa parte da doutrina, como os citados anteriormente, caminhava sobre essa linha da ruptura com o direito civil, entendida como necessária para enfrentar problemas novos que a doutrina de direito civil não seria capaz de resolver, há juristas que lidam com essa teoria do risco profissional de forma diferente. É o caso de Jorge Americano, em seu livro *Do ato ilícito nos casos de accidentes do trabalho*, de 1925. O próprio intuito do livro, dissertação apresentada à Faculdade de Direito de São Paulo para concorrer à livre docência em Direito Civil, já demonstra como o autor pensava esse problema dos acidentes sob uma lógica diferente dos demais. O objetivo a que ele se propõe desde o começo é bem claro: buscar compreender como se adequa o conceito de ato ilícito, próprio da caracterização da responsabilidade civil, aos casos de acidentes do trabalho. De acordo com Jorge Americano (1925, p. 5):

A materia do risco profissional e a da culpa se emaranharam de forma quasi inextricavel, de sorte que neste assumpto ha necessidade muito accentuada de orientar o esforço para resolver pontos obscuros. Uma instituição só se explica e comprehende bem, quando estudada nos escriptores e na jurisprudência do mesmo povo onde vejeta. Esse terreno melhor lhe mostra a índole, si é nativa, ou lhe modifica certos aspectos, si transplantada.

Em seguida o autor complementa que o seu intuito é enxergar a teoria do risco profissional sob o influxo dos “puros princípios jurídicos”, isto é, do direito civil. Ou seja, o

esforço teórico que Jorge Americano se propõe é de uma defesa do direito civil, chamado de *principios jurídicos puros*, de uma ruptura proporcionada pela teoria do risco profissional. As conclusões de Jorge Americano também são bastante importantes.

O autor entende que a teoria do risco profissional, do ponto de vista teórico, não é direito singular, anômalo, que tenha derogado a lei civil comum. Na verdade, de acordo com Jorge Americano, a teoria do risco profissional é o dano fortuito suportado pelo fato do trabalho assalariado, ou durante ele, levado também em conta o fator humano não intencional. Ou seja, não há nenhuma novidade em relação ao direito civil (AMERICANO, 1925, p. 30).

O autor prossegue que a doutrina moderna, alimentada por um amplo desejo de modernização e por grande pressão operária, buscou desvincular os acidentes de trabalho da doutrina civil. Inclusive os termos que são utilizados foram modificados: ao invés de referir-se à responsabilidade civil por acidentes de trabalho, por exemplo, agora utiliza-se os termos reparação ou ressarcimento (AMERICANO, 1925, p. 32). Mas, para Americano, não se trata de derrogação do direito civil comum, mas uma noção diversa de culpa, dilatando-a para incluir o elemento do risco.

Em outras palavras, a teoria do risco profissional não representa, na visão de Jorge Americano, nenhuma ruptura teórica com o direito civil, de forma que conceitos como o ato ilícito podem ser encontrados nos casos de acidentes de trabalho. Porém, ele não nega que o Decreto-Lei 3.724/1919 tenha, de fato, proporcionado uma ruptura em face das suas previsões particulares, tais como a restrição desse modelo de indenização a atividades específicas e a criação de um procedimento especial para tanto. Explica o autor que:

sob o aspecto do direito puro, o accidente do trabalho se filia a principios geraes. Mas a legislação é temperada pela timidez do conceito de risco, e por certos principios de ordem pública, que a tornam, acidentalmente, direito anomalo. D'ahi resulta o seguinte: Si o operário prefere a lei dos accidentes do trabalho, deve-se permittir que se socorra della, porque, sob o seu ponto de vista, elle sofreu um risco, em virtude do qual deve receber pelo menos a indemnização reduzida e pautada na lei respectiva. Mas, si recebida esta parte, elle si reserva o direito de cobrar o excesso pelo direito comum (AMERICANO, 1925, p. 72).

Ou seja, para Jorge Americano a teoria do risco profissional, sob o ponto de vista teórico, não representa qualquer direito especial em relação ao direito civil, porém, o Decreto-Lei 3.724/1919 tem, de fato, caráter especial, visto que é limitado a determinadas profissões e possui normas de caráter público.

É interessante observar nessa discussão como durante a década de 1920, ainda sob a vigência do Decreto-Lei 3.724/1919, há, no plano da doutrina jurídica, um deslocamento desse debate acerca da natureza jurídica da indenização no caso de acidentes de trabalho. É regulada

pelo direito civil, é um direito especial? A maior parte da doutrina especializada em acidentes liga-se à lógica da ruptura e derrogação do direito civil, o que significa dizer que entendem que as novas exigências da legislação social não podem mais ser enquadradas dentro do direito civil. Outros juristas, como Jorge Americano, apesar de não negarem o deslocamento dessa questão a um âmbito especial, através do Decreto-Lei 3.724/1919, ainda enxergam que essas respostas estão presentes no direito civil, ou direito *puro*.

3. O DECRETO-LEI 24.637/1934: A MODERNIZAÇÃO PASSA PELO SEGURO SOCIAL

O ano de 1930 é notadamente importante na história do Brasil. Após o desastroso ano de 1929, com o chamado *crash* da bolsa de Nova Iorque, que impactou fortemente na economia brasileira, que naquele período dependia das exportações de café, em 1930 o Brasil viveria uma outra ruptura, dessa vez dentro da seara política.

Em março desse ano ocorreram as eleições para Presidente da República, no qual concorreram Júlio Prestes e Getúlio Vargas. Prestes venceu com quase 60% dos votos. Porém, sob acusação de ter fraudado as eleições, ele não tomou posse. Pressionado por um movimento revolucionário armado, o então presidente do Brasil Washington Luís foi deposto em 24 de outubro de 1930. Poucos dias depois, em 3 de novembro de 1930, Getúlio Vargas assumiu o Governo Provisório. Mais do que um golpe de Estado, a instauração do Governo Provisório é, dentro da construção narrativa da historiografia tradicional brasileira, um ponto de ruptura com a chamada Primeira República (1889-1930), isto é, com a ordem política constituída dentro do espectro São Paulo/Minas Gerais.

Para o direito essa ruptura política tem um significado especial. O pano de fundo jurídico mais relevante dos anos 1930 no Brasil diz respeito a como o Estado lidou com a questão social. Em síntese, se durante todo o período dos anos 1920, a questão social era um problema da polícia, no sentido amplo que essa expressão tem, a partir do Governo Provisório e com os anos seguintes sob o governo de Getúlio Vargas, a questão social ganha novos contornos econômicos. A proteção do trabalho e do trabalhador passa a ser uma medida de estabilidade política e, especialmente, uma forma de impulsionar o crescimento econômico do país (GOMES, 1979, p. 91)⁹. Em outras palavras, o Estado dá um novo sentido à legislação trabalhista e previdenciária (então nascente): de um papel predominante marcado pelo controle social ao modelo de impulsionamento de fortalecimento do crescimento econômico, necessário para um país que buscava novos ares. Não por acaso, o que se vê nesse novo contexto, é um verdadeiro *boom* de leis e medidas protetivas ao trabalhador. Boa parte dessas medidas,

⁹ Não quero com isso dizer que a repressão não esteve também presente nos anos 1930. Muito pelo contrário. Ângela de Castro Gomes (2012), em *A invenção do trabalhismo* afirma que uma outra mudança perceptível a partir do Estado Novo, isto é, de 1935 adiante é a repressão orientada especialmente aos chamados comunistas (em oposição à repressão anarquista dos anos 1920). Ela pontua como, na verdade, houve uma ressignificação da repressão no âmbito social, de uma “questão de polícia” para uma “questão de segurança nacional”.

inclusive, foram criadas ainda no Governo Provisório, no qual o Parlamento fora fechado e o poder de legislar era exercido pelo Poder Executivo.

No que tange especificamente aos acidentes de trabalho, o Decreto-Lei 3.724/1919 foi, nesse contexto, substituído, pelo Decreto 24.637/1934, que trouxe importantes novidades para a legislação acidentária. Mas mais do que a simples mudança de legislação, ao longo dos anos 1930, até pelo contexto político, social e econômico do país, a aplicação da legislação sobre acidentes de trabalho passa a ser, de fato, mais efetiva.

Dentro da doutrina jurídica também há uma revolução na forma como os acidentes de trabalho são vistos: de uma questão individual, entre patrão e empregado, que culminaria na teoria do risco profissional, passa a ser pensada sob o ponto de vista coletivo, como uma questão maior, de seguridade social, para a qual a teoria precedente não passaria de uma expansão da lógica individualista e, portanto, inútil. Ainda que essa forma de pensar o problema dos acidentes de trabalho não seja traduzido no Decreto 24.637/1934, esse elemento da seguridade social, nascente nos anos 1930 dentro da doutrina jurídica acidentária, influenciará todo o debate político brasileiro sobre o tema até os dias atuais.

Em síntese, portanto, o objetivo deste capítulo é discutir como o problema dos acidentes de trabalho no Brasil se desenvolveu dentro desse novo contexto político, social e econômico, em oposição àquilo que investigamos no capítulo anterior.

De forma paralela a isso, é importante contextualizar acerca do cenário mais geral, sobre as transformações jurídico no mundo do trabalho pós 1930, bem como na legislação acidentária, com as reformas proporcionadas pelo Decreto 24.637/1934, tanto no seu sentido teórico, quanto no seu aspecto prático, isto é, em como efetivamente foi capaz de transformar a realidade. Além disso, a ideia é analisar os debates da doutrina jurídica acerca dos acidentes de trabalho dentro dos anos 1930, que, como citado anteriormente, propôs uma nova chave de leitura sobre o tema e é fundamental para a compreensão de como a discussão acidentário no Brasil ainda hoje é marcada por dois caminhos distintos: o individualista (direito civil, responsabilidade civil) e o da seguridade social (direito previdenciário, seguro social público).

3.1. O mundo do trabalho pós-1930: intervencionismo e política de massa

Com o início do Governo Provisório em 1930 (início também do que viria a ser chamado depois de Era Vargas) há uma transformação na forma como a questão social e o problema do trabalho era visto no Brasil. Gomes (1979, p. 204-205) explica que a passagem da década de

1920 para a década de 1930 é caracterizada pela dinâmica entre repressão e institucionalização no debate político. Na década de 1920, como vimos, o poder público no trato da questão social associava-se à violência repressiva e militarista, inclusive dentro do debate político, como uma forma de negar a necessidade de reformas sociais. Já durante a década de 1930, a questão social é empurrada para dentro da discussão econômico no Brasil, como um sustentáculo do desejado desenvolvimento econômico, mas sem perder o seu aspecto repressivo, que a sustenta até hoje.

Nesse contexto, portanto, legislar e implantar políticas públicas acerca do trabalho e da previdência social se tornam formas de alavancar o crescimento econômico. Se até então a legislação trabalhista era pensada, até mesmo por alguns parlamentares, como “punição” ao patrão e uma forma de pacificar, através de concessões, uma sociedade dividida por classes sociais com interesses opostos, a partir de 1930, através desse novo Estado Brasileiro, o cenário se altera. Dentro da narrativa política, de se buscar a estabilidade política e econômica do país, e da dinâmica social desenvolvida com o Governo Provisório, as normas trabalhistas e previdenciárias passam a ser necessárias para o desenvolvimento econômico do país e, portanto, necessárias também aos patrões. Mas o que isso significa, de fato, do ponto de vista normativo e de políticas públicas?

Talvez o principal exemplo do que tal transformação influi nos aspectos normativos do direito do trabalho pode ser visualizado no CNT (Conselho Nacional do Trabalho). Esse órgão foi criado em 1923, após a promulgação da Lei Eloy Chaves, com o objetivo de ser um mecanismo de fiscalização e estudo das questões sociais, especialmente no que tange às empresas de seguros contra acidentes de trabalho (que estavam cada vez mais numerosas no país) e também das Caixas de Aposentadoria e Pensão, que remontam à década de 1910. Tal como explicado por Guerra e Cabral (2021, p. 283), o CNT, nesse primeiro momento, não tinha competências normativas ou jurisdicionais, mas apenas consultiva, enquanto órgão administrativo.

Ao CNT, em 1926, ainda nesse processo inicial de consolidação da sua feição administrativa, é concedido o poder de estabelecer multas administrativas para o caso de descumprimento de suas decisões. Essas multas foram, durante a metade final da década de 1920, o principal elemento coercitivo do CNT, ainda que insuficiente para as partes diretamente envolvidas, especialmente os trabalhadores (GUERRA e CABRAL, 2021, p. 284).

Já durante a década de 1930, especialmente após a chegada de Getúlio Vargas no poder, o CNT se tornou um órgão fundamental à implantação da política trabalhista. A mais clara e evidente mudança diz respeito às suas competências. A partir de 1930, o CNT passou a não ser apenas um órgão consultivo, mas também a desempenhar funções normativas e jurisdicionais.

Em relação à primeira (funções normativas), o CNT não apenas prestava esclarecimentos e fazia sugestões para a produção de Decretos, mas também expedia comunicações e regulamentações de leis já existentes (GUERRA e CABRAL, 2021, p. 290-291). Apenas no seu primeiro ano de existência, esse órgão expediu 10.287 comunicados. Como explica Guerra e Cabral (2021, p. 290-291), esse período de toda a década de 1930 foi marcado especialmente pela ampliação das funções normativas desse órgão, apesar de, e isso é importante de ser destacado, essa função nunca foi de fato a principal, não sendo, em regra, superiores às leis e decretos.

No que tange à função jurisdicional, Guerra e Cabral (2021, p. 291-293) mencionam que o número de processos administrativos junto ao CNT dobrou a partir de 1931. Não por acaso, em 1934, a Assembleia Nacional Constituinte, responsável pela Carta Constitucional de 1934, criou a Justiça do Trabalho. Seguindo a tendência que estava presente desde 1934, em 1939, através do Decreto n. 1.237/1939, o CNT foi renomeado para Tribunal Superior da Justiça do Trabalho, se estabelecendo definitivamente como um ramo da Justiça do Trabalho, enquanto tribunal de recursos.

Em síntese, portanto, o que acontece com o CNT, tomando-o aqui como um exemplo de um movimento institucional ocorrido a partir da década de 1930 no Brasil, é bastante significativo. Se na década de 1920, o CNT é criado com o objetivo principal de ser um órgão de fiscalização e, eventualmente, de conciliação, a partir da década seguinte, ele passa a ser um instrumento central para o corporativismo estatal brasileiro, adquirindo mais funções normativas até, em 1939, ser transformado em Tribunal Superior da Justiça do Trabalho, com características essencialmente jurisdicionais. Isso reflete, como muito bem pontuam Guerra e Cabral (2021, p. 301), a preocupação varguista com a maior intervenção do Estado na resolução de conflitos trabalhistas, fortalecendo aparatos estatais. Evidente que esse aspecto de fortalecimento e intervencionismo não deve ser interpretado de forma ingênua e está intimamente relacionado com um mecanismo maior de controle social, autoritarismo e corporativismo institucional.

Em paralelo a isso, o início do Estado Novo também inovou legislativamente no âmbito do direito do trabalho. São várias as leis trabalhistas e previdenciárias criadas no início da década de 1930. Destaco aqui duas delas, além da nova lei de acidentes de trabalho, que será estudada logo mais à frente.

Em 1930, por exemplo, foi criada a chamada Lei dos Dois Terços, que restringiu a possibilidade de contratação de profissionais estrangeiros nas empresas brasileiras em proporção fixada na legislação. Essa lei, aliada à chamada Lei de Cotas, que criou restrições à

entrada de imigrantes no Brasil, tinha como objetivo principal, de acordo com Endrica Geraldo (2009), diminuir a presença de trabalhadores estrangeiros no Brasil, com a intenção de diminuir o desemprego e fortalecer a criação de uma identidade nacional dos operários brasileiros.

Em 1931, o Estado Varguista expediu o Decreto n. 19.770, a Lei dos Sindicatos, que criou novas bases jurídicas para os sindicatos brasileiros. De acordo com Ferrari, Nascimento e Martins Filho (2011, p. 231), esse decreto estabelecia uma política sindical fortemente intervencionista, apolítica e com integração das classes produtoras. Até 1930, os sindicatos possuíam personalidade jurídica de direito privado. A partir desse período, eles se tornaram entidades públicas, com sua criação, reconhecimento e fiscalização a cargo do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Os autores (FERRARI; NASCIMENTO; MARTINS FILHO, 2011, p. 240) ponderam que após a Constituição de 1934, a autonomia sindical é, em tese, restabelecida. Porém, apenas em tese, pois que houve diversas restrições práticas a essa autonomia, como a necessidade de presença de um delegado do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio nas assembleias sindicais, além da elaboração de um plano de confederações, que guiaria a atuação sindical por regiões. Oficialmente, esse período de aparente hiato de autonomia sindical seria encerrado em 1937, com a nova Constituição e sua orientação claramente corporativa (FERRARI; NASCIMENTO; MARTINS FILHO, 2011, p. 250).

Nessas duas legislações é interessante observar um mesmo movimento, que é a marca inicial dos anos 1930: a rejeição ao liberalismo brasileiro pós-Constituição de 1891 e a consolidação de uma política de massas. De acordo com Maria Helena Capelato (2003, p. 110):

O crescimento de movimentos sociais e políticos na década de 1920 fez com que o fantasma da Revolução Russa assombrasse setores das elites intelectuais e políticas brasileiras. A questão social passou a ser debatida intensamente e muitos questionaram as instituições liberais vigentes pela incapacidade de vencer o “atraso” e controlar a “desordem” reinante no país. (...) Com a vitória dos “revolucionários” de 1930, as correntes autoritárias foram se fortalecendo. Elas se opunham à Constituição Liberal de 1891, considerada mera cópia de fórmulas estrangeiras e, portanto, inadequadas à realidade do país; alegava-se que o povo brasileiro ainda não estava preparado para o exercício da democracia. Para os críticos do liberalismo, os erros da Primeira República, que precisavam ser corrigidos, advinham dessa inadequação.

A solução “revolucionária” em contraposição ao liberalismo brasileiro da Primeira República passava inicialmente por uma revisão do papel do Estado, a incorporação das massas e pela formação de uma identidade nacional coletiva. O nascimento do Estado Novo e das medidas legais relacionadas com o trabalho, citadas anteriormente, passam pela compreensão de que a inserção das massas, como uma forma de buscar apoio e dar legitimidade e sustentação

a esse novo projeto político, visa o controle das suas bases políticas. Todo esse processo passa, por sua vez, pelo aumento da intervenção estatal e pelo maior controle da relação entre operário, patrão e Estado. E qual o papel das Constituições de 1934 e 1937 nesse contexto?

Maria Helena Capelato (2003) divide o Estado Novo em dois momentos principais: i) 1930 a 1937, enquanto um período de indefinição, com diversas propostas sendo colocadas em pauta. Nessa interpretação, a Constituição de 1934 tem um papel dificultador à ampliação dos embates, na medida em que representou uma consolidação de diversas posições diferentes, não consagrando um modelo específico que direcionaria o país (CAPELATO, 2003, p. 115); ii) 1937 a 1942, que, diferente do momento anterior, representa a definitiva consolidação do regime autoritário do Estado Novo, marcadamente presente no Golpe de 1937 e na Constituição do mesmo ano.

Ângela de Castro Gomes (2012), de forma diferente e complementar, traz uma contribuição importante para a compreensão da reconfiguração política expressa na Constituição de 1934. A autora explica que a partir de 1931 o grupo tenentista que tinha dado suporte ao Golpe de 1930 perdeu força, a ponto de já nas eleições de outubro de 1934 para a Câmara Federal e para as Assembleias Constituintes, os representantes classistas, especialmente empregados, tiveram uma importante presença eleitoral. Em outras palavras, o período de 1931 até 1935 ficou marcado, na visão de Gomes (2012), pela maior presença dos representantes classistas e conseqüentemente por uma diminuição do controle policial e político do Estado nos sindicatos. Vale lembrar que, não por acaso, a Constituição de 1934 prevê a pluralidade e autonomia sindical como um dos seus principais elementos.

Ângela de Castro Gomes (2012) explica que a partir de 1935 ocorre uma reação quase espontânea a isso, liderada pelos setores mais conservadores da dinâmica política desse momento. Essa reação foi marcada especialmente pelo discurso da segurança nacional e da ameaça comunista, que foram os principais pontos que culminaram no Golpe de 1937 e na Constituição de 1937¹⁰, extremamente corporativa e autoritária.

Em síntese, portanto, o papel das Constituições de 1934 e 1937 são bastante diferentes e importantes de situar. A primeira, inserida em um contexto de reconfiguração das forças políticas pós-1930, tem características mais liberais, especialmente no aspecto sindical (central para o Estado Novo), em contraposição àquela de 1937, alinhada com o contexto político mais centralizador e autoritário que serão a marca dos anos seguintes.

¹⁰ Vale lembrar, por exemplo, do famoso Plano Cohen, forjado pelo Exército Brasileiro e que desencadeou um forte sentimento nacionalista e anticomunista no país, o que teria facilitado o Golpe de 1937.

3.2. O Decreto n. 24.637/1934: uma nova era da legislação acidentária?

26 de junho de 1934. Em meio ao contexto político nacional bem agitado, visto que dali a pouco mais de 15 dias o país veria uma nova Constituição sendo promulgada, a cidade de Salvador apenas vivia mais um dia normal, não fosse a comemoração do dia de São João, uma das mais tradicionais festividades do nordeste brasileiro. Ainda que a tradicional noite de São João ocorra no dia 24 de junho, é muito comum em algumas cidades, como Salvador, que essas festas se prolonguem até o dia 26, data que a Igreja Católica oficialmente celebra o dia de São João e São Pedro.

Em meio a esses acontecimentos, o operador José Palma preparava-se para iniciar a sessão das 21:30 horas no Cinema Recreio São Jerônimo, reinaugurado há pouco mais de 6 meses em Salvador. Em um momento de desatenção, José Palma deixou cair sobre os rolos de filme (material bastante inflamável) um dos carvões da máquina que alimentava o cinema. O rolo de filme entrou em combustão quase que instantaneamente. A fim de apagar o fogo, o corajoso operador se jogou por cima do rolo. Sem sucesso, acabou falecendo queimado (D'AMORIM JUNIOR, 2020, p. 166).

Esse acidente não vitimou apenas José Palma. Em poucos minutos o fogo se alastrou rapidamente, inclusive para prédios vizinhos. O Cinema São Jerônimo foi completamente destruído pelo fogo e pelo menos 6 trabalhadores morreram no acidente e outros tantos ficaram feridos.

De acordo com relato de Maria Elisa Nunes da Silva (1988, p. 15-20), esse desastre teve grande repercussão nacional. Logo após o acidente, os veículos de imprensa já tomavam conta das ruas próximas, dificultando inclusive o acesso das ambulâncias e dos carros de bombeiros que auxiliavam no socorro pela tragédia. Os dias seguintes ao acidente os jornais soteropolitanos dedicaram-se quase que exclusivamente ao incêndio, revelando suas causas, contando as histórias das vítimas e as consequências da tragédia.

Silva (1988, p. 16) foi além das páginas de jornal e revelou algumas importantes particularidades sobre o processo acidentário de José Palma, personagem mais marcante da tragédia, que teve sua história também contada nos jornais.

De acordo com o relato no processo, José Palma era um jovem trabalhador de 21 anos, operador de cinema, que vivia no Pelourinho. O irmão dele, Miguel Paulo, também era funcionário do cinema e estava trabalhando no dia da tragédia, porém, sofreu apenas queimaduras leves. O processo acidentário de José Palma foi movido por seu pai em setembro

de 1934, isto é, pouco mais de 3 meses após o incêndio, contra o Cinema Recreio São Jerônimo, empregador, que era vinculado à Congregação Mariana de São Luiz, uma associação católica.

A Congregação foi condenada a pagar o valor de 3:6000\$000 (três mil e seiscentos contos de réis), um valor acima da previsão legal (provavelmente motivada pela grande repercussão na mídia do caso). Porém, aqui, surge um primeiro elemento fundamental para a compreensão da experiência dos acidentes de trabalho nesse período: o empregador acionou a Companhia Aliança da Bahia, empresa de seguro responsável pelo local, que arcou com todos os prejuízos decorrentes do acidente de trabalho (SILVA, 1988, p. 20).

Apenas 15 dias depois do acidente, em 10 de julho de 1934, foi publicado o Decreto n. 24.637/1934, que revogou o Decreto-Lei 3.724/1919, criando uma nova base legal para regular os acidentes de trabalho. Nada indica que tenha havido qualquer influência do incêndio do Cinema Recreio São Jerônimo nessa nova legislação, tendo em vista que as novas legislações sociais eram uma marca constante desses primeiros anos da Era Vargas e a reclamação por uma nova legislação sobre acidentes de trabalho remontavam aos anos 1920, tendo se intensificado também nos anos 1930. É interessante mencionar que, assim como a legislação de 1919, que surgiu logo após o trágico acidente do York Hotel (TEIXEIRA, 2020, p. 45) no Rio de Janeiro, em 1934 o cenário novamente se repete com o incêndio do Cinema Recreio Jerônimo, em Salvador e a publicação do Decreto 24.637/1934, menos de 1 mês depois.

A primeira diferença entre as duas legislações é visível facilmente. O Decreto 24.637/1934 possui 79 artigos, divididos em 12 capítulos. Os dois primeiros capítulos dispõem acerca do conceito de acidente de trabalho, do empregado e do empregador. Sobre o primeiro ponto, conceito de acidente do trabalho, assim como na legislação anterior, o decreto de 1934 considera como acidente, tanto as lesões imediatas, com causa súbita, quanto as doenças profissionais, adquiridas a partir de um lapso temporal maior. Acerca do empregado e empregador, chamo a atenção para um detalhe que poderia passar despercebido: os termos jurídicos utilizados por ambas as legislações. No Decreto 3.724/1919, os arts. 2º e 3º da lei utilizam os termos patrão e operário, enquanto no Decreto 24.637/1934 os arts. 3º a 5º passaram a utilizar a expressão empregado e empregador. Inclusive, o art. 4º da legislação de 1934 expressa o conceito de empregador para o caso de acidente de trabalho, como “pessoa, natural ou jurídica, sob a responsabilidade de quem trabalha o empregado”. A doutrina jurídica da época, em especial Araújo Castro, em seu livro *Accidentes do trabalho*, 5ª edição, de 1939, de longe o livro mais importante e citado entre os lançados após a nova legislação acidentária, pouco se debruçou sobre a mudança de terminologia em questão. Inclusive, vale a pena mencionar que essa mudança na doutrina jurídica se consolidou a partir da mudança na

legislação, isto é, em 1934. As edições anteriores do livro utilizam ainda os termos “patrão” e “operário”. Em outras palavras, ainda que isso não tenha sido um fato sequer relevante dentro do contexto da época, é importante de ser destacado aqui, pois revela um amadurecimento do Direito do Trabalho, bem como do seu principal conceito diferenciador em relação ao Direito Civil, o contrato de trabalho.

Como explica Fonseca (2002, p. 133), foi a partir dos anos 1930, com a Era Vargas, que culminaria na criação da CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas) em 1943, que o conceito de contrato de trabalho tornou-se, de fato, algo palpável e distinto de contrato de prestação de serviços. A presença dos termos “empregado” e “empregador” na legislação de 1934 é um sinal de como o período de 1919 a 1934 foi de amadurecimento desses conceitos. Porém, ao menos no aspecto técnico da legislação, nem todos os elementos da relação empregatícia, tal como conceituamos hoje, estavam ali presentes.

A ideia de subordinação jurídica, que seria expresso em 1943, através do art. 3º da CLT, isto é, através da conceituação do empregado enquanto pessoa física, que presta serviço de natureza não eventual, sob dependência do empregador e mediante salário, não encontra na legislação acidentária de 1934 uma total correspondência. Isso fica mais claro se compararmos o art. 3º do Decreto 24.637/1934 e o art. 3º da CLT de 1943. O primeiro prevê que:

Art. 3º Empregado é, para os fins de presente lei, todo indivíduo que, sem distinção de sexo, idade, graduação ou categoria, presta serviços a outrem, na indústria, no comércio, na agricultura, na pecuária, e de natureza doméstica, a título oneroso, gratuito ou de aprendizagem, permanente ou provisoriamente, fora da sua habitação, com as exceções constantes do art. 64.

Já a CLT possui a seguinte redação, mais sucinta, porém, acrescentando mais claramente a ideia de subordinação jurídica: “Art. 3º Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário”.

O acréscimo da expressão “sob a dependência deste” pode parecer algo simplório, mas não é. Novamente retornamos à Fonseca (2002, p. 135) para entender que a ideia de subordinação jurídica é a base do conceito de contrato de trabalho, tal como o compreendemos hoje. Isso porque a ideia de que a dependência do empregado ao empregador se dá no sentido do poder de comando e direção, e apenas com a compreensão jurídica, isto é, o conceito jurídico-formal da subordinação jurídica, é que se pode compreender o que é um contrato de trabalho em oposição ao contrato de prestação de serviço. Em outras palavras, apenas o amadurecimento e formação completa da ideia de subordinação é que permite diferenciar um contrato de direito civil e um contrato de trabalho.

Isso não quer dizer que a relação jurídica presente na legislação acidentária de 1934 fosse, em alguma medida, ainda regida pelo direito civil. Como expliquei anteriormente, desde 1919 há uma transformação na forma como essa relação seria regida pelo direito, deslocando-se do direito civil ao que seria o direito do trabalho. Porém, chamo a atenção para o fato de que, mesmo em 1934, já durante a Era Vargas e a criação, por exemplo, do Ministério do Trabalho, essa relação não estava formada como a que conhecemos hoje. É preciso entender essa transformação como um processo, no qual a formação dos conceitos próprios do Direito do Trabalho dá-se a passos lentos.

O Decreto 24.637/1934 prossegue, nos capítulos III e IV, com as previsões acerca dos valores da indenização e com as obrigações relativas à assistência médica, farmacêutica e hospitalar. Nesses dois pontos, as leis de 1934 e 1919 seguiram caminhos muito similares. Da mesma forma que em 1919, o valor da indenização seria calculado conforme o salário do empregado, tendo como principal fator de diferenciação, a gravidade do acidente, medido pelas suas consequências, que poderiam ser de quatro tipos: morte, incapacidade permanente total, incapacidade permanente parcial, incapacidade temporária total, incapacidade temporária parcial.

A primeira grande diferença entre as duas leis diz respeito à garantia da indenização, prevista no cap. V. Em 1919, a única previsão nesse sentido da legislação estava no art. 25, que impossibilitava a penhora de crédito decorrente de indenização acidentária. Em 1934, a preocupação com a garantia e com o problema das empresas de seguro era real e presente. A reclamação na doutrina jurídica acidentária pela presença dos seguros obrigatórios ou caução era constante desde 1919, como vimos no capítulo anterior. E não apenas isso, a prática das indústrias no que tange aos acidentes de trabalho já indicava uma mudança de rumo em relação às empresas de seguro.

No caso citado no começo desse capítulo, acerca do incêndio no Cinema Recreio São Jerônimo, chamei a atenção para o fato de que o pagamento da indenização ao operário acidentado deu-se através da Companhia Aliança da Bahia. Esse não foi um caso isolado. Se, durante os primeiros anos após a legislação acidentária, o ramo de seguros ainda oscilava bastante, no que Silva (1988, p. 43) chamou de momento de acirrada disputa econômica das seguradoras, a década de 1930, com as exigências legais impostas pelo Decreto n. 24.637/1934 e os regulamentos acerca dos seguros, que seriam aprovados nos anos seguintes, o ramo se expandiu e se tornou cada vez mais lucrativo. Para ilustrar esse cenário, Silva (1988, p. 44) aponta que somente em 1936, 2 anos após o novo decreto, 13 empresas de seguro contra acidentes do trabalho pediram autorização no Ministério do Trabalho para funcionar. Em 1940,

de acordo com tabela disponibilizada pelo Ministério do Trabalho (SILVA, 1988, p. 45), no Distrito Federal, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Pernambuco e Minas Gerais existiam 44 empresas de seguro que trabalhavam exclusivamente com a cobertura acidentária.

A expansão dessa atividade econômica foi tão grande (o que nos indica o quão lucrativa era) que, em 1944, isto é, 10 anos após a segunda legislação acidentária, foi publicado o Decreto n. 7.036/1944, que proibia, a partir dali, a criação de novas companhias de seguro para atuar na área de acidentes de trabalho e, ainda, fixava a data de 31 de dezembro de 1953 para que as que já foram criadas encerrassem as suas atividades nesse ramo (SILVA, 1988, p. 45). As razões que motivaram esse decreto serão estudadas com mais profundidade no próximo tópico. Porém, o que interessa para o argumento aqui proposto é perceber como a legislação acidentária de 1934 fortaleceu um caminho iniciado já em 1919.

O Decreto-Lei 3.724/1919, diferente daquilo que estava sendo adotado em vários países europeus, como Itália e França, não optou por um sistema de seguros obrigatórios, sob o argumento de que o ramo de seguros acidentários no Brasil ainda era incipiente e que isso causaria um grande impacto financeiro nas recém-criadas indústrias brasileiras. Não obstante, tudo indica que os seguros acidentários, de fato, cresceram bastante na década seguinte, ao ponto que em 1934, com o Decreto n. 24.637, a preocupação com as previsões legais relativas aos seguros foi muito maior, em dois sentidos: controlar e incentivar a sua criação.

O controle é representado, por exemplo, nos arts. 39 e 40 do Decreto n. 24.637, com as previsões de que as operações no ramo de seguros acidentários seriam exclusivamente fiscalizadas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e que, para operar nessa área, as empresas de seguro deveriam ser autorizadas pelo poder público. Esses mesmos órgãos de fiscalização poderiam ainda, de acordo com o art. 42, através de inquérito administrativo, cassar essa autorização para atuação no ramo securitário.

O incentivo à asseguarção por parte dos empregadores é visto mais fortemente no art. 36 do decreto. De acordo com esse dispositivo, o empregador que optar por não fazer o seguro acidentário, seria obrigado a depositar, em banco público, valores que variam entre 20:000\$000 (vinte contos de réis) a 200:000\$000 (duzentos contos de réis), conforme o número de empregados da sua empresa. Além disso, caso haja risco excepcional ou perigo excessivo no trabalho, esses valores poderiam ser até triplicados.

Em síntese, portanto, sobre essa questão dos seguros, o que fica claro através dessa legislação, que já indicava um caminho que ficaria mais claro ao final da década de 1930 e início da década de 1940, é o fortalecimento do controle estatal e do incentivo à asseguarção coletiva por parte dos empregadores. Para a compreensão desse fenômeno da asseguarção, é

preciso compreender um outro aspecto dos seguros acidentários no Brasil: as Caixas de Aposentadoria e Pensão.

Não existiam apenas empresas privadas que faziam os seguros contra acidentes de trabalho nesse período. Silvia Helena Zanirato (2008) explica que as Caixas de Aposentadorias e Pensões Aposentadorias (CAPs), que eventualmente bancavam as indenizações e os custeios dos acidentes de trabalho, existem no Brasil desde a década de 1900, quando as empresas privadas de seguro acidentário sequer atuavam no país. Inicialmente, essas CAPs, em regra, possuíam um caráter claramente mutualista e assistencialista, de forma a amenizar o sofrimento proporcionado pela grande exploração do trabalho, tanto no sentido do lazer, do amparo médico e jurídico. A partir da Lei Eloy Chaves, em 1923, que é considerada uma espécie de origem da Previdência Social no Brasil, essas CAPs são reguladas e obrigatórias, a princípio exclusivamente no ramo ferroviário. Em 1923, por exemplo, 27 grandes empresas ferroviárias no Brasil criaram suas próprias CAPs (ZANIRATO, 2008, p. 104). O importante perceber aqui é que essas CAPs até a década de 1930 eram associações privadas, ainda que com caráter público, sem intuito lucrativo e, em regra, constituída com contribuições de patrões e operários.

A partir da década de 1930, porém, através de intenso incentivo estatal, diversas outras categorias começaram a criar as suas próprias CAPs, ainda que não obrigatórias como era o caso dos ferroviários e, com a Constituição de 1934, essas Caixas de Aposentadoria e Pensão são incluídas dentro do regime federal, com participação da União (art. 121, §1º, h¹¹). De acordo com esse dispositivo constitucional, as CAPs, que antes eram apenas associações entre empregadores e empregados, agora tem contribuição efetiva da União no seu custeio, além de a criação delas ser incentivada para diversas outras categorias além dos ferroviários, que estavam um passo além tendo em vista a Lei Eloy Chaves. Em outras palavras, há uma evidente tensão entre companhias privadas de seguro, que, não obstante as tentativas de controle por parte do Governo Federal continuavam a serem criadas e estavam cada vez mais lucrativas, e as Caixas de Aposentadoria e Pensão, com caráter público e com contribuições do Estado, do patrão e do empregado. Esse é o início da transição para um regime de seguro social público, que ganharia o corpo que conhecemos hoje a partir da década de 1960, com a criação do INPS

¹¹ Art 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

§ 1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando 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 de trabalho ou de morte. (BRASIL, 1934) (Grifos meus)

(Instituto Nacional de Previdência Social) em 1966, predecessor do INSS (Instituto Nacional de Seguro Social), criado em 1990.

De acordo com dados apresentados por Silva (1988, p, 45), em 1940 no Distrito Federal, local que mais possuía instituições registradas para atuar no ramo dos seguros acidentários, a quantidade de Cooperativas, Associações e Institutos específicos de uma categoria (no caso em questão eram os estivadores e marítimos) superava a quantidade de companhias privadas de seguro. No total, eram 12 companhias privadas contra 18 instituições de caráter público (2 institutos, estivadores e marítimos, 10 cooperativas e 6 caixas).

Nesse sentido, portanto, parece ser válido concluir que a década de 1930 assistiu a um novo caminho dos seguros acidentários. Enquanto a década de 1920 é marcada pelo surgimento, crescimento e domínio desse mercado pelas empresas privadas de seguro (com exceção dos ferroviários que se organizaram rapidamente através da Lei Eloy Chaves em 1923 em CAPs próprias), a década de 1930 vê um novo percurso surgir: através da legislação acidentária de 1934, das Constituições de 1934 e 1937 e, mais explicitamente, através do Decreto n. 7.036/1944, já na década de 1940, que proibiu a criação de novas companhias no ramo assecuratório, há uma tentativa de controlar a criação e o exercício das companhias privadas de seguro acidentário. A opção a esse modelo privado são justamente as CAPs, que já existiam, porém ganham força novamente através de um modelo completamente diferente, com a participação direta da União no seu financiamento. A reformulação das CAPs é, portanto, a origem da criação de um modelo seguro social público no Brasil. Esse modelo foi pensado pelos juristas e essa transição não será rápida, mas um processo de mais de três décadas até a criação do INPS em 1966.

Os capítulos VI (Declaração do acidente), VII (Liquidação do acidente) e VIII (Procedimento judicial) do Decreto 24.637/1944 são representativos de uma outra mudança na legislação acidentária de 1934 e 1919. Enquanto no Decreto 3.724/1919, após o acidente deveria ocorrer a declaração do acidente que, por sua vez, desencadeava o inquérito acidentário (com todas as suas complicações, delineadas no capítulo anterior) e, imediatamente depois, o processo judicial, a legislação de 1934 simplificou o procedimento de indenização. A declaração do acidente manteve o formato anterior, podendo ser feita pelo empregador, empregado ou qualquer pessoa. A diferença está nas duas etapas seguintes.

Diferente da legislação de 1919, em que todos os processos deveriam passar pela fase judicial, esta passa a ser excepcional a partir de 1934 para os casos em que não tenha ocorrido acordo quanto à indenização na fase de inquérito judicial ou nas situações em que a vítima tenha

abandonado o trabalho. Em todas as demais situações, o arbitramento da indenização e a consequente finalização do processo acidentário ocorria sem precisar de um processo judicial.

Araujo Castro (1939, p. 340-341) afirma, em seu livro *Accidentes de trabalho*, 5ª edição, que um caminho que deveria ser aplicado pela legislação acidentária é o da diminuição dos procedimentos judiciais e o fortalecimento das composições e conciliações. O autor chama a atenção para a criação de tribunais especiais acidentários:

Uma boa legislação sobre acidentes do trabalho deve não somente evitar o mais possível os pleitos judiciais senão também simplificar o processo para os casos que tais pleitos não possam ser evitados. O ideal seria mesmo que todas as questões sobre acidentes do trabalho pudessem ser resolvidas fora da ação do Judiciário, quasi sempre lenta, dispendiosa e revestida de formalidades por demais complexas para o operário. Dahi, a razão de haverem diversas nações instituído tribunais especiais para a solução dessas questões (CASTRO, 1939, p. 340).

Vale dizer que no projeto de lei orgânica sobre a estruturação da Justiça do Trabalho, apresentado também em 1934 pelo Ministro Waldemar Falcão, havia previsão de que em todas as comarcas em que houvesse juntas de conciliação, deveria atuar também um juiz específico para tratar das causas acidentárias. Além disso, na capital federal, nas capitais estaduais e nas cidades com grande população operária, deveria haver juízo privativo para causas acidentárias.

Essa busca pela simplificação dos processos acidentários e, ainda, pelo incentivo das composições, acordos e conciliações não é exatamente novo. Mesmo antes da lei de 1934, isso já aparecia constantemente na doutrina, como no próprio Araújo Castro (1919, p. 125), em sua 1ª edição do livro *Accidentes do trabalho* que afirmava ser necessário fortalecer os instrumentos extrajudiciais para resolver o conflito acidentário e Andrade Bezerra (1919, p. 27), em seus comentários à lei de 1919, em que elogiava a previsão legal acerca dos acordos judiciais e incentivava o uso desse dispositivo pelos advogados. Apesar de não ser algo necessariamente inovador do ponto de vista legal, o incentivo pela autocomposição ganhou novos contornos a partir de 1934. O primeiro ponto é justamente a previsão de que os processos judiciais seriam excepcionais, de forma que a liquidação do acidente, com a apuração do valor a ser indenizado ocorreria durante o inquérito policial e com a presença do Ministério Público. O papel do juiz nesses casos seria somente o de homologar o acordo. De acordo com Castro (1939, p. 344), essa previsão ajuda a entender o porquê de as questões acidentárias não serem tratadas, até então, dentro da Justiça do Trabalho, visto que não se tratava de um conflito entre empregador e empregado, pois na grande maioria dos casos a função do juiz seria meramente homologatória.

O segundo ponto relaciona-se com outro tema já mencionado antes, o dos seguros. Uma das razões para compreender o porquê de Araújo (1939, p. 344) mencionar que o problema acidentário não era mais um problema entre empregador e empregado está no fato de que a

grande maioria dos processos acidentários tinha participação de uma seguradora privada ou de uma CAP. Em outras palavras, o empregador em si não tinha nenhum custo com a ação acidentária, visto que quem arcava com o ônus eram justamente as CAPs ou as seguradoras privadas. Os dados apresentados por Covolan e Dias (2018, p. 27) corroboram a tese de que a partir de 1934, com a nova legislação, não apenas a quantidade processos aumentou, mas também a rapidez com que as indenizações eram pagas, bem como a maioria dos processos eram vencidos pelos trabalhadores. Os próprios autores mencionam que isso pode ser também explicado pelo aumento expressivo do número de seguradoras nos processos, o que beneficiava ambos os lados, os empregados que recebiam a indenização mais rapidamente e com menos resistência e os empregadores, que não tinham mais que arcar com esses custos.

Por fim, um último ponto que merece ser mencionado como inovação no Decreto n. 24.637/1944 é a maior preocupação e tecnicidade da perícia médica. Essas agora deveriam ser realizadas por médicos oficiais indicados e, de preferência, que fossem legistas. De acordo com Covolan e Dias (2018, p. 18), essa diferença legal também é facilmente verificada nos processos judiciais, com o incremento ano após ano, a partir de 1934, de peritos judiciais e de procedimentos técnicos de medicina legal para análise das lesões acidentárias.

Em síntese, portanto, o que concluo da análise da lei acidentária de 1934, em comparação com o cenário anterior, inaugurado em 1919 com o Decreto 3.724/1919, e com o estudo da historiografia especializada, poderia ser sintetizado da seguinte forma: as duas legislações não possuem grandes diferenças do ponto de vista teórico. As bases teórico-legais da lei acidentária de 1919, especialmente a teoria do risco profissional, também é o elemento central em 1934, bem como os modelos de cálculo da indenização baseado no salário do acidentado, da forma de pagamento e, inclusive, do processo acidentário, dividido em duas partes, inquérito e processo judicial. Essas semelhanças, porém, não escondem algumas pequenas, porém significativas mudanças, algumas delas, inclusive, oriundas das discussões parlamentares da década de 1920. As mais relevantes e significativas foram citadas anteriormente e referem-se, em síntese, na obrigatoriedade do seguro ou caução acidentários e na inversão da lógica do processo judicial, que deixava de ser a regra para os casos de acidente do trabalho, no qual, a partir de 1934, priorizava-se os acordos e conciliações.

Essa tímida alteração legislativa, no entanto, não é compatível com a mudança percebida por Covolan e Dias (2018) e por Maria Elisa Nunes da Silva (1988) nos processos judiciais. O que ambas as pesquisas indicam, através do estudo de processos e inquéritos acidentários, pode ser sintetizado da seguinte forma: após 1934 houve um aumento expressivo no número de processos acidentários, bem como os empregadores diversificaram (até 1934 predominavam as

companhias ferroviárias). Além disso, os autores perceberam uma maior presença do Estado no processo, tanto através dos peritos quanto da participação do próprio Ministério Público, e das empresas de seguro ou CAPs. Isso parece indicar, portanto, que a mudança da prática jurídica se deu por outros fatores que não a mudança legal. Ainda que as mudanças legislativas tenham incentivado, por exemplo, o cenário de crescimento das seguradoras privadas e das CAPs, com a obrigatoriedade do seguro ou caução acidentários, isso não parece ser suficiente para explicar essa nova perspectiva dos processos acidentários a partir de 1934.

O objetivo aqui não é responder essa pergunta de forma definitiva, uma vez que para tal seria necessário um estudo direto e mais profundo dos processos judiciais, mas apenas o de pontuar uma possível interpretação para isso, que necessitaria ser mais bem explorada em outro contexto.

Como vimos nas páginas iniciais deste capítulo, os anos 1930 foram marcados por uma profunda reformulação da política trabalhista, a partir do início da Era Vargas. Mais do que as diversas reformas legislativas desse período, que foram inegavelmente importantes nesse sentido, esse período foi marcado também pela alteração na relação entre Estado, patrão e operário e na forma como o Estado lidava com a questão social. Isso pode ser exemplificado na situação das CAPs, que até o início dos anos 1930 eram associações financiadas pelos patrões e pelos operários, e que a partir da sua reformulação e do seu ganho de poder e espaço nas disputas trabalhistas, passam também a ter contribuição direta da União no seu financiamento. Do ponto de vista da forma como lidar com a questão social, como abordado anteriormente, Gomes (2012) menciona como houve uma ressignificação da questão social na virada da década de 1920 para 1930. Sob o aspecto da repressão, a questão social como uma questão de polícia passa a ser enxergada como uma questão de segurança nacional, assim como o papel do Estado é mais claramente designado como pacificador e de conciliação de classes. Em um interessante estudo sobre essa expressão, André Rosemberg (2016, p. 11) explica que a expressão “a questão social é uma questão de polícia”, imortalizada por Washigton Luiz, presidente do Brasil entre 1926 e 1930, permite identificar uma importante chave interpretativa, acerca de como o militarismo conduzia a forma como a elite política desse período conduzia a vida pública, em seu desejo de controle social.

Nesse contexto, o fortalecimento do Estado em como lidar com os problemas sociais passa por uma outra vertente, o do acesso à justiça e do corporativismo jurídico. Paolo Grossi (2016, p. 223) explica que o corporativismo jurídico é um mecanismo de demonstração de descontentamento com o estatismo e com o individualismo modernos. É uma forma, portanto, de, em alguma medida, recuperar a complexidade da ordem social e jurídica, através de

intermediadores, associações e corporações, que possam, com maior efetividade comunicar os interesses sociais com o Estado. Em outras palavras, o corporativismo jurídico, nesse sentido utilizado aqui, é a percepção de que a comunicação social e jurídica entre indivíduo e Estado é absolutamente insuficiente para lidar com os problemas sociais desse período e a valorização de instrumentos coletivos de representação mais concreta, como sindicatos, associações e corporações, nesse processo de aproximação entre poder estatal e sociedade. O direito do trabalho, em seu aspecto coletivo, é um exemplo emblemático dessa transformação no direito ocorrida na Europa (e também no Brasil) nos anos 1930.

De forma paralela ao corporativismo jurídico caminha a ideia de acesso à justiça. Recorro à explicação dada por Pia e Cabral (2021, p. 296-297), segundo os quais a transformação do Conselho Nacional do Trabalho (CNT) em Tribunal Superior do Trabalho (TST) se deu em uma disputa entre o mundo dos burocratas e o dos juristas. Isso significa dizer que o corporativismo político ganhou novos temperos quando inserido dentro do cenário jurídico. Nesse contexto, o corporativismo como representação classista ganhou contornos ligados ao acesso à justiça e ao controle estatal. Em outras palavras, nesse período da Era Vargas, no qual o corporativismo político e estatal foi a principal ideologia política, a expressão disso no direito deu-se através do acesso à justiça, especialmente através de sindicatos e associações, mas também por meio de litígios individuais, como nos casos de acidente de trabalho. Essa preocupação com o acesso à justiça, com a reformulação e estruturação da Justiça do Trabalho, seja através do TST e, mais tarde, pela CLT, foi uma clara estratégia política do período Vargas, como meio de controle social.

Esses dois aspectos, portanto, ajudam a explicar o porquê de, apesar da legislação acidentária não ter sofrido grandes mudanças técnicas e teóricas na comparação entre as legislações de 1919 e 1934, o uso dessa legislação no cotidiano dos trabalhadores e do aparato estatal foi bastante diverso. O reforço do acesso à justiça, dos mecanismos de controle por parte de um Estado corporativista, bem como o fortalecimento das estruturas classistas, como sindicatos, associações e, também, fundos previdenciários, agora financiados pela União, são fundamentais para a compreensão das razões para o aumento do número de processos, diversificação dos empregadores e empregados que se utilizam da legislação, maior presença estatal no processo acidentário e resultados financeiros melhores para os empregados a partir de 1934.

Uma simples análise comparada da legislação e a busca por uma explicação técnica para uma mudança tão complexa, pode simplificar um quadro que é bastante complexo. Esse parece ser o caso aqui. A comparação entre as legislações acidentárias de 1919 e de 1934 nos dá dicas

de possíveis alterações de ordem prática, como a maior preocupação assecuratória que é facilmente percebida pela letra da lei, porém não explicam absolutamente todos os fatores envolvidos. Há elementos que apenas a análise do contexto político e social explicam.

3.3. A doutrina jurídica acidentária a partir de 1934 e a introdução da discussão sobre seguro social público

De maneira geral, não há tanta diferença entre o que se escrevia sobre acidentes do trabalho nos livros jurídicos no Brasil na década de 1920 e na década de 1930. Desde a primeira lei sobre acidentes do trabalho, em 1919, houve um movimento de especialização entre os juristas. Como abordei no capítulo anterior, a partir da publicação do Decreto 24.637/1934, diversos juristas direcionaram seus esforços para o estudo do problema acidentário e diversos livros específicos sobre o tema foram lançados, desde simples comentários à legislação até obras mais complexas e científicas sobre o tema, inclusive acerca de questões próprias da medicina legal. Esse cenário de especialização não se alterou a partir de 1934, com o Decreto 24.637/1934. Alguns autores, como Araújo Castro, por exemplo, que lançou a primeira edição de *Accidentes no trabalho* em 1919, manteve o livro atualizada após 1934, com a 5ª edição em 1939. Diversos outros autores, como J. G de Andrade Filgueiras, Alcides C. Vidigal, Edmundo Bento de Faria, Clodoveu d'Oliveira, Helvécio Lopes Xavier, Enneas de Farias Mello foram alguns autores que se dedicaram especificamente ao estudo dos acidentes do trabalho nesse período.

A ideia aqui, porém, não é estudar esse movimento geral da doutrina jurídica acidentária, tendo em vista as grandes semelhanças com o cenário anterior, mas sim lançar o olhar para um ponto específico, um elemento que começa a aparecer com mais frequência a partir desse período e que ganhará força nas décadas seguintes: os seguros acidentários públicos.

Como já vimos, a lei Eloy Chaves de 1923 foi pioneira no que se refere aos seguros acidentários. De acordo com essa lei (arts. 15 e 16), em caso de acidente do trabalho, o empregado deveria receber da Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) a sua indenização ou pensão. Ou seja, em um primeiro momento, a lei Eloy Chaves instituiu para os ferroviários uma nova previsão no que tange aos acidentes. Não mais tratava-se de uma questão de indenização entre patrão e operário, mas sim de uma pensão paga pela CAP. Apesar dessa previsão inicial, esse possível problema jurídico foi logo corrigido quando em 1927 um regulamento sobre a lei

dos ferroviários determinou que a responsabilidade por acidentes deveria ser regida por lei específica, isto é, o decreto de 1919.

Dentro da doutrina jurídica, a única referência sobre isso que encontrei é de um artigo publicado na *Revista dos Tribunaes*, em março de 1928, no qual o autor, Adriano de Oliveira, discute a aplicação da Eloy Chaves ou do Decreto-Lei 3.724/1919 em matéria de acidentes. Ele conclui que, tendo em vista um novo regulamento de 1927, o legislador retomou o modelo especial de indenização por acidentes de trabalho previsto na lei de 1919, abandonando, nesse primeiro momento, o modelo de pensão por acidente pelas CAPs (OLIVEIRA, 1928, p. 262).

Porém, essa discussão ganharia força novamente, mas não através do Decreto n. 24.637/1934, que reformou a lei de acidentes, mas por meio das Constituições de 1934 e de 1937 e da criação, nesse mesmo período, do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos. A Constituição de 1934, como vimos anteriormente, prevê no seu art. 121, §1º, h) que o Estado deveria assegurar ao trabalhador urbano instituição de previdência para os casos de acidentes do trabalho, enquanto a Constituição de 1937 mantém essa mesma previsão no seu art. 137.

Do ponto de vista da doutrina jurídica, ainda durante os anos 1920, após a primeira legislação acidentária de 1919, é claro um movimento dentro da doutrina jurídica, representada em parte pela chamada teoria do risco profissional, de ruptura com o direito civil. Esse deslocamento foi abordado no capítulo anterior e as exceções, representadas por autores como Jorge Americano, que buscavam conciliar as recentes teorias acidentárias com a responsabilidade civil tradicional, apenas reforçam uma mudança maior dentro dos juristas brasileiros. Esse movimento, portanto, já explicado anteriormente, de “ruptura” com o direito civil e a criação de uma teoria jurídica especial, com elementos próprios do direito do trabalho, é facilmente verificável dentro dos livros e discussões jurídicas durante todo os anos 1920.

A partir do início dos anos 1930, nesse contexto de ampla discussão sobre os seguros privados e públicos, a doutrina jurídica novamente passa por um segundo deslocamento no que tange à natureza da indenização dos acidentes de trabalho. Como representante mais claro desse movimento cito o caso de Helvécio Xavier Lopes, jurista que desde o início da década de 1930 escrevia sobre acidentes do trabalho, além de ser presidente, já na década de 1940, do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas.

Em artigo publicado na revista *Direito: doutrina, legislação e jurisprudência*, Helvécio Xavier Lopes escreve que a teoria do risco profissional foi um importante avanço no que diz respeito ao desenvolvimento de direitos trabalhistas aos operários. Através dessa teoria, os acidentes do trabalho desvincularam-se das normas de direito civil para um regime no qual

ocorreria a reparação pelos acidentes de trabalho em todas as situações, exceto em caso de dolo do próprio operário. De acordo com o autor, não se pode deixar de compreender o mérito dessa transformação. Porém:

(...) paulatinamente as leis se modificam e tem que se adaptar às novas necessidades sociais que consagram a técnica jurídica. Daí assistirmos atualmente a uma reforma fundamental que está se processando num grande número de países e principalmente em países americanos e que, sintetizada numa fórmula sucinta, **consiste no abandono do direito especial de reparação dos acidentes em favor do direito social do seguro-acidentes** (LOPES, 1942, p. 55) (Grifo meu).

Isto é, tendo em vistas novas necessidades e exigências sociais, seria preciso abandonar a teoria do risco profissional e adotar um modelo de seguro social no Brasil. Ao invés de se buscar a reparação e indenização nos casos de acidentes do trabalho isoladamente, era preciso criar um sistema integrado, público e completo que atendesse a todos os campos profissionais.

Explica Helvécio Xavier Lopes (1942, p. 60-66) que as grandes vantagens da adoção de um sistema de seguro social no Brasil seriam as seguintes: i) a extensão do campo de atuação da lei acidentária. Mesmo que, após a lei de 1934, a aplicação da reparação por acidentes tenha se estendido a profissões consideradas menos arriscadas, ainda haveria diversas lacunas na lei, sobretudo no campo da agricultura. Ainda que ocorresse contínua reformulação da lei, problemas sempre existiriam, sobretudo em relação àqueles que exercem funções não claramente determinadas, que não poderiam ser cobertos pelo risco profissional. Através do seguro social, seria possível cobrir todos os trabalhadores urbanos e rurais, através do sistema de responsabilidade coletiva, com um desejável nivelamento dos encargos sociais; ii) administração pelas instituições autárquicas, isto é, instituições de direito público sem finalidade de lucro; iii) pagamento regular por meio de pensões ou aposentadorias e das prestações em natureza, isto é, o oferecimento de serviços médicos aos acidentados; iv) maior capacidade de coordenação para prevenção dos acidentes; v) procedimento administrativo mais célere para o pagamento da indenização.

Em síntese, portanto, o que escreve Helvécio Xavier Lopes é um indicativo desse novo argumento presente na doutrina jurídica acidentária brasileira a partir dos anos 1930: a percepção de que a teoria do risco profissional e a “ruptura” com o direito civil e seu modelo tradicional de responsabilidade não era mais suficiente para lidar com o problema dos acidentes de trabalho. Esse modelo de responsabilidade especial, criado a partir de 1919, deveria ceder lugar a um sistema de seguros públicos.

Apesar de aparecer com maior força a partir dos anos 1930, a menção a um sistema de seguros públicos não era exatamente novo na doutrina jurídica brasileira. Evaristo de Moraes

(1986, p. 44), em 1904, na primeira edição de *Apontamentos de Direito Operário*, cita o exemplo da Alemanha, como pioneira nesse sentido.

O caso germânico é clássico. Como explica Michael Stolleis (2013, p. 37-38) após uma grave crise econômica durante a década de 1870, as dúvidas em relação a um Estado Liberal voltaram à tona na Alemanha nos anos 1880. A necessidade de intervenção estatal no ramo dos acidentes era latente. No começo dessa década, em um amplo movimento de reformas políticas e legislativas, a Alemanha se tornou um primeiro exemplo de país com um sistema robusto de seguridade social (Sistema de Seguridade Social de Bismarck), incluindo a proteção acidentária. Em junho de 1883, foi criada a lei que instituiu o seguro doença obrigatório dos empregados, com o desenvolvimento de um fundo específico para isso, com participação dos patrões, empregados e do Estado. É interessante perceber que a grande diferença do modelo germânico para aquele desenvolvido na França, por exemplo, que também aderiu ao regime de asseguaração obrigatória, é justamente a presença de um sistema público de seguridade social, com participação estatal e que atendia a praticamente todos os ramos da atividade industrial.

No Brasil, esse argumento, como no exemplo citado de Helvécio Xavier Lopes, começa a ganhar força na doutrina jurídica apenas a partir da década de 1930. Com argumentos similares, Oscar Saraiva, então consultor jurídico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, afirma em parecer publicado no Diário Oficial da União em 11 de junho de 1941, que a tendência da legislação brasileira é de conceder ao Estado o encargo de administrar o campo das atividades de seguro contra acidentes, através de empresas que não visem fins lucrativos, mas unicamente a concessão de benefícios. Em seguida afirma também que a coexistência entre seguro social público e privado é incompatível com a natureza do próprio Estado, que, de acordo com o autor, deve ter exclusividade na atuação nesse campo de interesse geral e social, como o de seguro social (LOPES, 1942, p. 58-59).

Essa mudança de percepção sobre os seguros fica ainda mais clara quando observamos o caso de Araújo Castro. Na primeira edição de *Accidentes do trabalho*, datada de 1919, ele critica a ausência da asseguaração obrigatória no Decreto-Lei 3.724/1919, porém menciona que o papel do Estado nesse tipo de seguro deveria ser somente o de fiscalização, como uma forma de evitar abusos que possam surgir das empresas responsáveis pelo seguro acidentário (CASTRO, 1919, p. 90-91). Já na quinta edição do seu livro, datada de 1939, Castro (1939, p. 282) menciona como os seguros acidentários possuem uma natureza especial, *sui generis*, no seguinte sentido:

As normas jurídicas que regulam os seguros comuns são completamente diferentes das que regulam os seguros operários. Na primeira hypothese, há uma relação

contractual entre segurador e segurado, ao passo que na segunda o seguro tem o carácter de verdadeira assistência imposta ao patrão, pelo Estado, em favor do operário. Resulta disto que o seguro operário reveste o característico de uma instituição pública, não podendo, pois, ser regulado pelo direito privado, como o seguro commum.

Castro é menos contundente do que Helvécio Xavier Lopes e Oscar Saraiva, pois não menciona que o seguro acidentário deveria ser atividade exclusiva do Estado, como os demais. Porém, é clara uma mudança de percepção do autor entre a primeira e a quinta edição do seu livro, passando de uma posição mais liberal do ponto de vista econômico em 1919, no qual enxergava o papel do Estado apenas como fiscalizador das companhias de seguro, para uma posição mais publicista em 1939. Nessa última, Castro entende que o seguro acidentário tem a natureza pública, de assistência social, não devendo ser regulado pelo direito privado e não regido pelas mesmas normas que os demais tipos de seguros.

Lopes, Saraiva e Castro são unânimes em um ponto: o modelo de responsabilidade especial, pautado sob a teoria do risco profissional, deveria ser revista: era necessário um modelo de responsabilização coletiva, sob regime de direito público. Ainda que as empresas de seguro privado no campo dos acidentes de trabalho tenham permanecido até, pelo menos, a década 1960 (GOMES, 1979, p. 175), quando foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), é interessante observar como, a partir da década de 1930, a doutrina jurídica começou a se preocupar com a necessidade de se construir um modelo de responsabilidade coletiva para os acidentes de trabalho, sob o monopólio estatal. A teoria do risco profissional que antes tinha sido o motor da construção de um sistema paralelo de indenização pelos acidentes de trabalho, individualizando-se em relação ao direito civil, não era mais suficiente para lidar com o novo contexto. Esse deslocamento do campo da reparação por meio da teoria do risco profissional para a responsabilidade coletiva guiou o debate político e jurídico sobre os acidentes de trabalho nas décadas seguintes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os acidentes de trabalho marcaram presença constante nas discussões políticas e jurídicas no Brasil nas quatro primeiras décadas do século XX. Proteger os operários da incerteza frente aos acidentes de trabalho, seja através de um sistema de seguridade social ou por meio de uma indenização paga pelo patrão, era uma das principais reclamações dos movimentos operários nesse contexto.

Dentro do cenário político, o Decreto-Lei 3.724/1919 foi uma das primeiras e principais leis de proteção ao trabalho no Brasil, nesse período de adaptação das legislações, orientadas pelo liberalismo do século XIX, a um novo contexto, no qual o Estado é chamado para intervir na questão social de forma mais incisiva. No meio jurídico e teórico, essa legislação acidentária e, de maneira geral, a discussão sobre acidentes do trabalho, é representativa de um importante processo de formação do direito do trabalho e de institutos jurídicos com estruturas, normativas e teorias diversas do direito civil tradicional. De maneira geral, a história dos acidentes do trabalho no Brasil entre 1919 e 1944, observada do ponto de vista de como o direito lidou com isso, pode ser sintetizado em um movimento de deslocamentos: inicialmente do campo do direito civil para o campo trabalhista e, posteriormente, ao longo da década de 1930, para a seara previdenciária.

Esses deslocamentos e as pequenas (ou não tão pequenas assim) rupturas derivadas deles são observáveis até hoje na forma como o direito lida com os acidentes de trabalho. É possível dizer que hoje um acidente pode gerar uma ação indenizatória de natureza civil contra o empregador, um benefício previdenciário no INSS, bem como reflexos trabalhistas, como o afastamento remunerado nos primeiros 15 dias e a estabilidade provisória decorrente de acidente. Isso sem mencionar as questões não menos importantes acerca da segurança no trabalho e as discussões médicas decorrentes disso. É um tema fluído e interdisciplinar, que caminha entre as diversas áreas do direito, e fora dele. Compreender, portanto, a história dos acidentes no Brasil do ponto de vista jurídico é entender justamente as razões e as origens desses deslocamentos, isto é, de como essa matéria, à princípio de natureza civil se deslocou para outros contextos, englobando características e instrumentos próprios e de como os reflexos disso são facilmente perceptíveis até hoje.

Desde o primeiro projeto de lei sobre acidentes do trabalho no Brasil, em 1904, até a publicação do Decreto-Lei 3.724/1919 passaram-se mais de 15 anos. Esse foi o tempo necessário para que a cultura jurídica brasileira, incluindo aqui especialmente os debates parlamentares e os juristas, entendessem que era preciso uma ruptura com o modelo tradicional

de responsabilidade civil. À lógica, tão cara aos juristas tradicionais, de que a responsabilidade de indenizar deve decorrer do dano, nexos causal e culpa, foi adicionada uma exceção: a teoria do risco profissional, que é a base teórica da legislação acidentária de 1919.

De acordo com essa teoria, a culpa, ainda que sob a forma da negligência, imprudência ou imperícia, não seria mais necessária para a responsabilização dos empregadores quanto aos acidentes de trabalho dos seus operários. Em outras palavras, a responsabilização passa a ser objetiva, bastando a comprovação do acidente e do dano. Medeiros e Albuquerque (1905, p. 104), autor do primeiro projeto de lei sobre o tema, em 1904, compara um acidente de trabalho a um problema de uma máquina na indústria: se há um dano, assim como uma ferramenta de trabalho que quebra, é preciso que este dano seja reparado, e o custo disso é do dono da fábrica. Por essa mesma lógica, se o operário sofre um acidente, ele deve ser indenizado, ainda que o patrão não tenha qualquer culpa quanto ao acidente, afinal é o patrão quem deve suportar os riscos do seu empreendimento.

Ainda que possa parecer uma fundamentação um tanto quanto fria e simples aos nossos olhos hoje, o debate sobre os acidentes do trabalho nesses primeiros anos do século XX no Brasil é profundo e complexo. Do ponto de vista teórico, a discussão sobre a questão social (incluindo aqui o tema dos acidentes de trabalho) está intimamente relacionada com a doutrina católica e com aspectos morais, ainda que misturada com outros discursos liberais, socialistas e, inclusive, social-democratas. Defender os operários nesse período passava, dentre outros aspectos de ordem jurídica, pela defesa de uma moralidade católica de ajuda aos oprimidos. Esses argumentos morais, católicos, misturados aos argumentos socialistas e social-democratas estão presentes nos discursos acerca da questão social. A defesa da participação do Estado nas relações entre operário e patrão, seja sob a forma da indenização pós-acidente ou, ainda, nas tentativas de criar estratégias de segurança no trabalho, são formas de expressar a indignação com os problemas decorrentes do trabalho industrial.

O cenário político que antecedeu a criação do Decreto-Lei 3.724/1919 é um indicativo importante acerca da aplicação da legislação acidentária nas décadas de 1920 e 1930. O primeiro ponto importante sobre isso que também é fundamental para a compreensão da década seguinte no Parlamento brasileiro é a divisão, proposta por Ângela de Castro Gomes, das bancadas: a bancada trabalhista, como aquela que mais defendia a criação das leis sociais; a bancada gaúcha, como a principal oposição a esse projeto; a bancada paulista, que pensava especialmente sob o ponto de vista econômico e, nesse contexto, do final da década de 1910 não negava a questão social. É claro como a criação dessa legislação acidentária foi uma resposta política a todo um contexto social e político, de intensos movimentos operários,

especialmente a Greve Geral de 1917. Em outras palavras, uma maneira de apaziguamento social frente às grandes tensões daqueles tempos. Isso se reflete na própria legislação, criada sem a maturidade e os mecanismos necessários que favorecessem a sua aplicação. Uma lei criada com os germes de sua própria destruição?

Pietro Costa e Giovanni Cazzetta explicam como os direitos sociais e o papel do Estado no início do século XX possuem uma dualidade latente que é parte da sua própria essência. Por um lado, as leis sociais desempenham um papel fundamental na transformação da realidade social. Por outro lado, a mesma legislação também é vista como uma forma de controle social e manutenção da ordem. Isso pode ser observado na análise dos debates parlamentares e da prática jurídica da época no que se refere aos acidentes de trabalho, em que a aplicação da lei foi condicionada por elementos técnicos. Apesar dos benefícios trazidos pela lei aos trabalhadores, a sua implantação ocorreu em um contexto de pacificação social, o que evidencia o duplo papel da lei de acidentes de trabalho nesse momento histórico.

No contexto brasileiro, Covolan e Dias (2018) e Ferraz (2010) apontam que, durante toda a década de 1920, o Decreto-Lei 3.724/1919 foi subutilizado pelos operários. As razões disso são diversas, e vão desde mecanismos internos à própria legislação, como a ausência da previsão de um seguro obrigatório e, portanto, ausência de uma garantia quanto ao pagamento da indenização pelo operário, quanto a mecanismos externos à legislação, como os mencionados “abafamentos” por parte da polícia de inquéritos acidentários, o que impossibilitava a indenização. Se observarmos as motivações dos deputados, por vezes pautados pela preocupação com as tensões crescentes de greves, passando pelas previsões legais contraditórias e claramente limitadoras, fica claro que, apesar de benéfico aos operários, esse decreto foi uma legislação pensada como uma forma de acalmar as pressões populares no Parlamento e de controle estatal sobre a questão social.

Os problemas práticos de aplicação da lei acidentária na década de 1920 também se refletem nos debates parlamentares. Nessa década foram várias as tentativas de reforma da legislação acidentária. Duas delas merecem destaque, sendo as mais debatidas dentro do Congresso brasileiro: o projeto de reforma de 1923 e o projeto Afrânio Peixoto de 1927. O primeiro desses projetos foi proposto pela recém-criada Comissão de Legislação Social e as suas disposições iniciais refletem muito dos mecanismos mencionados pela historiografia que prejudicavam a aplicação da legislação acidentária. Em sua tramitação, apesar de unir os parlamentares no que diz respeito à necessidade da mudança da legislação, foi também um fator importante na tensão acerca da questão acidentária entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Apesar dos discursos parlamentares reforçarem uma ideia de oposição entre uma

Câmara dos Deputados reformista e um Senado conservador, isso não se reflete necessariamente nas ideias, de fato, defendidas por eles.

O projeto Afrânio Peixoto, por exemplo, proposto mais de um ano depois da paralização das discussões acerca do projeto de reforma de 1923, ocupa mais claramente um espaço direcionado à conciliação entre as duas Casas: Senado e Câmara dos Deputados. Em seus aspectos técnicos, o projeto Afrânio Peixoto é similar àquele de 1923, tendo como principal diferença a maior preocupação com a simplificação do processo acidentário, com a exclusão da fase do inquérito policial e a união desses poderes nas mãos do juiz, durante a fase processual. Em síntese, portanto, ao longo da década de 1920, o que se viu dentro do Parlamento brasileiro quanto à legislação acidentária é que os problemas decorrentes das dificuldades de aplicação da lei geraram duas grandes tentativas de reforma da lei. Porém, por motivos especialmente políticos, e disputas entre Senado Federal e Câmara dos Deputados, ambos projetos acabaram sendo abandonados pelo Congresso Nacional. Vale dizer, ainda, que do ponto de vista teórico, as duas reformas partem de premissas muito similares, que ressoam muitas das críticas presentes nos livros e artigos jurídicos desse período.

Essa falta de efetividade na prática jurídica, a partir da legislação acidentária de 1919, não encontra o mesmo cenário no aspecto teórico, no mundo dos juristas. A partir da década de 1920, com a entrada em vigor do Decreto-Lei 3.724/1919, os acidentes de trabalho, antes pensados sob a ótica da responsabilidade civil tradicional, move-se para um espaço antes praticamente vazio. Em um contexto no qual conceitos como contrato de trabalho, empregado e empregador ainda não tinham os sentidos como conhecemos atualmente, essa legislação inaugura um sistema especial e excepcional de indenização por acidentes de trabalho, baseado na teoria do risco profissional. Essa teoria, não obstante as tentativas de juristas de negar isso, sobretudo civilistas com seu mantra igualitário e individualista, se afasta do direito civil e ajuda a delimitar um direito próprio, com bases e princípios diferentes. É justamente nesse contexto que se forma uma doutrina jurídica especializada em acidentes do trabalho, com grande produção acadêmica se comparada às décadas anteriores. Esse é o que chamamos aqui de primeiro deslocamento acerca da natureza jurídica dos acidentes de trabalho: do direito civil move-se ao direito do trabalho, através da teoria do risco profissional.

A partir da década de 1930 houve uma profunda alteração na estrutura de legislação social no Brasil, com a criação do Ministério do Trabalho e das diversas reformas das leis operárias realizadas pelo Governo Vargas, inclusive com a mudança da legislação acidentária em 1934. A historiografia especializada, Covolan e Dias e Maria Elisa Nunes da Silva, já demonstraram como, a partir dessa segunda legislação, há uma grande alteração na estrutura

jurídica dos acidentes de trabalho, com mais processos sendo propostos e resultados mais favoráveis aos trabalhadores. Em outras palavras, o uso da legislação pelos trabalhadores é radicalmente diferente do período anterior, de forma que nesse período a partir de 1934, a legislação acidentária realmente se tornou parte do cotidiano e da experiência dos trabalhadores.

A partir, especialmente, das Constituições de 1934 e 1937 e do empenho da política Vargasista sobre a criação de Institutos de Aposentadoria e Pensão a partir de 1933, a doutrina jurídica também passa a enxergar os acidentes de trabalho sob uma ótica diversa.

O seguro social, ou modelo de responsabilidade coletiva, começa a ganhar força na doutrina jurídica através dos escritos, por exemplo, de Helvécio Xavier Lopes. Um modelo de responsabilidade que viria substituir, nas décadas seguintes, a teoria do risco profissional e ajudar a pensar a questão dos acidentes sob uma orientação coletiva. Ou seja, o modelo ideal para lidar com os acidentes, pensado na doutrina, deixava de ser uma questão individual e privada, ainda que objetiva, para se tornar um problema de ordem coletiva e social, gerido por uma autarquia e financiado pelo Estado. Nesse caso, ocorre o que chamei de segundo deslocamento da questão acidentária.

Nesse segundo deslocamento, o problema dos acidentes de trabalho, até então vinculado à teoria do risco profissional, isto é, a um modelo de responsabilização objetiva do empregador, passa a ser pensado através de um modelo de seguro coletivo. Paralelamente a isso, é possível dizer que a década de 1930, especialmente na segunda metade desse século, os negócios para as empresas de seguro atingiram o seu auge. Auge que viria a impulsionar a regulamentação estatal, na década seguinte com o Decreto n. 7.036/1944, que limitou a criação de novas companhias de seguro para atuar na área de acidentes de trabalho e fixou a data de 31 de dezembro de 1953 para as que existissem fossem encerradas. Isto é, parece claro aqui que no momento que se começava a discutir, dentro do mundo dos juristas, acerca da necessidade de um seguro social público, bem como das limitações e problemas decorrentes da teoria do risco profissional, ocorre simultaneamente ao período em que, no mundo dos negócios, as companhias de seguro privado estivessem em melhor forma e com mais lucro. Novamente, assim como na década anterior, os discursos jurídicos e a prática jurídica não estão sintonizados.

Isso também se reflete diretamente nas disposições da legislação e é muito importante de ser compreendido. As duas leis estudadas, de 1919 e 1934, são bastante similares, com duas grandes diferenças: a reformulação do modelo de garantia, com a inclusão da caução ou seguro obrigatório e a reformulação do processo acidentário, deixando-o mais simples e reservado apenas para algumas situações excepcionais. Ou seja, também aqui o que se vê na legislação acidentária é muito diferente daquilo que se discute dentro da doutrina jurídica. Enquanto a

legislação previa (e se prendia) ao modelo de responsabilização do individual do empregador, através da teoria do risco profissional, a doutrina jurídica, em regra, discutia e era quase unânime quanto à falência desse modelo e a necessidade do seguro social público.

Os deslocamentos e transições teóricas são elementos fundamentais na construção do conhecimento em diferentes áreas do direito. Essas mudanças de perspectiva podem levar a novas compreensões e descobertas, mas também podem gerar conflitos e incongruências, como é o caso. Quando ocorrem mudanças teóricas, é comum que haja um período de transição, em que as antigas e novas teorias coexistem, muitas vezes gerando tensões e conflitos. É justamente como interpreto os acidentes de trabalho no período analisado, de 1919 a 1944.

Durante toda a década de 1920, é claro como a recente consagração legislativa da teoria do risco profissional e a “ruptura” dos acidentes de trabalho com o direito civil trouxe incertezas e longas discussões teóricas sobre como lidar com esse novo direito. Já, durante a década de 1930 e a nova lei em 1934, que talvez seja aquela melhor reflete os objetivos da teoria do risco profissional, a discussão ganha novo rumo. A necessidade do seguro social e as discussões sobre os efeitos econômicos das companhias de seguro privado motivam os juristas a questionarem a efetividade da teoria do risco profissional e gerando um novo deslocamento do tema. Não se tratava mais de uma disputa entre direito civil e direito do trabalho, mas sim o surgimento daquilo que conhecemos atualmente como Direito Previdenciário, ainda que em estágio embrionário.

Esse cenário encontrado abre um leque de perguntas importantes, que permanecem sem respostas. Como a doutrina jurídica lidou com o seguro social público para os acidentes de trabalho a partir de 1944, com a nova lei acidentária? Em que medida a regulamentação e o controle estatal sobre as empresas de seguro privado condicionam os argumentos jurídicos sobre o tema? Quais os argumentos jurídicos que fundamentam a formação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966? Esses argumentos são similares aos apresentados na década de 1930? Se não, o que mudou entre os dois momentos?

Como mencionado anteriormente, o cenário jurídico sobre os acidentes de trabalho no Brasil é, até hoje, incerto e repleto de contradições e ligações entre ramos diferentes do direito. Portanto, o objetivo aqui não é criar pontos de inflexão definitivos, em que determinada teoria deixa de ser utilizada e outra passa a ser definitiva, mas o de chamar a atenção para essas ligações e condicionamentos. Além disso, é fundamental a compreensão de como os argumentos jurídicos estão extremamente conectados aos contextos políticos e econômicos e que buscar uma coerência absoluta no direito é uma tarefa insólita.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Alzira Alves. Deodato Maia. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). *Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2019.

A CLASSE OPERÁRIA. Rio de Janeiro, n. 5, ano I, sábado, 30 de maio 1925.

ALVARENGA, Lucas Thiago Rodarte. Nos bastidores de um jornal operário: comentários sobre o processo de produção e circulação do jornal A Terra Livre entre os anos de 1905 e 1910. ANPUH-Brasil, *Anais do 30º Simpósio Nacional de História*, Recife, 2019.

AMERICANO, Jorge. *Do acto illicito nos accidentes do trabalho*. São Paulo: Livraria acadêmica, 1925.

AMOROSI, Virginia. Il lavoro come problema giuridico di ordine internazionale: spunti dalle colonie d’Africa di primo novecento. In: BASCHERINI, Gianluca; RUOCCO, Giovanni. *Lontano vicino. Metropoli e colonie nella costruzione dello Stato nazionale italiano*. Napoli: Jovene Editore, 2016, p. 137-155.

ARMIJO, Camilo Plaza; SAAVEDRA, Manuel Bastias. From control to social reform: the Latin-American social question in the Latin-American scientific congresses (1898-1908). *Estudos Ibero-Americanos*, Porto Alegre, v. 42, n. 1, p. 283-307, jan.-abr. 2016.

A TERRA LIVRE. São Paulo, n. 2, ano I, sábado, 3 de janeiro 1906.

BARBOSA, Ruy. A questão social e política no Brasil. In: BARBOSA, Ruy. *Pensamento e ação*. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicação, 1999, p. 367-442. Disponível: http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui_barbosa/p_a5.pdf. Acesso em: 20/11/2021.

BATALHA, Claudio H. M. Identidade da classe operária no Brasil (1880-1920): atipicidade ou legitimidade. *Revista Brasileira de História*, São Paulo: ANPUH-Marco Zero, v. 12, n.23/24, p.111-124, set.1991/ago.1992.

BATALHA, Claudio H. M.. Formação da classe operária e projetos de identidade coletiva. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves. (Orgs.). *O Brasil Republicano – O tempo do liberalismo excludente Da Proclamação da República à Revolução de 1930*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 161-189, 2008.

BEVILAQUA, Clovis. *Direito das obrigações*. Salvador: Livraria Magalhães, 1896.

BEZERRA, Andrade. *Accidentes no trabalho: commentarios á lei n. 3.724, de 15 de janeiro de 1919, acompanhados do regulamento n. 13.498, de 12 de março do mesmo anno*. Rio de Janeiro: Livraria Drummond, 1919.

BIERNATH, André. Como os presidentes brasileiros lidaram com a gripe espanhola no início do século 20? *BBC News Brasil*, São Paulo, 14 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56031995>. Acesso em: 20/11/2021.

BIROCCHI, Italo. Oltre le storie nazionali: dalla storia del diritto alle storie del diritto. In: SORDI, Bernardo (a cura di). *Storia e Diritto: Esperienze a Confronto: Incontro internazionale di studi in occasione dei 40 anni dei Quaderni fiorentini*. Firenze 18-19 ottobre 2012. Milano: Giuffrè, 2013.

BORGETTO, Michel. La problématique des droits sociaux sous la révolution: entre archaïsme(s) et modernité. *Annales historiques de la Révolution française*, vol. 328, n. 1, 2002, p. 47-60. Disponível em: http://www.persee.fr/doc/ahrf_0003-4436_2002_num_328_1_2579?q=sieyes+droits. Acesso em: 17/02/2021.

BRASIL. *Annaes da Camara dos Deputados*. Sessões de 1 a 30 de setembro de 1904. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. V, 1905.

BRASIL. *Annaes da Camara dos Deputados*. Sessões de 1 a 31 de outubro de 1918. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. X, 1919a.

BRASIL. *Annaes da Camara dos Deputados*. Sessões de 17 a 31 de julho de 1918. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. V, 1919b.

BRASIL. *Annaes da Camara dos Deputados*. Sessões de 1 a 31 de agosto de 1923. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. V, 1924.

BRASIL. *Annaes da Camara dos Deputados*. Sessões de 1 a 30 de outubro de 1924. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. VI, 1925.

BRASIL. *Annaes da Camara dos Deputados*. Sessões de 1 a 31 de julho de 1925. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. IV, 1926a.

BRASIL. *Annaes da Camara dos Deputados*. Sessões de 1 a 31 de agosto de 1925. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. V, 1926b.

BRASIL. *Annaes da Camara dos Deputados*. Sessões de 1 a 30 de setembro de 1925. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. V, 1926c.

BRASIL. *Annaes da Camara dos Deputados*. Sessões de 1 a 30 de novembro de 1925. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. VI, 1926d.

BRASIL. *Annaes da Camara dos Deputados*. Sessões de 1 a 30 de julho de 1927. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. IV, 1928a.

BRASIL. *Annaes da Camara dos Deputados*. Sessões de 1 a 31 de agosto de 1927. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. IV, 1928b.

BRASIL. *Annaes da Camara dos Deputados*. Sessões de 1 a 31 de outubro de 1927. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. V, 1928c.

BRASIL. *Annaes da Camara dos Deputados*. Sessões de 1 a 30 de novembro de 1927. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. VI, 1928d.

BRASIL. *Annaes do Senado Federal*. Sessões de 1 a 31 de outubro de 1923. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. VI, 1924e.

BRASIL. *Annaes do Senado Federal*. Sessões de 1 a 31 de junho de 1924. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. VI, 1924f.

BRASIL. *Annaes do Senado Federal*. Sessões de 1 a 30 de setembro de 1924. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. V, 1924g.

BRASIL. *Annaes do Senado Federal*. Sessões de 1 a 30 de setembro de 1924. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. V, 1924g.

BRASIL. *Annaes do Senado Federal*. Sessões de 1 a 31 de outubro de 1924. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. VI, 1924h.

BRASIL. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm. Acesso em: 20/11/2021.

BRASIL. *Decreto nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-3724-15-janeiro-1919-571001-publicacaooriginal-94096-pl.html>. Acesso em: 17/12/2021.

BRASIL. Segunda Camara da Côrte de Apellação. Apelante: C. H. Walker & C.. Apelado: Affonso Joaquim. Relator: Celso Guimarães. Rio de Janeiro, 10 de julho de 1908. *Revista de Direito Civil, Commercial e Criminal*, Rio de Janeiro, vol. X, p. 153-156, 1908.

CABRAL, Rafael Lamera Giesta. The 1934 Brazilian Constitution and the regulation experience of labor in Brazil (1930-1934). *Forum Historiae Iuris - Erste Europäische Internetzeitschrift für Rechtsgeschichte*, v. 29, p. 1-22, 2021.

CASADEI, Thomas. Oltre lo stato sociale? Il dibattito di lunga durata sul 'reddito di cittadinanza'. *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 46, 2017, p. 141-171.

CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. *A questão social*. Rio de Janeiro: C. de Oliveira, 1920.

CASTRO, Araujo. *Accidentes de trabalho*. 1ª ed. Rio de Janeiro, Ed. Leite Ribeiro & Maurillo, 1919.

CASTRO, Araujo. *Accidentes do trabalho*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1939.

CAPELATO, Maria Helena. O Estado Novo: o que trouxe de novo? In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.). *O Brasil Republicano. O tempo do nacional-estatismo - do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CAPELATO, Maria Helena. *Multidões em cena: propaganda política no varguismo e peronismo*. Campinas: Papyrus/São Paulo, FAPESP, 1998.

COSTA, Pietro. I diritti sociali: un diagramma del loro sviluppo. In: CAPELLINI, Paolo; COSTA, Pietro; FIORAVANTI, Maurizio, et al. *Iuris Quidditas: liber amicorum per Bernardo Santalucia*. Napoli: Editoriale Scientifica, p. 37-53, 2011.

COSTA, Pietro. Lo stato sociale come problema storiografico. *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 46, 2017, p. 41-102.

COVOLAN, F. C.; DIAS, C.E.O.. História da legislação social brasileira: os acidentes de trabalho entre 1919 e 1940. *Revista Prim@ Facie*, v. 17, n. 35, p. 01-33, 2018.

D'AMORIM JUNIOR, Nid Dutra. *O cinema em Salvador: estudo organizacional sobre distribuição e exibição de cinema em Salvador, Bahia, Brasil, no período de 1950-1959*. 2020. 570 fl. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020.

DANTAS, Carolina Vianna. Nicanor Nascimento. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). *Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2019.

DANTAS, Monica Duarte; VELLOZO, J. C. O. . Debates parlamentares e seus usos pelo historiador. *Revista do instituto histórico e geographico brasileiro*, p. 45-71, 2018.

DELGADO, M. G.. *Curso de direito do trabalho*. 16ª ed. São Paulo: LTr, 2017.

DIAS, Carlos Eduardo Oliveira. Sindicalismo, mercado e Estado: os dilemas da regulação pública do trabalho no Brasil. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15. Região*, v. 47, p. 165-180, 2015.

DORIA, A. de Sampaio. *A questão social*. São Paulo: Graph. Monteiro Lobato & C, 1922.

DREYFUS, Michel; RUFFAT, Michèle; VIET, Vincent; VOLDMAN, Danièle. *Se protéger, être protégé: une histoire des assurances sociales en France*. Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2006.

EMERSON, Black. The administration of constitutional conflict: structural transformations in american public law, 1877-1946. *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 46, 2017, p. 385-415.

GERALDO, Endrica. A “lei de cotas” de 1934: controle de estrangeiros no Brasil. Campinas. *Caderno AEL*, v.15, n.27. 2009.

EWALD, François. Formation de la notion d'accident du travail. In: *Sociologie du travail*, 23º ano nº1, janeiro-março 1981, p. 3-13.

EWALD, François. *L'Etat-providence*. Paris: Grasset, 1986.

FAUSTO, Boris. *Trabalho urbano e conflito social*. Rio de Janeiro: Difel, 1977.

FERRARI, Irany; MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, A. M.. *História do trabalho, do direito do trabalho e da justiça do trabalho*. 3ª ed. São Paulo: LTr, 2011.

FERRAZ, Eduardo Luís Leite. Acidentados e remediados: a lei de acidentes no trabalho na Piracicaba da Primeira República (1919-1930). *Revista Mundos do Trabalho*, vol. 2, n. 3, janeiro-julho de 2010, p. 206-235.

FONSECA, Ricardo. *Modernidade e contrato de trabalho do sujeito à sujeição jurídica*. São Paulo: LTr, 2002.

FRANCISCO, Henrique Sugahara. Antônio Carlos de Sales Júnior. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). *Dicionário da Primeira República*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2019.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Rodrigues Alves: apogeu e declínio do presidencialismo*. Vol II. Brasília: Senado Federal, 2001.

FREUDENTHAL, S. H. P. B.. *A evolução da indenização por acidente de trabalho*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, p. 196, 2006.

GAMA, Affonso Dionysio. *Os accidentes do trabalho: na doutrina e na pratica*. São Paulo, Livraria Academica Saraiva & C. Editore, 1925.

GAZETA DE NOTÍCIAS. Rio de Janeiro, n. 17, sexta-feira, 17 janeiro 1919.

GOMES, Ângela Maria de Castro. *A invenção do trabalhismo*. 3ª ed. digital. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. Não paginado.

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

GROSSI, Paolo. Il dibattito civilistico all'inizio degli anni novanta. In: GROSSI, Paolo. *La scienza del diritto privato: una rivista-progetto nella Firenze di fine secolo (1893-1896)*. Milão: Giuffrè Editore, 1988.

GROSSI, Paolo. *Mitologias jurídicas da modernidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007.

GROSSI, Paolo. *L'Europa del diritto*. Roma: Laterza, 2016.

GROSSI, Paolo. História social e dimensão jurídica. In: GROSSI, Paolo. *O direito entre poder e ordenamento*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 169-184

GUERRA, Maria Pia. *Anarquistas, trabalhadores, estrangeiros: a construção do constitucionalismo brasileiro na Primeira República*. 2012. 267 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

GUERRA, Maria Pia; CABRAL, Rafael Lamera Giesta. De CNT a TST: o processo institucional e normativo de criação da Justiça do Trabalho (1923-1945). *Revista IHGB*, a. 182(486): 275-302, mai./ago. 2021.

IOTTI, Luiza Horn. A política imigratória brasileira e sua legislação – 1822 - 1914. In: *Brasil no Sul: cruzando fronteiras entre o regional e o nacional*. Anais do X Encontro Estadual de História. Santa Maria: 10 de julho de 2010.

JORNAL DO BRASIL. Rio de Janeiro, n. 16, quinta-feira, 16 janeiro 1919a.

JORNAL DO BRASIL. Rio de Janeiro, n. 17, sexta-feira, 17 janeiro 1919b.

KEISER, Thorsten. Social conceptions of Property and Labour. Private Law in the aftermath of the Mexican Revolution and European Legal Science. *Rechtsgeschichte*, n. 20, 2012. p. 258 – 273. Disponível em: http://data.rg.mpg.de/rechtsgeschichte/rg20_258keiser.pdf. Acesso em: 17/02/2021.

KELLY, Octavio. Acção de soldadas e accidentes no trabalho. *Revista dos Tribunais*, v. 12, n. 47, jul/set, 1923, p. 19-20.

LACERDA, Maurício. *A evolução legislativa do direito social brasileiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

LÉONI, Laure. Histoire de la prévention des risques professionnels. In: *École nationale supérieure de Sécurité sociale*, nº 51, 2017, p. 21-31.

MARTÍN, Sebastián. Del fuero del trabajo al estado social y democrático: los juristas españoles ante la socialización del derecho. *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 46, 2017, p. 335-384.

MAYER, Jorge Miguel. Manuel Pedro Vilaboim. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). *Dicionário da Primeira República*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2019.

MENDONÇA, Joseli Maria Nunes. *Evaristo de Moraes: tribuno da República*. 1ª ed. Campinas: UNICAMP, 2007.

MERRIEN, François-Xavier. *L'Etat Providence: origines et devenir*. Maignaut-Tauzia: MSC, 2019.

MORAES, Evaristo de. *Apontamentos de direito operário*. 3ª ed. São Paulo: LTr, 1986.

MORAES, Evaristo de. *Os accidentes de trabalho e a sua reparação*. Edição fac-similada. São Paulo: LTr, 2009.

MOREIRA, Regina da Luz. Borges de Medeiros. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). *Dicionário da Primeira República*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2019.

MOSES, Julia. *The first modern risk: workplace accidents and the origins of European Social States*. Cambridge: Cambridge U.P., 2018.

MOURA, Esmeralda Blanco Bolsonaro de. *O acidente do trabalho em São Paulo (1890/1919)*. Tese (Doutorado em História) - Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. 1984.

MOURA, Esmeralda Blanco Bolsonaro de. Higiene e segurança do trabalho em São Paulo nas primeiras décadas republicanas: em torno da definição de acidente de trabalho. *Revista de História*. N. 127-128, p. 163-179, ago-dez/92 a jun-jul/93.

OESTREICH, Gerhard. Socialismo i diritti sociali fondamentali. In: OESTREICH, Gerhard. *Storia dei diritti umani e delle libertà fondamentali*. Roma: Laterza, p. 123-138, 2001.

PARANHOS, Adalberto. *O roubo da fala: origens da ideologia do trabalhismo no Brasil*. São Paulo: Boitempo editorial, 1999.

PECHMAN, Robert. Maurício de Lacerda. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). *Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2019.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. “O proletariado industrial na Primeira República”. In: FAUSTO, Boris (org). *O Brasil Republicano: Sociedade e instituições (1889-1930)*. 7ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

REVISTA DE DIREITO CIVIL, COMMERCIAL E CRIMINAL. Rio de Janeiro: Livraria Cruz Coutinho, 1908, p. 153-156.

RIBAS, Antonio Joaquim. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1880.

RIBEIRO, Leonidio. Infortunística. *Revista dos Tribunais*, v. 19, n. 76, nov. p. 3-12, 1930.

ROSEMBERG, André. “A questão social é um caso de polícia”: da tragédia à farsa, uma ponte entre a Primeira República e o século XXI. *Revista Hydra*, vol. 1, n. 2, p. 5-19, 2016.

SAINT-JOURS, Yves. L’influence du risque professionnel sur l’évolution de la responsabilité civile. *Le droit ouvrier*, 2007, p. 367-370.

SBRICCOLI, Mario. Storia del diritto e storia della società. Questioni di metodo e problemi di ricerca. In: GROSSI, Paolo (a cura di). *Storia sociale e dimensione giuridica*. Milano: Giuffrè, 1985. p. 127-148

SILVA, Izabel Pimentel da. Augusto Olímpio Viveiros de Castro. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). *Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2019.

SIQUEIRA, Gustavo Silveira. *História do Direito de Greve no Brasil (1890-1946)*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SMARTLAB. *Iniciativa SmartLab: Promoção do Trabalho Decente Guiada por Dados*. 2022. Disponível em: <https://smartlabbr.org/>. Acesso em: 02/01/2023.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. *História do direito do trabalho no Brasil*. São Paulo: LTr, 2017.

SOUZA, M. F. . A história do acesso à Justiça no Brasil. *Âmbito Jurídico*, v. XIX, p. 24, 2016.

STOLLEIS, Michael. The European welfare state: a model under threat. *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 46, p. 17-39, 2017.

STOLLEIS, Michael. *History of Social Law in Germany*. Heidelberg: Springer, 2013.

TEIXEIRA, Arley Fernandes. “Fazendo as delícias das traças”: os primeiros projetos de lei sobre acidentes do trabalho no Brasil (1904-1919). Orientador: Ricardo Sontag. 2020. 127f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. Acesso em: 20/10/2021.

VANO, Cristina. I “problemi del lavoro” e la civilistica italiana alla fine dell’ Ottocento: il contributo di Emanuele Gianturco. In: MAZZACANE, Aldo. *L’esperienza giuridica di Emanuele Gianturco*. Napoli: Liguori, p. 169-219, 1987.

VANO, Crisitina. Riflessione giuridica e relazioni industriali fra Ottocento e Novecento: alle origini del contratto collettivo di lavoro. In: MAZZACANE, Aldo. *I giuristi e la crise dello stato liberale*. Napoli: Liguori, p. 127-156, 1986.

VIVEIROS DE CASTRO, Augusto Olympio. *A questão social*. Rio de Janeiro: Livraria editora Conselheiro Candido de Oliveira S.A., 1920.

ZANIRATO, Silvia Helena. *O descanso do guerreiro: um estudo sobre a instituição da Previdência Social no Brasil*. Maringá: EdUem, 2003.

ANEXOS

Decreto-Lei n. 3.724/1924

Regula as obrigações resultantes dos accidentes no trabalho

O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brasil:

Faço saber que o Congresso Nacional decretou e eu sanciono a resolução seguinte:

TITULO I

DOS ACCIDENTES NO TRABALHO

Art. 1º Consideram-se accidentes no trabalho, para os fins da presente lei: Ia) o produzido por uma causa subita, violenta, externa e involuntaria no exercicio do trabalho, determinado lesões corporaes ou perturbações funcionaes, que constituam a causa unica da morte ou perda total, ou parcial, permanente ou temporaria, da capacidade para o trabalho; I b) a molestia contrahida exclusivamente pelo exercicio do trabalho, quando este fôr de natureza a só por si causal-a, e desde que determine a morte do operario, ou perda total, ou parcial, permanente ou temporaria, da capacidade para o trabalho.

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

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

Art. 4º A obrigação estabelecida no art. 2º estende-se á União, Estados e municipios para com seus operarios, na execução dos serviços mencionados no artigo antecedente.

TITULO II

DA INDEMNIZAÇÃO

Art. 5º A indemnização será calculada segundo a gravidade das consequências do acidente, as quaes podem ser:

- a) morte;
- b) incapacidade total e permanente para o trabalho;
- c) incapacidade total e temporaria;
- d) incapacidade parcial e permanente;
- e) incapacidade parcial e temporaria.

Parapho unico. Os casos de incapacidade serão definidos e especificados no regulamento desta lei. Entende-se permanente a incapacidade que durar mais de um anno.

Art. 6º O calculo da indemnização não poderá ter por base quantia superior a 2:400\$ annuaes, embora o salario da victima exceda dessa quantia.

Art. 7º Em caso de morte a indemnização consistirá em uma somma igual ao salario de tres annos da victima, a qual será paga de uma só vez á sua familia, conjuge sobrevivente e herdeiros necessarios, observadas as disposições do Codigo Civil sobre a ordem da vocação hereditaria e mais 100\$ para as despezas de enterramento.

§ 1º O conjuge sobrevivente terá direito á metade da indemnização e os herdeiros necessarios á outra metade, na conformidade do direito commum.

§ 2º Deixando a victima sómente conjuge ou sómente herdeiros necessarios, a indemnização será reduzida a uma somma igual ao salario de dous annos. A mesma reduçção terá logar si o conjuge sobrevivente estiver divorciado por culpa sua ou estiver voluntariamente separado.

§ 3º Na falta de conjuge, ou estando este divorciado por culpa sua ou voluntariamente separado, e não havendo herdeiros necessarios, si a victima deixar pessoas cuja subsistencia provesse, a essas pessoas deverá ser paga a indemnização, reduzida nesse caso á somma igual ao salario de um anno.

Art. 8º Em caso de incapacidade total e permanente, a indemnização a ser paga á victima do accidente consistirá em uma somma igual á do seu salario de tres annos.

Art. 9º Em caso de incapacidade total, mas temporaria, a indemnização a ser paga á victima será de metade do salario diario até o maximo de um anno. Si a incapacidade exceder desse prazo será considerada permanente, nos termos do parapho unico do art. 5º, e a indemnização regulada pelo disposto no artigo anterior.

Art. 10. Em caso de incapacidade parcial permanente, a indemnização a ser paga á victima será de 5 a 60 % da que teria direito si a incapacidade fosse total e permanente,

attendendo-se no calculo á natureza e extensão da incapacidade, de accôrdo com a classificação que será estabelecida no regulamento desta lei.

Art. 11. Em caso de incapacidade parcial temporaria, a indemnização a ser paga á victima será de metade da differença entre o salario que vencia e o que vencer em consequencia da diminuição da sua capacidade de trabalho, até que possa readquirir esta.

Art. 12. Quando a incapacidade total ou parcial durar mais de um anno, a victima deixará, findo esse prazo, de receber a diaria, passando a receber a indemnização devida em caso de incapacidade permanente.

Parapho unico. A victima do accidente perderá tambem o direito á diaria desde o dia em que ficar completamente curada ou apta para o trabalho habitual, ou fôr attingida por uma incapacidade permanente. Neste ultimo caso, receberá a respectiva indemnização.

Art. 13. Em todos os casos o patrão é obrigado a prestação de soccorros medicos e pharmaceuticos, ou sendo necessarios, hospitalares, desde o momento do accidente.

§ 1º Quando, por falta de medico ou pharmacia, o patrão não puder prestar á victima immediata assistencia, fará, si o estado da mesma o permittir, transportal-a para o logar mais proximo em que fôr possivel o tratamento.

§ 2º Quando o estado da victima não permittir o transporte, o patrão providenciará para que á mesma não falte a devida assistencia.

Art. 14. As indemnizações e diarias recebidas pela victima em virtude de qualquer incapacidade, serão deduzidas das indemnizações que forem devidas por motivo de seu falecimento ou por se tornar permanente a incapacidade temporaria.

Art. 15. Entende-se por salario annual 300 vezes o salario diario da victima na occasião do accidente.

Parapho unico. Tratando-se de aprendizes, entende-se que o seu salario diario não é inferior ao menor salario de um operario adulto, que trabalhe em serviço da mesma natureza. Todavia, em caso de incapacidade temporaria, a diaria do aprendiz não excederá á que elle effectivamente percebia.

Art. 16. As indemnizações a que esta lei obriga serão pagas no logar do estabelecimento em que ocorreu o accidente, sendo que as diarias serão pagas semanalmente. Em caso de morte, o pagamento aos beneficiarios será feito após a apresentação de todos os documentos necessarios, que serão indicados no regulamento desta lei.

Art. 17. Quando, depois de fixada a indemnização, a victima vier a fallecer em consequencia do accidente, a incapacidade de se agravar, se attenuar, se repetir, ou desaparecer, ou se verificar no julgamento um erro substancial de calculo, poderão o patrão, a

victima, ou seus representantes, pedir a revisão do julgamento que determinou as consequências do accidente e fixou a indemnização.

§ 1º Não será considerada como consequencia do accidente a aggravação da enfermidade ou a morte provocada por culpa exclusiva da victima.

§ 2º A revisão de que trata este artigo só poderá ser pedida dentro do prazo de dous annos, contados da data do julgamento.

Art. 18. Os operarios da União, Estados ou municipios, que tenham direito a montepio, aposentadoria ou pensão, não poderão pedir a indemnização determinada nos arts. 7º e 8º desta lei; nem os que tenham direito a licença remunerada, a indemnização estabelecida nos arts. 9º, 10 e 11.

TITULO III

DA DECLARAÇÃO DO ACCIDENTE

Art. 19. Todo o accidente de trabalho que obrigue o operario a suspender o serviço ou se ausentar, deverá ser immediatamente communicado á autoridade policial do logar, pelo patrão, pelo proprio operario, ou qualquer outro. A autoridade policial comparecerá sem demora ao logar do accidente e ao em que se encontrar a victima, tomando as declarações desta, do patrão e das testemunhas, para lavrar o respectivo auto, indicando o nome, a qualidade, a residencia do patrão, o nome, a qualidade, a residencia e o salario da victima, o logar preciso, a hora e a natureza do accidente, as circumstancias em que se deu e a natureza dos ferimentos, os nomes e as residencias das testemunhas e dos beneficiarios da victima.

§ 1º No quinto dia, a contar do accidente, deve o patrão enviar á autoridade policial, que tomou conhecimento do facto, prova de que fez á victima o fornecimento de soccorros medicos e pharmaceuticos ou hospitalares, um attestado medico sobre o estado da victima, as consequencias verificadas ou provaveis do accidente, e a época em que será possivel conhecer-lhe o resultado definitivo.

§ 2º Nesse mesmo dia a autoridade policial remetterá o inquerito, com os documentos a que se refere o paragrapho anterior, ao juizo competente, para a instauração do summario.

Art. 20. Durante o tratamento, é permittido, quer ao patrão, quer ao operario, requerer a verificação do estado de saude deste ultimo, nomeando o juiz um medico para fazer o exame que se effectuará em presença do medico assistente. Si houver divergencia entre ambos sobre

o estado da victima e as suas condições de capacidade para o trabalho, o juiz nomeará um outro medico para fazer o exame e no seu laudo baseará o julgamento.

TITULO IV

DA ACÇÃO JUDICIAL

Art. 21. Recebidos pelo juiz competente o inquerito e documentos de que trata o § 2º do art. 18, será immediatamente instaurado o processo judicial, que deverá ser encerrado no prazo maximo de 12 dias, contados da data do accidente. Findo esse prazo será proferida sentença e ordenado o pagamento devido pelo accidente.

Art. 22. Todas as acções que se originarem da presente lei serão processadas perante a justiça commum, segundo as prescripções da respectiva organização judiciaria, terão curso summario e prescreverão no prazo de dous annos.

Art. 23. O representante do ministerio publico é obrigado a prestar assistencia judiciaria á victima. A victima do accidente ou seus representantes gosarão da reduçção de metade das custas regimentaes, que serão cotadas para só serem, afinal, pagas pelo vencido, não podendo a falta de prompto pagamento das mesmas ou das devidas pelo patrão retardar a marcha dos respectivos processos.

Art. 24. A presente lei não exclue o procedimento criminal, nos caso previstos em direito commum.

TITULO V

DISPOSIÇÕES GERAES

Art. 25. E' privilegiado e insusceptivel de penhora o credito da victima pelas indemnizações determinadas na presente lei.

Paragrapho unico. A divida proveniente dessas indemnizações gosa, sobre a producção da fabrica em que se tiver dado o accidente, da preferencia excepcional attribuida pelo paragrapho unico do art. 759 doCodigo Civil aos creditos por salario de trabalhadores agricolas.

Art. 26. E' nulla de pleno direito qualquer convenção contraria á presente lei, tendente a evitar a sua applicação ou alterar o modo de sua execução.

Art. 27. Quando os beneficiarios da victima forem estrangeiros só terão direito ás indemnizações si residirem no territorio nacional por occasião do accidente.

Art. 28. Todos os patrões attingidos por esta lei são obrigados a affixal-a, com os respectivos regulamentos, em logar bem visivel de suas fabricas, officinas ou estabelecimentos.

Art. 29. Esta lei será regulamentada dentro de 30 dias e findo esse prazo entrará immediatamente em vigor.

Art. 30. Revogam-se as disposições em contrario.

Rio de Janeiro, 15 de janeiro de 1919, 98º da Independencia e 31º da Republica.

DELFIN MOREIRA DA COSTA RIBEIRO

Urbano Santos da Costa Araujo

Antonio de Padua Salles

Decreto n. 24.637/1934

Estabelece sob novos moldes as obrigações resultantes dos acidentes do trabalho e dá outras providências

O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, na conformidade do art. 1º do decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930, considerando a necessidade de estabelecer sob novos moldes as obrigações resultantes dos acidentes do trabalho, resolve:

CAPÍTULO I**DOS ACIDENTES DO TRABALHO**

Art. 1º Considera-se acidente do trabalho, para os fins da presente lei, toda lesão corporal, perturbação funcional, ou doença produzida pelo exercício do trabalho ou em consequência dele, que determine a morte, ou a suspensão ou limitação, permanente ou temporária, total ou parcial, da capacidade para o trabalho.

§ 1º São doenças profissionais, para os efeitos da presente lei, além das inerentes ou peculiares a determinados ramos de atividade, as resultantes exclusivamente do exercício do trabalho, as resultantes exclusivamente especiais ou excepcionais em que o mesmo for realizado, não sendo assim consideradas as endêmicas quando por elas forem atingidos empregados habitantes da região.

§ 2º A relação das doenças profissionais inerentes ou peculiares a determinados ramos de atividade será organizada e publicada pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e revista trienalmente, ouvidas as autoridades competentes.

Art. 2º Excetuados os casos de fôrça maior, ou de dolo, quer da própria vítima, quer de terceiros, por fatos estranhos ao trabalho, o acidente obriga o empregador ao pagamento de indenização ao seu empregado ou aos seus beneficiários, nos termos do capítulo III desta lei.

§ 1º Não constitúe fôrça maior a ação dos fenômenos naturais quando determinada ou agravada pela instalação ou localização do estabelecimento ou pela natureza do serviço.

§ 2º A responsabilidade do empregador deriva somente de acidentes ocorridos pelo fato do trabalho, e não dos que se verificarem na ida do empregado para o local da sua ocupação ou na sua volta dali salvo havendo condição especial fornecida pelo empregador.

CAPÍTULO II

DO EMPREGADO E DO EMPREGADOR

Art. 3º Empregado é, para os fins de presente lei, todo indivíduo que, sem distinção de sexo, idade, graduação ou categoria, presta serviços a outrem, na indústria, no comércio, na agricultura, na pecuária, e de natureza doméstica, a título oneroso, gratuito ou de aprendizagem, permanente ou provisoriamente, fora da sua habitação, com as exceções constantes do art. 64.

Art. 4º Empregador é a pessoa, natural ou jurídica, sob a responsabilidade de quem trabalha o empregado.

Parágrafo único. A responsabilidade estabelecida neste artigo abrange, também a União, os Estados, os Municípios, e as empresas concessionárias de serviços públicos.

Art. 5º Os empregadores sujeitos à presente lei, excetuados os de serviços domésticos, deverão ter um registro dos respectivos empregados, do qual constarão, acerca de cada um, o número de ordem, o nome, a filiação, a idade, a nacionalidade, a data e o lugar do nascimento, a residência, a data de admissão ao serviço e a do despedimento, a categoria e a ocupação habitual, o salário e a forma do pagamento, e os nomes dos beneficiários, reservada uma coluna para a indicação dos acidentes ou das doenças profissionais.

§ 1º As indicações relativas à identidade do empregado serão feitas de acordo com as que já constaram da sua carteira profissional ou conforme suas próprias declarações.

§ 2º O registro de que trata este artigo deve ser feito antes que o empregado comece a trabalhar.

§ 3º Será feito o registro em livro especial, devidamente autenticado pela competente autoridade e organizado segundo o modelo que for expedido pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

§ 4º Em casos particulares, como os dos serviços de estiva e congêneres, não sendo possível aos empregadores manter segundo as prescrições deste artigo o registro dos seus empregados, obedecerá este a moldes especiais, obrigatoriamente organizados pelos sindicatos profissionais das respectivas classes, com aprovação das autoridades competentes.

CAPÍTULO III

DO SALÁRIO E DA INDENIZAÇÃO

Art. 6º Salário é, para os efeitos desta lei, a remuneração do trabalho percebida, pelo empregado, em dinheiro ou em quaisquer utilidades.

Art. 7º Sendo o salário parcialmente pago em utilidades, converter-se-ão estas em dinheiro, dando-se-lhes o valor máximo de 50% (cinquenta por cento do salário total, se tais utilidades consistirem em habitação e alimentação, e de 25% (vinte e cinco por cento) se consistirem somente em habitação ou somente em alimentação.

Parágrafo único. Em se tratando de serviços agrícolas, pecuários, ou domésticos, não serão computadas pecuniariamente tais utilidades.

Art. 8º O salário totalmente pago em utilidades converter-se-á em importância pecuniária e equivalente ao menor salário devido em dinheiro pelo mesmo ou correspondente gênero de trabalho.

Art. 9º Considera-se diária da vítima a que constar dos assentamentos do livro de registro mantido pelo empregador ou da carteira profissional do empregado.

§ 1º Percebendo a vítima salário mensal, a diária será a vigésima quinta parte desse salário.

§ 2º Nos casos do § 4º do art. 5º, e quando o trabalho for por tarefa, a diária será equivalente ao quociente da divisão, por vinte e cinco, do total dos salários percebidos no mês anterior pelo empregado.

§ 3º Si a diária não constar do livro de registro nem da carteira profissional do empregado, tomar-se-á por base, para os fins deste artigo, o salário de outros empregados que trabalhem em condições semelhantes ou em serviços análogos na forma do § 2º deste artigo.

§ 4º Trabalhando o empregado, em diferentes horas, para mais de um empregador, calcular-se-á a diária como se toda a remuneração houvesse sido obtida no serviço do empregador para o qual trabalhava na ocasião do acidente.

Art. 10 Entende-se por salário anual uma importância equivalente a trezentas vezes a diária da vítima, calculada na forma dos arts. 7º e 9º.

Art. 11 Si a vítima for aprendiz, ou menor ocupado em trabalho que lhe seja peculiar, a respectiva diária não será inferior, para os efeitos da indenização por morte ou incapacidade permanentes, a 5\$000 (cinco mil réis).

Art. 12 A indenização estatuída pela presente lei exonera o empregador de pagar à vítima, pelo mesmo acidente, qualquer outra indenização de direito comum.

Art. 13 A indenização devida pelo empregador não exclue o direito da vítima, seus herdeiros ou beneficiários de promover, segundo o direito comum, ação contra terceiro civilmente responsável pelo acidente.

§ 1º A ação contra terceiro, responsável pelo acidente, terá curso sumário e poderá ser proposta pelo empregador ou pela vítima, seus herdeiros ou beneficiários, ou por um e outra ou outros, conjuntamente.

§ 2º O empregador ou a vítima, seus herdeiros ou beneficiários, propondo ações em juízos diferentes, ficará perempta a jurisdição do juízo a que for distribuída a primeira ação.

§ 3º Na mesma sentença em que condenar terceiros, o juiz adjudicará ao empregador a importância por este paga à vítima, seus herdeiros ou beneficiários, computando-se, igualmente, na conta do empregador tudo quanto este houver despendido por motivo do acidente.

Art. 14 A indenização será calculada segundo a gravidade das consequências do acidente, assim classificadas:

- a) morte;
- b) incapacidade permanente e total;
- c) incapacidade permanente e parcial,
- d) incapacidade temporária e total;
- e) incapacidade temporária e parcial.

Art. 15 Entende-se por incapacidade permanente e total a invalidez absoluta e incurável para qualquer serviço.

Parágrafo único. São casos de incapacidade total e permanente, entre outros, os seguintes:

- a) alienação mental incurável;
- b) perda ou impotência funcional, em suas partes essenciais, de ambos os membros, quer superiores, quer inferiores;
- c) perda ou impotência funcional, em suas partes essenciais, de membro superior e de outro inferior;
- d) cegueira de ambos os olhos, com ou sem perda dos órgãos;
- e) cegueira de um olho, com ou sem perda do órgão, e diminuição importante da força visual do outro;
- f) lesão irreparável do sistema nervoso ou de um dos aparelhos circulatório, respiratório, digestivo e gênito-urinário, conforme o grau.

Art. 16 Entende-se por incapacidade temporária e total a que impossibilita o empregado de exercer qualquer trabalho durante certo tempo.

Parágrafo único. Sempre que durar mais de um ano, a incapacidade temporária, parcial ou total, será considerada permanente, parcial ou total, cessando em tal caso, com o pagamento da indenização devida, o encargo da prestação de tratamento médico, farmacêutico e hospitalar.

Art. 17 Entende-se por incapacidade permanente e parcial a diminuição, por toda a vida, da capacidade do trabalho do empregado.

Art. 18 Entende-se por incapacidade temporária e parcial a diminuição da capacidade de trabalho do empregado, durante certo tempo, sem que o impossibilite de exercer qualquer trabalho.

Art. 19 Qualquer que seja o salário da vítima, o cálculo para a indenização do acidente não poderá ter por base salário superior a 3:6000\$000 (três contos e seiscentos mil réis) anuais.

Art. 20 Em caso de morte, a indenização consistirá, em uma soma calculada entre o máximo de três anos e o mínimo de um ano de salário da vítima, e, salva a hipótese do art. 23, será paga de uma só vez, na forma dos parágrafos seguintes.

§ 1º Na base do salário de três anos:

a) esposa ou ao marido, total e permanentemente invalido, a metade da indenização e aos filhos menores de 21 anos a outra metade, na conformidade do direito comum:

b) na falta do cônjuge sobrevivente, aos filhos menores quando em número de três ou mais, sendo a indenização repartida entre eles, em partes iguais.

§ 2º Na base do salário de dois anos:

a) ao cônjuge sobrevivente, quando não existirem filhos;

b) aos filhos menores, na falta de cônjuge sobrevivente, quando em número inferior a três;

c) aos filhos maiores, na falta de cônjuge sobrevivente, quando não possam prover à sua subsistência, por incapacidade física ou mental; e, neste caso, para o efeito da indenização, repartida segundo o § 1º deste artigo, alíneas a e b, serão equiparados a menores;

d) aos pais da vítima, na falta de cônjuge sobrevivente, de filhos menores ou de maiores incapazes, quando não possam prover à sua subsistência, por incapacidade física ou mental, e vivam às expensas da vítima.

§ 3º Na base do salário de um ano; à pessoa cuja subsistência esteja a cargo da vítima, - somente no caso em que a indenização não deva ser paga a pessoas enumeradas nas alíneas dos parágrafos 1º e 2º.

§ 4º Para os efeitos desta lei, equiparam-se aos legítimos os filhos naturais e à esposa a companheira mantida pela vítima, que hajam sido declarados na carteira profissional.

Art. 21 Não terão direito a indenização:

a) o cônjuge desquitado por culpa sua, ou voluntariamente separados;

b) os beneficiários que estiverem nas condições dos artigos 1.744 e 4.745 do Código Civil;

c) o cônjuge sobrevivente cujo matrimônio houver sido contraído depois do acidente, salvo se já era mantido pela vítima, nos termos do § 4º do art. 20.

Art. 22 Além da indenização prevista no art. 20, o empregador abonará 200\$000 (duzentos mil réis) para as despesas do enterramento da vítima.

Art. 23 Sempre que a vítima, tendo herdeiros ou beneficiários, estiver inscrita em instituição de seguro social oficialmente reconhecida que lhes garanta pensão, à mesma instituição reverterão dois têços da indenização a ser paga, cabendo aos herdeiros ou beneficiários o têço restante, nos termos desta lei.

Parágrafo único. A pensão, no caso dêste artigo, será concedida aos herdeiros ou beneficiários independentemente dos prazos de carência em vigôr na legislação das caixas de aposentadoria e pensões, ou outros que forem fixados no seguro social.

Art. 24 Em caso de incapacidade permanente e total, a indenização consistirá em soma igual ao salário de três anos, calculando-se o salário de um ano conforme prescreve o art. 10.

Art. 25 Em caso de incapacidade permanente e parcial, a indenização será equivalente à importância de 5 % a 80 % (cinco por cento a oitenta por cento) daquela a que a vítima teria direito se a incapacidade permanente fôsse total, de acôrdo com a tabela que expedir o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, a qual fixará percentagem para cada incapacidade, tendo em vista a natureza da lesão, a idade e a profissão da vítima.

Art. 26 Estando a vítima inscrita em instituição de seguro social oficialmente reconhecida, que garanta pensão por invalidez, e sendo a indenização superior a 30 % (trinta por cento) de 900 (novecentos) salários, dois têços desta reverterão a favôr da instituição referida, como auxílio ao pagamento daquela pensão.

Parágrafo único. Não tendo direito à aposentadoria imediata, a vítima ficará, na hipótese dêste artigo, isenta da sua contribuição para o seguro social, possuía êste o título de caixa de aposentadoria e pensões ou outro.

Art. 27 Em caso de incapacidade temporária e total, a indenização será durante o período dessa incapacidade e até o máximo de um ano, equivalente a uma diária de duas têças partes do salário diário, não podendo êste, para os efeitos do cálculo, exceder de 18\$000 (dezoito mil réis), tendo em vista o disposto nos artigos 6º a 11.

Art. 28 Em caso de incapacidade temporária e parcial, a indenização será equivalente à metade da diferença entre o salário que a vítima vencia e o que vier a vencer em consequência da diminuição de sua capacidade no trabalho, até que possa readquirir-la integralmente.

§ 1º Na hipótese dêste artigo e na do art. 27, a diária será abonada desde o dia seguinte àquele em que se verificar o acidente.

§ 2º O salário do dia do acidente será integralmente pago, qualquer que seja a hora em que o acidente haja ocorrido.

Art. 29 Durando a incapacidade total ou parcial mais de um ano, a vítima, findo esse prazo, deixará de receber a diária estabelecida no art. 27, passando a receber a indenização devida pela incapacidade, então considerada permanente.

Art. 30 As indenizações recebidas pela vítima em virtude de qualquer incapacidade, inclusive a do art. 27, serão deduzidas da indenização final devida por se ter agravado a incapacidade permanente, por se tornar permanente a incapacidade, ou por motivo de falecimento.

CAPÍTULO IV

DA ASSISTÊNCIA MÉDICA, FARMACÊUTICA E HOSPITALAR

Art. 34 O empregador, além das indenizações estabelecidas nesta lei, é obrigado, em todos os casos e desde o momento do acidente, à prestação da devida assistência médica, farmacêutica e hospitalar.

Art. 32 A vítima, salvo impossibilidade absoluta, é obrigada a comunicar o acidente, no mesmo dia, ao empregador, e a submeter-se ao tratamento que lhe fôr proporcionado, constituindo culpa a inobservância do disposto neste artigo, para os efeitos do seu § 1.

§ 1º Não será considerada como consequência do acidente a agravação da lesão ou enfermidade, ou a morte, se provocada por culpa exclusiva ou dolo da vítima.

§ 2º Quando por falta de médico ou farmacêutico ou de enfermeiro devidamente habilitado, não puder prestar à vítima assistência imediata, o empregador fará, se o estado dela permitir, transportá-la para o local mais próximo e onde seja possível o tratamento.

§ 3º Si o estado da vítima não permitir o seu transporte, providenciará o empregador no sentido de não lhe faltar a necessária assistência.

Art. 33 E' permitido à vítima ou ao seu representante reclamar contra o tratamento que esteja sendo aplicado. Neste caso, a autoridade designará um perito médico-legista para examinar a vítima, decidindo afinal.

Art. 34 Havendo dúvida sobre a causa da morte, poderá a autoridade, ex-officio ou a requerimento do interessado, determinar a autópsia.

CAPÍTULO V

DA GARANTIA DE INDENIZAÇÃO

Art. 35 E' privilegiado e insusceptível de penhora o crédito da vítima, ou de seus herdeiros ou beneficiários, pelas indenizações determinadas nesta lei, não podendo o mesmo ser objeto de qualquer transação, inclusive mediante outórga de procuração em causa própria ou com poderes irrevogáveis.

Parágrafo único. No concurso de quaisquer créditos privilegiados, o de que trata êste artigo prevalecerá sôbre os demais.

Art. 36 Para garantir a execução da presente lei, os empregadores sujeitos ao seu regime, que não mantiverem contrato de seguro contra acidentes, cobrindo todos os riscos relativos às várias atividades, ficam obrigados a fazer um depósito, nas repartições arrecadoras federais, nas Caixas Econômicas da União, ou no Banco do Brasil, em moeda corrente ou em títulos da dívida pública federal, na proporção de 20:000\$000 (vinte contos de réis), para cada grupo de 50 (cincoenta) empregados ou fração, até ao máximo de 200:000\$000 (duzentos contos de réis), podendo a importância do depósito, a juízo das autoridades competentes, ser elevada até ao triplo, si se tratar de risco excepcional ou coletivamente perigoso.

§ 1º Para isenção do depósito a que se refere êste artigo, só será permitido o seguro em companhias ou sindicatos profissionais legalmente autorizados a operar em seguros contra acidentes do trabalho, na forma do art. 40, constando das respectivas apólices, expressa e discriminadamente, todos os ramos de atividade incluídos no seguro, bem como o numero dos empregados e os seus salários.

§ 2º Segurando o empregador sômente o pagamento de indenizações, o depósito ficará reduzido a três quartos da sua importância.

§ 3º À realização do depósito ou à instituição do seguro, precederá sempre o início dos trabalhos, ficando fixado o prazo de trinta dias, contados da data em que entrar em vigor a presente lei, para que os empregadores que lhe estiverem sujeitos, satisfaçam uma das exigências dêste artigo, sob a pena cominada no art. 66, alínea c.

§ 4º Os depósitos serão feitos mediante guias especiais fornecidas pelas repartições arrecadoras federais, Caixas Econômicas da União, ou Banco do Brasil, e preenchidas e assinadas pelo empregador.

§ 5º Realizado o depósito, a repartição ou estabelecimento onde o mesmo tiver sido feito expedirá dois certificados, isentos de sêlo, que reproduzirão na integra as declarações das guias, sendo um dos certificados remetido ao Departamento Nacional do Trabalho e o outro entregue

ao empregador, o qual poderá obter, da mesma repartição, mediante o pagamento de 5\$000 (cinco mil réis), pela expedição de cada um, tantos certificados quantos necessários forem para efeito da fiscalização.

§ 6º Os empregadores sujeitos ao regime desta lei deverão, sob pena de incorrer na multa cominada no art. 66. alínea d, manter afixados nos seus escritórios ou nos locais de trabalho dos seus empregados, de modo perfeitamente visível, exemplares dos certificados a que se refere o parágrafo anterior, os atestados dos sindicatos e companhias em que tiver sido realizado o seguro.

§ 7º Não estão sujeitos ao depósito de que trata este artigo, os empregadores de serviços domésticos.

Art. 37 As importâncias dos depósitos de garantia poderão ser levantadas somente quando cessarem os serviços, sem que reste qualquer responsabilidade dos empregadores, ou quando estes apresentarem apólices de seguros contra acidentes do trabalho.

Art. 38 Quando o empregador, que tiver feito depósito de garantia, não efetuar o pagamento de indenização a que esteja obrigado, será o valor desta deduzido do mesmo depósito, à requisição de autoridade competente, e, neste caso, deverá o empregador integrar o depósito, dentro de trinta dias, sob a pena cominada no art. 66, alínea c.

Art. 39 As operações de seguro contra acidentes de trabalho serão exclusivamente fiscalizadas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e subordinadas ao regulamento e instruções que forem expedidas.

Art. 40 Em seguros contra acidentes do trabalho, poderão operar somente as companhias ou sindicatos que forem expressamente autorizadas a fazê-lo pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o qual expedirá as necessárias instruções, regulando as condições indispensáveis à sua atividade nesse ramo de seguros.

Art. 41 Das instruções a que se refere o artigo anterior, constarão, além de outras, as seguintes obrigações a que deverão ficar sujeitos as companhias e sindicatos que operarem em seguros contra acidentes do trabalho:

a) manter um depósito, em dinheiro ou em títulos da dívida pública federal, na importância mínima de 100:000\$000 (cem contos de réis), sujeito a revisão atual; de acordo com as responsabilidades assumidas;

b) observar, na cobrança dos prêmios, os limites fixados pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio;

c) apresentar, quando exigido, o cálculo de reservas técnicas e a comprovação de sua existência, não podendo tais reservas ser inferiores a 25 % (vinte e cinco por cento), dos prêmios

brutos de emissão para os riscos em vigor, além das reservas para riscos pendentes de sinistros a liquidar;

d) separar completamente as operações de seguros contra acidentes do trabalho de outras quaisquer, inclusive na escrituração comercial;

e) integrar, dentro do prazo máximo de quinze dias, contados da entrega da notificação da autoridade competente, a importância da elevação do depósito a que se refere a alínea a deste artigo.

Art. 42 O Governo poderá, em resultado de inquérito administrativo, feito pelos órgãos de fiscalização, cassar a autorização concedida a companhias ou sindicatos para operarem em seguros contra acidentes do trabalho, nos casos que estabelecer no respectivo regulamento.

Art. 43 Verificando-se insuficiência transitória dos valores de cobertura das reservas técnicas ou dos riscos pendentes, poderá o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio submeter as operações sobre seguros contra acidentes do trabalho à fiscalização especial durante o período de um exercício financeiro.

Paragrafo único. Si, findo o prazo marcado neste artigo, não estiverem integradas as reservas, será cassada a autorização e nomeado um liquidante das operações.

CAPÍTULO VI

DA DECLARAÇÃO DO ACIDENTE

Art. 44 Ocorrendo acidente que obrigue a vítima a abandonar o trabalho, o empregador o registrará no livro próprio, e, dentro de 24 horas, enviará, do sucedido, comunicação à autoridade policial competente, sob a pena prevista no art. 63, alínea f, observando o modelo oficial e indicando o segurador, se o houver.

§ 1º Não sendo a comunicação feita pelo empregador, poderá a autoridade recebê-la da vítima ou de terceiro.

§ 2º No caso de falta de comunicação do responsável pelo acidente e quando a mesma comunicação não satisfizer os requisitos legais, a autoridade policial competente deverá fazer o inquérito necessário e aguardará a respectiva requisição Judiciária para a devida remessa.

Art. 45 A vítima ou seu representante, se não fôrem satisfeitas as obrigações legais por parte do responsável, poderá reclamar junto ao curador de Acidentes, ou correspondente órgão do Ministério Público, o qual, ouvido o mesmo responsável e parecendo-lhe procedente a

reclamação, promoverá a abertura do inquérito policial, cujos autos serão, no prazo de quinze dias, enviados ao juízo competente.

Parágrafo único. Se a reclamação não lhe parecer procedente, o órgão do Ministério Público remeterá ao juízo, com a sua informação, os elementos que lhe tenham sido fornecidos, para que o Juízo resolva, podendo ser determinada, ou não, a abertura do inquérito.

Art. 46 Pela própria vítima, ou, estando esta impossibilitada, por quem a represente, será feita a declaração da doença profissional ao empregador, para que este de as providências necessárias no sentido do tratamento e da indenização.

Parágrafo único. Caso as providências de que cogita este artigo não sejam dadas, reclamará a vítima diretamente, ou por seu representante, perante o curador de Acidentes ou órgão correspondente do Ministério Público, o qual procederá na forma do artigo anterior.

Art. 47 A perícia médica, se fôr necessária, será efetivada por médicos oficiais, de preferência, legistas, ou onde não os houver, por quaisquer médicos diplomados.

Art. 48 Nos navios ou em outras embarcações, de navegação em geral ou de pesca, quando o acidente se verificar no porto de matrícula, a declaração será feita, nas condições do art. 44, pelo comandante, ou por quem suas vezes fizer, o qual providenciará para a prestação de socorros imediatos.

Parágrafo único. Em viagem ou fora do porto originário, registrar-se-á a declaração no livro de bordo, e será prestados à vítima socorros imediatos, devendo ser feitas as comunicações lesais pelo empregador, de acordo com aquela declaração, logo que o navio ou embarcação cheque ao porto de matrícula.

CAPÍTULO VII

DA LIQUIDAÇÃO DO ACIDENTE

Art. 49 Se resultar do acidente incapacidade temporária, total ou parcial, o pagamento das diárias será feito no local onde a vítima estiver recebendo tratamento.

Parágrafo único. O pagamento será feito semanalmente, desde que a incapacidade dure mais de sete dias.

Art. 50 Quando ocorrer a consolidação da lesão, ou, mediante exame pericial, promovido por quaisquer interessado e efetuado por médicos legistas oficiais, se verificar incapacidade permanente, será feito o devido cálculo, consoante a tabela a que se refere o art.

25, e realizado o pagamento da indenização, por meio de acôrdo, reduzido a escrito, nos t ermos do modelo oficial, e homologado sempre pelo juiz competente.

Par agrafo  nico. Nos exames periciais que f orem ordenados não poderão servir como peritos pessoas ligadas por parentesco, ou inter esse, ao empregador, ao seu segurador ou   vítima, e os laudos deverão ser sempre apresentados dentro do prazo de oito dias.

Art. 51 Ocorrendo morte, e verificando-se, mediante aut opsia, ter sido a mesma causada pelo acidente, o pagamento da indeniza o poderá ser feito por acôrdo, na forma do artigo anterior, uma vez comprovada a qualidade dos beneficiários.

  1  Si entre os beneficiários existirem menores, as quotas a êstes destinadas serão recolhidas   Caixa Econ mica Federal ou suas agências, ou às Coletorias Federais,   disposi o do juiz de órfãos.

  2  Si houver seguro, o acôrdo será celebrado com a assistência do fiscal junto ao segurador, que visará o respectivo t ermo.

  3  Não havendo seguro, será o t ermo de acôrdo lavrado em Juízo, com a assistência do competente órgão do Ministério Público e comparecimento das partes.

Art. 52 Os ac rdos que f orem homologados pelo juiz ficarão sujeitos   taxa de 1 1/2 % (um e meio por cento) sôbre o valor da indeniza o, paga pelo empregador, e isentos de quaisquer outras custas.

Par agrafo  nico. Rejeitado o acôrdo, o juiz marcar  prazo para a apresenta o de novo, em que sejam obedecidas as disposi es legais.

CAPÍTULO VIII

DO PROCEDIMENTO JUDICIAL

Art. 53 Haverá procedimento judicial:

- a) quando se verificar qualquer das hipóteses previstas nos arts. 44, 45 e 46;
- b) quando não se houver chegado a acôrdo no tocante   indeniza o ou   qualidade do beneficiário.

Art. 54 Em qualquer dos casos previstos no artigo anterior, marcar  o juiz audiência, dentro do prazo de cinco dias contados do recebimento do inquérito ou da peti o da parte interessada, para ela convocando o empregador, a vítima, seu representante legal ou beneficiários, e o órgão do Ministério Público, que patrocinar  a causa da vítima ou de seus beneficiários.

Parágrafo único. A convocação será sempre feita por mandado, do qual constará o motivo que a determinou.

Art. 55 Se, na audiência inicial, os interessados chegarem a acôrdo, será êste tomado por t rmo, para a devida execu o.

Parágrafo  nico. No caso de haver discordância apenas quanto   natureza e extensão da lesão, poderá o juiz ordenar nova perícia, na forma do art. 47, sendo o respectivo laudo junto aos autos, que subir o para sentença.

Art. 56 Não havendo acôrdo, receberá o juiz a defesa do empregador ou segurador, produzindo-se as provas dos interessados na mesma audiência, si possível, ou em outra que para êsse fim seja marcada dentro do prazo de cinco dias.

  1  A apresenta o das testemunhas independe de intima o sendo seus depoimentos tomados por t rmo resumidamente.

  2  Cada uma das partes não poderá apresentar mais de quatro testemunhas numer rias.

  3  A testemunha que, indicada por qualquer interessado, deixar de comparecer será intimada, ou conduzida a juízo a requerimento do mesmo interessado.

Art. 57 Terminada a produ o das Provas de uma outra parte, tomado o depoimento pessoal de qualquer dela se f r requerido ou ordenado pelo juíza, serão oferecidas, na mesma audiência, verbalmente, ou por escrito, dentro de 48 horas, as alega es finais. Si o forem verbalmente, não poderão durar mais de quinze minutos.

Art. 58 Antes de julgar afinal, procederá o juiz, a requerimento das partes, ou ex-officio, a quaisquer diligências que lhe parecerem necessárias, devendo a sentença ser proferida dentro de oito dias, a contar da conclusão.

Art. 59 Das sentenças finais proferidas nas a es de acidentes do trabalho caberá, como único recurso, agravo de peti o, o qual terá preferência nos julgamentos do tribunal competente.

Art. 60 Todas as a es fundadas na presente lei prescrevem em dois anos, que serão contados da data do acidente, para os casos de morte e de incapacidade temporária, e do dia em que ficar comprovada a incapacidade permanente, para os demais casos.

Art. 61 Todas as a es que se originarem da presente lei serão processadas no foro local, salvo aquelas em que o Govêrno Federal f r responsável pelo acidente. Nesta hipótese quer a homologa o do acôrdo quer o procedimento judicial, serão processados perante o Juízo Federal competente, que nomeará sempre curador para patrocinar os direitos da vitima, dando para essa fun o, preferência aos membros da Assistência Judiciária.

Art. 62 Sempre que ocorrer qualquer das hipóteses previstas nas artigos 23 e 26 desta lei, determinará o juiz, ao sentenciar, que seja recolhida ao cofre da instituição, a que couber, a quóta reservada pelos mesmos artigos.

CAPÍTULO IX

DA REVISÃO

Art. 63 Si, depois de fixada a indenisação, a vítima vier a falecer em consequência do acidente, a incapacidade se lhe agravar, se atenuar, ou se repetir, ou desaparecer, ou, ainda, se verificar erro substancial no cálculo da mesma indenisação, poderão o empregador, e, conforme o caso, a vítima, ou seus representantes ou beneficiários, requerer a revisão do processo.

Parágrafo único. O pedido de revisão deve ser feito dentro do prazo de dois anos, contados da data da sentença final, processado nos termos do capítulo VIII desta lei e Julgado pelo juiz ou Tribunal que houver proferido a decisão revista.

CAPÍTULO X

DAS EXCEÇÕES

Art. 64 Ficam excluídos da presente lei, muito embora não percam, para outros efeitos, a qualidade de prepostos, agregados ou dependentes:

1º, na indústria e no comércio:

a) os empregados que tiverem vencimentos superiores a 1:0000 (um conto de réis) mensais, e os técnicos, ou contratados, aos quais forem asseguradas, por meios idôneos, vantagens superiores às estabelecidas, na presente lei, para os demais empregados;

b) os agentes e prepostos cuja remuneração consiste, única e exclusivamente, em comissões, ou em gratificações vagas pelos clientes;

c) os profissionais de qualquer atividade que, individual ou coletivamente, empreitarem, por conta própria, serviços de sua especialidade, com ou sem fiscalização da outra parte contratante;

d) os consultores técnicos, inclusive advogados e médicos, que, embora remunerados, não trabalhem efetiva e permanentemente no estabelecimento ou estabelecimento do empregador, exercendo sómente funções consultivas ou informativas

e) os domésticos e jardineiros que, em número inferior a cinco, residirem com o empregador, percebendo, cada um, salário mensal inferior a 50\$000 (cincoenta mil réis);

f) cônjuges, ascendentes, descendentes, colaterais e afins, quando, tendo domicílio comum com o proprietário, explorarem pequenas indústrias, ou estabelecimentos comerciais, sob o regime familiar.

2º na agricultura e na pecuária:

a) os que explorarem terrenos, com ou sem bemfeitorias, e os guardadores de semoventes, que participarem dos resultados da produção ou da reprodução, tanto nos trabalhos decorrentes daqueles mistéres, como em outros que realizarem para o possuidor dos terrenos, bemfeitorias ou semoventes, sempre que tais trabalhos representarem um encargo vinculado à exploração agrícola ou parcial;

b) os parentes, até ao segundo grau, ou linha reta ou colateral do proprietário agrícola ou pastoríl, que com ele tenham a mesma econômia doméstica.

Art. 65 A disposição do n. 1, alinea d, do artigo anterior não se aplica áqueles que servirem aos sindicatos e cooperativas para se tornarem empreiteiros, cabendo a êstes, em qualquer hipótese, todas as responsabilidades de empregadores.

CAPÍTULO XI

DAS PENALIDADES

Art. 66 Serão impostas multas de 200\$ (duzentos mil réis) á 10:000\$ (dez contos de réis):

a) aos empregadores que não tiverem, ou não mantiverem em dia o registro exigido pelo artigo 5º desta lei;

b) aos sindicatos profissionais que, dada a hipótese do § 4º do art. 5º, incorrerem na mesma infração de que trata a alínea anterior;

c) aos empregadores que, no prazo fixado pelo § 3º do art. 36, não realizarem depósito, ou não instituírem seguro, para garantia da indenização;

d) aos empregadores que não fizerem a afixação dos certificados, ou dos atestados, a que alude o § 6 do art. 36;

e) aos empregadores que, no prazo determinado pelo art. 38, não integrarem o depósito do qual se tenha deduzido a importância de alguma indenização;

f) aos empregadores que não fizerem, no prazo fixado pelo art. 44, a comunicação do acidente à autoridade policial.

Art. 67 De qualquer infração será dado conhecimento à competente repartição fiscalizadora pelas autoridades que a tiverem apurado ou por algum interessado.

Art. 68 A multa será imposta:

- a) no Distrito Federal, pelo diretor geral do Departamento Nacional do Trabalho;
- b) nos Estados e no Território do Acre, pelo respectivo inspetor regional do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Art. 69 Da imposição da multa caberá recurso voluntário, na forma do decreto n. 22.131, de 23 de novembro de 1932.

Art. 70 O processo do recurso e da execução da multa obedecerá às prescrições do decreto a que se refere o artigo anterior.

CAPÍTULO XII

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 71 A presente lei não exclue o procedimento criminal nos casos previstos em direito comum.

Art. 72 São nulas de pleno direito as convenções contrárias à presente lei, tendentes a evitar sua aplicação ou alterar o modo de sua execução.

Parágrafo único. Si, não obstante a disposição dêste artigo, se praticarem tais convenções e os contratantes as executarem, caberá ao representante do Ministério Público a obrigação, desde que lhe seja dado conhecimento do fato, de promover imediatamente a ação judicial de nulidade, a qual terá a marcha indicada no capítulo VIII desta lei.

Art. 73 É vedado aos empregadores descontar qualquer parcela dos salários dos seus empregados, ainda que com o consentimento dos mesmos, para ocorrer a despesas relativas ao cumprimento desta lei.

Art. 74 Nos orçamentos das repartições federais; estaduais e municipais, entre as verbas da despesa com os empregados a que esta lei se aplique, será consignada uma parcela para atender ao pagamento das indenizações por acidentes do trabalho ou dos prêmios dos respectivos seguros.

Art. 75 Os empregadores que não houveram realizado seguro são obrigados a enviar ao Departamento Nacional do Trabalho, anualmente, um quadro minucioso das indenizações por êles pagas.

Art. 76 O procedimento judicial estabelecido nos capítulos VIII e IX da presente lei Fica sujeito ao pagamento de custas taxadas pelos regimentos vigentes nas Justiças em que correr, reduzidas, porém, a um têrço do seu valor.

§ 1º As custas serão cobradas afinal do vencido, quando empregador.

§ 2º Os empregados não pagarão custas, ainda quando decaírem de seus pedidos no todo ou em parte.

§ 3º Das diligências determinadas ex-officio pelo juiz das quais não resulte aumento do quantum da indenização proposta pelo empregador, não haverá custas.

Art. 77 A execução das sentenças resultantes de procedimento judicial obedecerá ao ritmo processual adotado para a execução das ações em geral.

Art. 78 A presente lei entrará em vigor noventa dias depois da sua publicação devendo ser expedido nesse prazo as instruções e modelos necessários à sua inteira execução.

Art. 79 Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 10 de julho de 1934, 113º da Independência e 46º da República.

GETULIO VARGAS

Joaquim Pedro Salgado Filho.