

ECOS DO ATLÂNTICO: DAS COMUNIDADES EPISTÊMICAS PRECURSORAS DA OIT AOS REFLEXOS NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE EMERGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

*ECHOES OF THE ATLANTIC: FROM THE EPISTEMIC COMMUNITIES PRECEDING
THE ILO TO THEIR INFLUENCE ON THE BRAZILIAN EXPERIENCE IN THE
EMERGENCE OF SOCIAL FUNDAMENTAL RIGHTS*

Moisés Alves Soares¹
UFJ

Bruno Debaenst²
UPPSALA

RESUMO

O artigo analisa o papel das comunidades epistêmicas que, entre 1889 e 1919, formularam saberes técnicos e jurídicos sobre o trabalho e prefiguraram a criação da OIT. Mostra como essas redes transnacionais — compostas por juristas, engenheiros e reformadores sociais — difundiram modelos de seguro e proteção laboral, cujos efeitos alcançaram o Brasil e contribuíram para o surgimento dos direitos fundamentais sociais.

Palavras-chave: comunidades epistêmicas; organização Internacional do Trabalho; circulação transnacional de ideias; história social do direito; direitos fundamentais sociais.

ABSTRACT

The article examines the epistemic communities that, between 1889 and 1919, developed technical and legal knowledge on labour and anticipated the creation of the ILO. These transnational networks of jurists, engineers, and social reformers promoted models of insurance and labour protection whose effects reached Brazil and contributed to the emergence of social fundamental rights.

Keywords: epistemic communities; International Labour Organization; transnational circulation of ideas; social history of law; social fundamental rights.

1 Professor Adjunto de História do Direito da Universidade Federal de Jataí (UFJ). Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da UFJ. Coordenador do Grupo de Pesquisa Teorias Críticas do Direito e Desigualdades Sociais (Críticas do Direito - UFJ). É coordenador do GT Direito e Marxismo do Instituto de Pesquisas, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS).

2 Bruno Debaenst é historiador, jurista e criminólogo belga, especializado em história do direito social. Atualmente é *Senior Lecturer* e *Associate Professor* de História do Direito na Uppsala University, Suécia (Faculty of Law). Atuou por mais de uma década no Instituut voor Rechtsgeschiedenis da Universiteit Gent, pesquisando história jurídica belga e comparada.



1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A centenária Organização Internacional do Trabalho (OIT) se mantém como a mais importante instância de regulação e debates sobre o mundo do trabalho até hoje. No entanto, a OIT, com origem derivada na Liga das Nações (Brasil foi membro participante), não foi a única, tampouco a primeira a reunir importantes atores internacionais a refletir sobre os caminhos da proteção laboral. Tanto na Europa quanto no Brasil, apesar de suas dissonâncias em termos de temporalidades históricas – como deixaremos a questão nítida a frente –, há muitas organizações internacionais e nacionais criadas antes de 1919 (ano de surgimento da OIT), que já tratavam sobre a necessidade de uma segurança social aos trabalhadores.

Essas organizações podem ser descritas como “comunidades epistêmicas”, na medida que eram redes de intelectuais, cientistas e políticos que tinham a intenção de atuar como catalizadores para o desenvolvimento de formas de regulação do trabalho e mesmo, no caso brasileiro, como elemento de superação do intrincado processo escravagista em seus reflexos. Mais estritamente, podemos definir tais comunidades como uma “rede(s) de profissionais com uma competência reconhecida em um domínio particular e uma reivindicação de autoridade sobre conhecimentos de política”³.

Importante ressaltar que as “comunidades epistêmicas”, categoria central desse estudo, reúne políticos, professores, engenheiros, médicos, funcionários, empregadores, trabalhadores, etc. Todos possuem uma experiência que compartilham com seus homólogos estrangeiros em congressos internacionais. Além desses eventos, essa dinâmica rede internacional conecta especialistas e líderes além das fronteiras ou de seus contextos locais. Os mais eminentes formam o “núcleo duro” da disciplina e se encontram regularmente. Em seus próprios países, esses especialistas são frequentemente reconhecidos por sua autoridade em política social. Eles pertencem ao mundo político, administrativo ou acadêmico e, como tal, podem ser muito influentes.

O estudo em marcha será centrado na experiência europeia, uma vez que os principais debates para regulação laboral tiveram origem nas comunidades epistêmicas da Europa ocidental em particular. No entanto, será possível visualizar os impactos e a influência dessas construções, embora vivendo outro contexto histórico, no Brasil, por meio

³ VAN DAELE, Jasmien. Engineering Social Peace: Networks, Ideas, and the Founding of the International Labour Organization. In: *International Review of Social History*, v. 50, pp. 435-466, 2005, p. 436.



de projetos legislativos e as referências realizadas pela própria comunidade jurídica brasileira, tendo como sua máxima expressão no tema a figura de Evaristo de Moraes.

A partir desses aportes categoriais serão discutidas, de forma central, algumas “comunidades epistêmicas” anteriores à Organização Internacional do Trabalho no plano europeu, como: a *Associação Internacional de Acidentes de Trabalho* (então, em 1908, de *Acidentes de Trabalho e Seguro Social*), a *Associação Internacional para a Proteção Legal dos Trabalhadores* e a *Associação Internacional de Luta contra o Desemprego* – com destaque para a primeira⁴. Por fim, como elemento de tradução, a visualização do processo de afirmação do seguro social no Brasil no campo legislativo (a proposta inicial de Medeiros e Albuquerque em 1904 e de Wenceslau Escobar em 1908) e no campo epistêmico a partir do discurso de fundamentação dos projetos pelos parlamentares e por meio das contribuições de Evaristo de Moraes.

2. A FORMAÇÃO DE COMUNIDADES EPISTÊMICAS A PARTIR DA ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DOS ACIDENTES DE TRABALHO

Como François Ewald mostra em seu trabalho magistral, *L'État providence*⁵, os acidentes de trabalho têm um papel importante no nascimento da noção de seguridade social na França. É o caso também de outros países ocidentais⁶, como a Alemanha, onde Bismarck foi o primeiro a promover uma legislação social já na década de 1880. Essa influência não pode ser subestimada nos outros países da Europa Ocidental, que estavam gradualmente criando comitês *ad hoc* para estudar a questão dos acidentes de trabalho, como, por exemplo, na Suécia em 1884, Dinamarca e Noruega em 1885, Bélgica em 1886 ou Finlândia em 1888.

Foi nesse contexto que especialistas franceses consideraram útil organizar um congresso sobre o tema dos acidentes de trabalho por ocasião da Exposição Universal de

⁴ As fontes empregadas consistem em boletins e anais do *Comité permanent des Congrès internationaux des accidents du travail et des assurances sociales* (1889-1914), órgão responsável pela coordenação científica e documental dos congressos internacionais sobre acidentes laborais e seguros sociais. Trata-se de publicações oficiais destinadas à circulação comparada de estatísticas, pareceres jurídicos, projetos legislativos e atas deliberativas, constituindo documentação primária de caráter técnico-jurídico. A pesquisa baseou-se em exemplares originais, preservados nas Archives Nationales du Monde du Travail (Roubaix, França, *fonds* 109 AQ), em especial as séries relativas aos boletins e relatórios permanentes, consultados diretamente para a presente investigação.

⁵ EWALD, François. *L'État providence*. Paris: Grasset, 1986.

⁶ Veja, por exemplo, o trabalho de Moses (2018), que estuda, de uma perspectiva comparada, a situação na Inglaterra, Itália e Alemanha. Sobre a Bélgica, consultar Debaenst (2013).



1889 em Paris. Émile Cheysson⁷, Oscar Linder⁸ e Édouard Grüner,⁹ impulsionados pelo desejo de encontrar uma alternativa ao modelo alemão que preserve a liberdade de ação do empregador, tomaram a iniciativa desse evento. Sendo assim, convidaram os principais especialistas no campo internacional, entre eminentes figuras públicas e professores, como os suíços Numa Droz e Constant Bodenheimer e o belga Charles Dejace que, em suas respectivas áreas, têm se interessado em acidentes de trabalho.

O trabalho foi organizado em, basicamente, três seções. O primeiro, técnico, teve como foco a prevenção de acidentes de trabalho e ofereceu a oportunidade de apresentar um relatório sobre a exposição realizada em Berlim no mesmo ano sobre o tema¹⁰. A segunda seção tratou de estatística e administração de acidentes de trabalho: dois campos de estudo que ainda estavam em sua infância naquela época, em particular o primeiro. Na França, o número de acidentes permanecia reduzido a alguns distritos ou a setores específicos de atividade, como a mineração, mas não havia estatísticas nacionais, como na Alemanha. Parte do debate se concentrou em concordar com a própria definição de "acidente de trabalho", que era um pré-requisito necessário para qualquer monitoramento ou comparação em nível internacional. Esta mesma seção também reuniu partes interessadas que trabalhavam em normas de segurança e inspeções trabalhistas. A terceira e última seção, a mais importante do congresso, tratou de questões econômicas e legislativas. Muitos relatores apresentaram os diversos mecanismos de compensação possíveis, bem como a organização do seguro contra acidentes de trabalho que podiam ser anexados a eles.¹¹

O Congresso de Paris de 1889 foi um grande sucesso, com quase 800 participantes de doze países. Os debates se desenvolveram em um ambiente de cooperação, que estimulou os delegados a desejar manter a experiência, como expressa Numa Droz: "Seria

⁷ Jean-Jacques Émile Cheysson (1836-1910), um politécnico, foi diretor das fábricas Schneider em Le Creusot de 1871 a 1876, então professor da *École libre des sciences politiques et l'École des mines*, e publicou inúmeros artigos sobre os temas da Reforma Social. Contribuiu para o desenvolvimento das estatísticas.

⁸ Oscar Linder (1829-1917), engenheiro de mineração, trabalhou como Inspetor Geral de Minas e Vice-Presidente do Conselho Geral de Minas. Por vários anos, foi presidente do Comitê Permanente da Associação Internacional de Acidentes do Trabalho.

⁹ Édouard Grüner (1849-1933) foi engenheiro politécnico e secretário-geral do Comitê Central das Minas da França. Ele é responsável pelo *Bulletin*.

¹⁰ A Exposição de Berlim foi realizada de 30 de abril a 15 de outubro de 1889 e reuniu mais de 1300 expositores. Apresentou dispositivos, protótipos, com planos e fotos, instruções, regulamentos, tudo projetado para prevenir acidentes: *Congrès international*, v. 1, Paris: Librairie polytechnique, p. 25, 1889.

¹¹ BALOSSIER, J. Les statistiques d'accidents du travail dans la marne (1883-1893). In: Histoire des accidents du travail, C.R.H.E.S., 1980, pp. 43-46.



desejável constituir um elo internacional permanente que serviria para reunir as experiências feitas nos diversos países e estabelecer as melhores regras a seguir"¹². Por conseguinte, a Comissão Organizadora propõe a criação de uma "Comissão Permanente do Congresso sobre Acidentes"¹³ que garanta a ligação entre todos os interessados no problema dos acidentes de trabalho e se esforce para desenvolver estatísticas internacionais neste campo. O Comitê também seria responsável pela coleta e publicação de informações técnicas, legislativas e estatísticas sobre acidentes de trabalho. Por fim, também deliberam a preparação de futuros congressos.

Em sua operação, o Comitê Permanente é inspirado na implementação do Comitê Permanente Internacional dos Congressos Ferroviários. Esta organização, com sede em Bruxelas, prepara congressos semestrais nos quais são discutidas as questões técnicas, econômicas e sociais da indústria ferroviária. Como ela, o Comitê Permanente se esforça para se tornar o único "Escritório Internacional para Acidentes no Trabalho"¹⁴.

Para fortalecer seu público, foi criado um *Bulletin* na reunião de 25 de janeiro de 1890¹⁵ e, na semana seguinte, em 1º de fevereiro de 1890, seu conselho editorial foi formado¹⁶. A publicação será essencialmente documental por natureza e reproduzirá, em particular, textos legislativos ou dados estatísticos. A natureza "árida e monótona" deste conteúdo parece ser uma necessidade. Os documentos básicos têm o mérito de fornecer uma luz factual, diferente dos estudos contemplativos comumente apresentados em periódicos mais generalistas.¹⁷ O *Bulletin* é publicado regularmente durante todo o período e representa um volume anual de aproximadamente 600 páginas (ver gráfico).

¹² *Congrès international*, v. 2, Paris: Librairie polytechnique, p. 21, 1889.

¹³ *Ibid.*, p. 396.

¹⁴ *Congrès international*. Berna: Imprimerie Karl Staempfli & Cie, p. 4, 1891.

¹⁵ *Bulletin du comite permanent du congrès international des accidents du travail*, v. 1, p. 41, 1890.

¹⁶ Os membros da equipe editorial foram Béziat d'Audibert, Cheysson, Daguin, Dujardin-Beaumetz, Fuzier-Herman, Keller, Liebaut, Meyrueis e Olry.

¹⁷ *Congrès international (Berna)*, v. 2, p. 4, 1891.

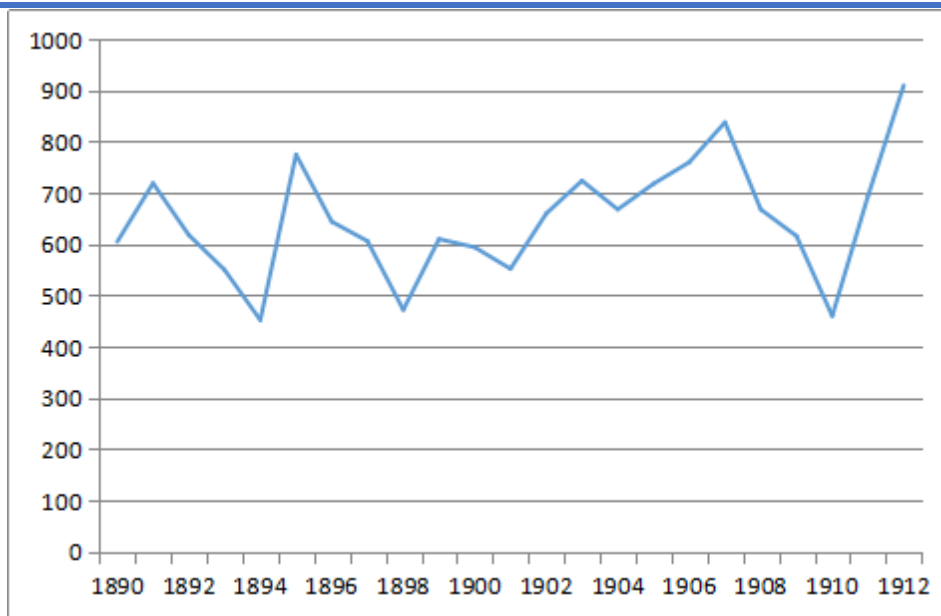


Figura 1. Volume anual do *Bulletin do Comitê Permanente* (1890-1912) em número de páginas

A preparação de novos eventos continua sendo uma das principais tarefas do Comitê Permanente. Nesse sentido, Numa Droz capitaneou a organização do Segundo Congresso sobre Acidentes de Trabalho realizado em 1891 na Suíça. Houve menos participação quantitativa (325 congressistas), contudo, em termos qualitativos, o evento foi considerado um sucesso. Um ponto, em particular, emerge: ampliar a discussão para além das questões relacionadas aos acidentes de trabalho e lidar com todos as formas de seguro e seguridade social.

Os dois eventos seguintes acontecem em dois países no processo de adoção de um marco legal para a proteção social. O Congresso de Milão, em 1894, foi realizado no exato momento em que o parlamento italiano estava debatendo as modalidades da legislação sobre acidentes de trabalho. Fato este que impulsiona os organizadores a dedicar uma de suas seções às instituições de trabalho e a prevenção de acidentes de trabalho. Os representantes belgas, quando propuseram a realização do próximo congresso em Bruxelas em 1897, sem dúvida, também esperavam acelerar o processo de aprovação de uma lei sobre acidentes de trabalho ora em debate.

Em 1900, o congresso se reuniu novamente em Paris, o lugar de sua constituição, por ocasião de uma nova exposição universal. Ao contrário da situação de 1889, muitos países já aprovaram legislação sobre acidentes de trabalho. Este segundo congresso parisiense é, então, uma oportunidade de estudar os resultados obtidos, apontar fraquezas



e buscar melhorias. Dois anos depois, em 1902, Düsseldorf recebeu especialistas em acidentes de trabalho. Três anos depois, em 1905, a Assembleia foi realizada em Viena, depois em Roma, em 1908. Assim, em vinte anos, oito grandes congressos internacionais sobre acidentes de trabalho foram organizados nos principais países da Europa.

Nesse período, a *Associação Internacional de Acidentes de Trabalho* e seus métodos de ação evoluíram. Com sede em Paris e seu presidente e seu secretário-geral ambos franceses, o Comitê Permanente permanece sobre uma influência muito forte desta nacionalidade – prova disso é que a maioria das publicações são feitas em francês ou são traduzidas para esta língua (relatórios dos congressos e *Bulletin*)¹⁸. Contudo, na Suíça já é possível ver, sem dúvida, uma abertura e maior pluralidade em termos de internacionalização e compartilhamento de experiências.

Os congressos da década de 1890, nesse sentido, foram marcados pela animosidade entre os partidários dos dois principais sistemas de compensação por acidentes de trabalho na Europa: por um lado, os alemães que defendiam o princípio do seguro obrigatório organizado pelo Estado e, por outro, os franceses, que preferiam o seguro voluntário das empresas privadas. Convencidos de que tinham o melhor modelo, os representantes dessas duas nações tentaram convencer os outros participantes dos méritos de sua posição, transferindo para os congressos a luta entre as duas alternativas¹⁹. À medida que os países adotam um regime de compensação e as definições se estabelecem, a animosidade diminui e os debates se tornam mais profissionais. Isso permite que Cheysson conclua em 1902, em Düsseldorf: “O Congresso que está terminando marca uma data memorável na história dos congressos de acidentes. Podemos dizer que o tempo das batalhas heroicas, como as dos românticos e dos clássicos, acabou. Entramos na era das aplicações; cada povo tomou o seu lado”²⁰.

Em uma Europa onde os nacionalismos se afirmam, a Associação Internacional consegue reunir uma federação de representantes das principais nações e manter esse vínculo ao longo do tempo. Os congressos oferecem a especialistas de diferentes países e especialistas em sistemas de segurança social a oportunidade de conhecer e trocar

¹⁸ A direção do Comitê Permanente era composta exclusivamente por franceses até 1908.

¹⁹ GREGAREK, Rainer. Le face-à-face de la République française et de l'Empire allemand dans les politiques sociales. L'exemple des associations internationales au tournant du xxe siècle. In: *Revue germanique internationale*, pp. 103-126, 1995a, p. 104.

²⁰ *Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales. Sixième session, tenue à Düsseldorf du 17 au 24 juin 1902*. Breslau-Berlin: Wiskott, pp. 1031-1032, 1902.



experiências. Como porta-vozes de seus países, os delegados apresentam desenvolvimentos e experiências nacionais e observam cuidadosamente as práticas delineadas por seus homólogos. Após seu retorno, eles servem como embaixadores da organização internacional e atuam para propagação/aplicação do discutido nos encontros.

Essa profusão intelectual atrai cada vez mais e os congressos de Viena (1905) e Roma (1908) confirmam esse interesse pelo número recorde de participantes registrados: quase 1600, como mostrado no gráfico abaixo.

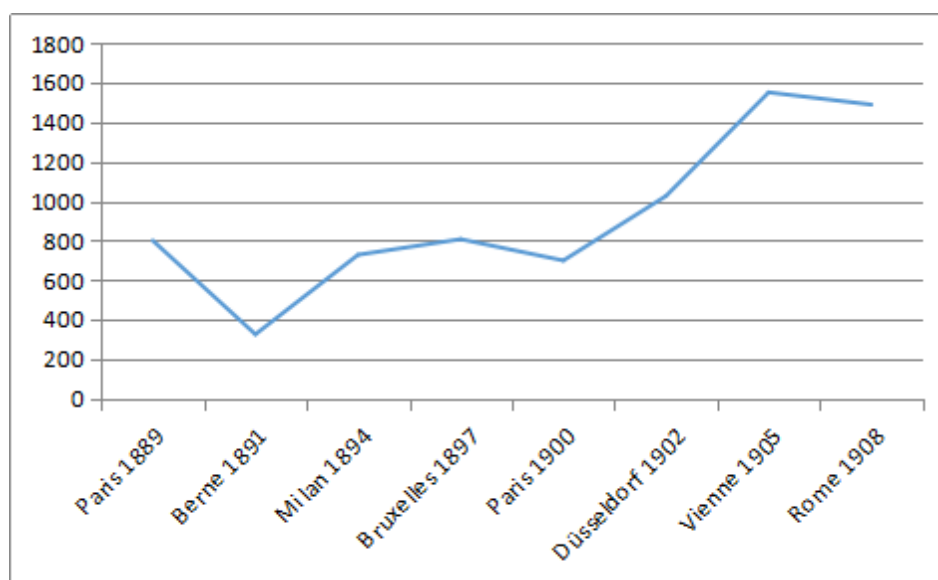


Figura 2. Número de participantes em congressos sobre acidentes de trabalho (1889-1908)

Curiosamente, o sucesso do congresso em termos de participação cria vários impasses organizativos e esvazia qualitativamente os encontros – os debates substanciais acabam se tornando colaterais. As discussões começam a centrar-se, a partir dos sistemas definidos, em problemas práticos de implementação dos regimes e menos na luta por mais proteção social.

Por essa razão, o presidente Oscar Linder propôs, na reunião do Comitê Permanente em 12 de outubro de 1908, várias opções para melhorar o funcionamento da organização. Linder sugere a realização de “conferências” anuais, além de congressos, a cada três anos, como faz a Associação Internacional de Tuberculose. De tamanho mais modesto, reuniriam um número limitado de participantes em torno de um programa reduzido



e especializado²¹. Em 1910, a primeira conferência foi realizada em Haia, mas ainda manteve o caráter de um congresso. A próxima, em Dresden, em 1911, é mais limitada e se aproxima do conceito recém-adotado. A de 1912, em Zurique, anunciada tardiamente, no entanto reuniu um grande público e permitiu trocas frutíferas em torno dos relatórios que haviam sido distribuídos antes de sua realização. Nestas bases, os participantes decidiram organizar três pesquisas internacionais sobre os seguintes temas: 1) a extensão dos seguros sociais aos trabalhadores independentes; 2) seguro de capital popular [indenização derivada de um evento independente], isento de seguro de anuidade [renda regular após um evento]; 3) custos do seguro social.

O segundo desenvolvimento previsto em 1908 foi o título dos congressos e publicações associadas. O Comitê Permanente decidiu alterar seu nome. Já em 1902, uma resolução havia sido apresentada nesse sentido e propôs que o nome fosse "Congresso dos Seguros Sociais". Naquela época, Cheysson havia defendido ardentemente a manutenção da referência a acidentes de trabalho porque, segundo ele, a organização nasceu desse tema e era conhecido como tal. No entanto, na prática, alguns países já estavam estendendo seu pensamento para todos os seguros dos trabalhadores, não limitados apenas àqueles relacionados a acidentes de trabalho. É por isso que, em 1908, o Comitê concordou em mudar seu nome e o da publicação editada, que se tornaram "Comitê Permanente Internacional dos Seguros Sociais" e "Boletim de Seguros Sociais" respectivamente.

Esse novo nome reflete a ampliação gradual dos temas, limitados aos acidentes de trabalho no início e abrindo-se de forma mais ampla para a questão da seguridade social posteriormente. No entanto, essa evolução não foi linear ao longo do período e os temas abordados durante os sucessivos congressos avançaram tanto em direção a um maior aprofundamento da questão dos acidentes de trabalho quanto acerca da formação de um sistema mais amplo de seguridade social na Europa.

Em Roma, em 1908, também foi proposto a institucionalização dos comitês nacionais. Elementos já existiam nos países organizadores, mas a estrutura era temporária e informal, destinada apenas a se preparar para o próximo evento. Reuniu, para a ocasião, as personalidades mais envolvidas nos temas selecionados. Comitês temporários também poderiam ser criados em países não organizadores para se preparar para o evento. Durante

²¹ Bulletin du comité permanent des congrès internationaux des assurances sociales, v. 2, p. 311, 1909.



a preparação das conferências, os Comitês Nacionais garantiriam, entre outras coisas, a comunicação em torno do evento, o recrutamento de participantes e contatos com governos para compor delegações oficiais. Além dessas atividades organizacionais e logísticas, constituiriam um verdadeiro polo de especialistas, reunindo os maiores especialistas de um país em matéria de seguros sociais e, como tal, poderiam contribuir para o desenvolvimento do conhecimento nessa área. Assim estruturada, a organização internacional seria capaz de construir um *corpus* científico sobre os temas que desejava promover, solicitando aos comitês locais a realização dos estudos nacionais necessários para esse objeto, a fim de discuti-los na conferência intermediária. Deixaria, no entanto, autonomia suficiente para empreender, por iniciativa própria, a pesquisa que julgarem necessária à luz das especificidades de seu país. Os dois níveis seriam complementares e sua interação recíproca garantiria a riqueza dos resultados.

A chamada é imediatamente atendida. Assim, a delegação alemã decidiu fundar, ainda durante o Congresso de Roma, um comitê nacional, o *Deutsches Komitee für Internationale Sozialversicherung*²². A Áustria fez o mesmo e, a partir de 1909, cem membros, incluindo políticos, seguradoras públicas e privadas, industriais, trabalhadores, médicos, advogados e sociólogos,²³ reuniram-se sob a presidência do ex-ministro von Baernreither²⁴. O comitê belga tem cerca de trinta membros que também trabalham sob a autoridade de um ex-primeiro-ministro que se tornou ministro de estado, Beernaert²⁵. Já em 1910, quinze comitês nacionais estavam envolvidos em esforços proativos para promover as atividades da organização internacional.²⁶

A trajetória do comitê húngaro, fundado em 26 de julho de 1910 sob o nome de "Sociedade Húngara de Seguros Sociais Internacionais", oferece uma bela ilustração da dinâmica nacional que essa estruturação gerou e o escopo das atividades que se propõe a realizar:

²² Comitê Alemão de Seguro Social Internacional

²³ *Bulletin*, 1909, p. 304-305.

²⁴ José Maria Baernreither (1845-1925) foi um doutor em direito e político. Para mais informações: Baernreither, Joseph Maria . In *Neue Deutsche Biographie*, v. 1, Berlim: Duncker & Humblot, p. 528, 1953.

²⁵ A lista de membros do *Bureau* belga está contida no *Bulletin* de 1908 (p. 214) e a lista completa de membros da comissão no *Bulletin* de 1909, p. 10.

²⁶ O *Bulletin* de 1910 (p. 226) menciona a seguinte lista alfabética: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Holanda, Hungria, Itália, Noruega, Reino Unido, Suécia, Suíça. Também relata conversações em outros cinco países ao mesmo tempo.



- a) Estudo das questões relativas aos seguros sociais; publicação na Hungria de esforços estrangeiros relacionados; participação no desenvolvimento dos seguros sociais na Hungria e da propaganda feita para o mesmo propósito por meios sociais; (b) Como a seção húngara do Comitê Permanente de Seguros Sociais Internacionais, incentivo aos esforços realizados por congressos internacionais e conferências realizadas no interesse em desenvolver os seguros sociais[...] ²⁷.

Os membros de seu conselho vêm de diversas origens: seguradoras, industriais, professores, oficiais, representantes de organizações de trabalhadores e empregadores, juízes e políticos. Os estatutos preveem que os membros ordinários que completarão a composição da comissão sejam escolhidos por este conselho sobre a proposta do presidente e que o número total de funcionários não exceda cinquenta pessoas. Eles participarão, por direito, de conferências internacionais e assinarão automaticamente o *Bulletin*.

Originalmente francesa, a Associação rapidamente conquistou a Europa e buscou se espalhar pelo mundo. Os Estados Unidos, que já vinham ocasionalmente representados desde 1891²⁸, estão cada vez mais interessados em seguros sociais. No Congresso de Viena, em 1905, treze americanos estavam presentes; 48 para o de Roma em 1908 e sinal de seu crescente interesse na questão, eles criaram um comitê nacional em 1910²⁹. No mesmo ano, os participantes do Congresso sugeriram a publicação de artigos no *Bulletin* em um idioma diferente do francês: os primeiros artigos em inglês apareceram em 1910³⁰, o que refletiu uma abertura implícita ao mundo de língua inglesa. Como continuação desse desenvolvimento, o comitê americano propõe organizar o nono congresso, que será realizado após o congresso em Roma, nos Estados Unidos. Seu secretário, Dawson, enviou um telegrama para este efeito, que foi lido na sessão do Comitê Permanente em 4 de setembro de 1913 em Gante³¹. Seu compatriota Tolman apoiou o pedido, enfatizando o interesse dos americanos nessas questões e sua disposição de participar. Freund propõe organizar o congresso em Washington para poder ter boas condições de trabalho e proximidade com instituições governamentais com as quais seria apropriado estar em

²⁷ *Bulletin*, 1914, p. 1-60.

²⁸ No Congresso de Berna, em 1891, havia 4 americanos, 3 em Milão, 4 em Bruxelas, 3 em Paris e 2 em Düsseldorf.

²⁹ *Bulletin*, 1910, p. 226.

³⁰ HENDERSON. The voluntary accident relief plan of the Harvester Cy. In: *Bulletin*, 1910, p. 127; W.H. TOLMAN. Committees of safety in industrial establishments, *ibidem*, p. 319; Edward BRABROOK. Workmen's insurance in the United Kingdom, *ibidem*, p. 361.

³¹ Ele descreve a composição do comitê, que tem cerca de cem personalidades. Seu presidente é o Secretário de Estado do Trabalho: *Bulletin ass. soc.*, 1914, p. 1-17.



contato. Deixa para os americanos estabelecer o programa de acordo com as especificidades nacionais.

A organização internacional também deseja divulgar suas ideias sobre segurança social na América do Sul e na Austrália porque alguns experimentos em serviços sociais já foram realizados³²: "o Comitê de Seguros Sociais está se esforçando para tornar conhecidas nos 'novos países' no exterior as instituições europeias de proteção social e desenvolver o regime de convenções internacionais sobre o trabalho"³³. Outra área interessante de expansão são alguns países do Leste Europeu, que, por sua vez, estavam experimentando crescimento econômico relevante à época.

Com este histórico, a organização coopera com outros organismos internacionais, como a "Associação Internacional para a Proteção Legal dos Trabalhadores" (fundada em 1900, com sede em Basileia, Suíça) ou a "Associação Internacional para a Luta contra o Desemprego" (fundada em 1910, com sede em Paris)³⁴. Apesar da diferença de objetivo, todos esses grupos trabalham de forma complementar, em especial através das associações que apoiam. À margem dos eventos, eles podem se reunir para explorar sinergias, por exemplo, em termos de publicidade. Prevê-se até mesmo criar grupos de trabalho transversais que representem as três associações e reunir seus trabalhos em uma publicação conjunta que otimize tanto o impacto social quanto os custos de publicação. Com base nessa reflexão, restou determinar o escopo das várias associações internacionais com as quais essas três organizações desejavam cooperar. Em 1914, decidiram unir forças com o Comitê Permanente dos Congressos Técnicos Internacionais para a Prevenção de Acidentes e Doenças Ocupacionais e com a Federação Internacional das Sociedades Mútuas, que também publicaria no *Bulletin*³⁵.

Paralelamente à expansão territorial e à abertura para outras organizações internacionais, as discussões continuam sobre a extensão do escopo da seguridade social. Três desafios se destacam. Por um lado, há uma questão crescente de estender o seguro a novas categorias de beneficiários, como "assalariados de alto salário", trabalhadores mistos e autônomos com baixos recursos. Por outro lado, especialistas estão se

³² *Bulletin*, 1913, p. 1-93.

³³ *Bulletin*, 1914, p. 1-7.

³⁴ O *Bulletin* menciona outras associações internacionais, como o III Congresso Internacional de Médicos das Seguradoras (*Bulletin*, 1903, p. 43), o Congresso Internacional de Higiene e Demografia (*ibidem*, p. 382), o Congresso de Ciência do Seguro (atuários) e o Congresso de Medicina do Seguro (*ibidem*, 1906, p. 407).

³⁵ *Ibidem*, 1914, pp. 1-89.



perguntando sobre uma possível extensão dos riscos. Por fim, ainda há muitos aspectos técnicos dos mecanismos de compensação a serem estudados. Para dar respostas a essas muitas perguntas, a organização decidiu lançar pesquisas internacionais e dedicou a primeira ao estudo dos limites do seguro social.³⁶

O ano de 1914 seria um ano especial para o Comitê Permanente, enquanto se preparava para comemorar seu 25º aniversário. Na ocasião, uma conferência comemorativa seria realizada de 21 a 24 de setembro de 1914, onde tudo começou, em Paris. Como antes, este congresso tinha que ser articulado com outros eventos para otimizar sinergias. Por isso, foram tomadas as duas conferências programadas para acontecer em Berna sobre tuberculose, de 10 a 12 de setembro, e depois sobre proteção social, de 14 a 16, bem como o Congresso organizado pela "Luta contra o Desemprego" marcado para os dias 18 e 19 de setembro na capital francesa. A edição jubilar tinha como objetivo estudar todos os regimes, suas repercussões financeiras e suas evoluções. O programa foi elaborado com base nisso e os convites emitidos. Cerca de quinze países responderam ao chamado para os documentos e o comitê recebeu quarenta e oito relatórios. Aqueles que chegaram antes de 20 de junho de 1914 na secretaria foram publicados no *Bulletin*. Os outros textos deveriam ser publicados em agosto. O início da guerra no final de julho de 1914 interrompeu o processo em seu rastro.

3. ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL PARA A PROTEÇÃO LEGAL DOS TRABALHADORES E A ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL PARA A LUTA CONTRA O DESEMPREGO

Em 1889, o governo suíço manifestou pela primeira vez a ideia de convocar uma conferência internacional do trabalho³⁷. A ideia foi tomada pelo governo alemão e uma conferência reunida em Berlim em 1890 para discutir a regulamentação do trabalho em estabelecimentos industriais e minas. Os debates mostram as dificuldades da tarefa devido, em particular, à oposição de pontos de vista entre franceses e alemães. No entanto, na ausência de uma convenção internacional, os intentos são formulados, particularmente em torno da questão do trabalho das mulheres³⁸. A importância do evento

³⁶ *Ibidem*, 1913, pp. 1-8.

³⁷ ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. *Dix ans d'Organisation Internationale du Travail (avec une préface par Albert Thomas)*. Genève: Bureau international du Travail, 1931. p. 6.

³⁸ Proibição do trabalho noturno; a limitação da jornada efetiva de trabalho a 11 horas diárias, repartidas em períodos de descanso de duração total de pelo menos uma hora e meia; o direito para as mulheres que deram à luz a um descanso mínimo de quatro semanas após o parto.



é imediatamente perceptível, porque muito rapidamente arranjos inspirados nos temas discutidos são tomados em diferentes países. Na Alemanha, por exemplo, Hans von Berlepsch, Ministro do Comércio Prussiano, fundou em 1892 um jornal, *Soziale Praxis*, e, em 1901, uma associação, a *Gesellschaft für soziale Reform*. Na França, um Escritório do Trabalho foi criado pela lei de 30 de julho de 1891. Em todos os lugares estão surgindo as primeiras leis trabalhistas.

Em agosto de 1897, as associações de trabalhadores organizaram um congresso em Zurique e decidiram criar um comitê executivo para acompanhar o andamento da legislação trabalhista e convocar novos congressos. Um mês depois, são principalmente os acadêmicos que se reúnem em Bruxelas no âmbito do Congresso Internacional sobre a Legislação Trabalhista. Os debates esbarraram na questão do intervencionismo estatal nas regulamentações sociais e os parlamentares se separaram sem terem conseguido expressar uma posição comum, com exceção da criação de uma comissão responsável por “buscar os meios de dar sequência ao congresso”.

Essa sucessão de congressos em torno da questão social encorajou a corrente intervencionista e reformista francesa, que desejava estimular uma dinâmica e acelerar o processo legislativo, aproveitando a presença de Alexandre Millerand no Ministério do Comércio (então à frente do Ministério do Trabalho). Por ocasião da Exposição Universal de 1900 em Paris, organizou-se no Museu Social um congresso internacional "para a proteção legal dos trabalhadores" de 25 a 28 de julho de 1900. Por iniciativa do Ministro do Comércio francês, uma "Associação Internacional Permanente para a Proteção Legal dos Trabalhadores" é criada para reunir todos aqueles que consideram a legislação que protege os trabalhadores como necessária e querem trabalhar nesse sentido. Para garantir a efetividade dessa estrutura, as seções nacionais autônomas são responsáveis por organizar o trabalho de coleta e disseminação de informações nos países interessados e por apoiar esforços em nível internacional.

Em setembro de 1901, foi realizada a reunião de fundação da associação no Museu Social da Basileia³⁹. Escritórios trabalhistas de muitos países estão representados, incluindo os da Áustria, Dinamarca, Estados Unidos, França, Holanda, Hungria, Itália e Suíça. Os participantes decidiram criar o "Escritório Internacional do Trabalho" que teria um boletim, escrito, pela primeira vez, em francês e alemão, e depois, a partir de 1906, também em inglês. A nova organização internacional, apoiada e subsidiada pelos governos, tinha caráter semioficial e decidiu focar em dois temas: a

³⁹ SCHEWE, Diter. Jubiläumsveranstaltung “100 Jahre Zeitschriften SOZIALE PRAXIS und SOZIALER FORTSCHRITT – 40 Jahre Vertretung der Internationale Arbeitsorganisation (IAO) in Deutschland am 9. März in Bonn. In: *Sozialer Fortschritt*, v. 42, pp. 129-132, 1993, p. 129.



proibição do trabalho noturno para mulheres e a regulamentação de indústrias insalubres (especialmente aquelas que fabricavam tintas à base de chumbo).

A segunda assembleia geral foi realizada no ano seguinte, de 26 a 28 de setembro de 1902, em Colônia, e reuniu delegados das seções nacionais, bem como representantes oficiais dos governos. Uma comissão tem a tarefa de considerar uma proposta para resolver os dois problemas mencionados acima. A terceira Assembleia Geral se reúne em Basileia de 25 a 28 de setembro para tomar conhecimento do trabalho da comissão.

Este trabalho preparatório possibilitou a convocação de uma primeira conferência internacional, em Berna, em 8 de maio de 1905. Quinze países estão representados e adotam as bases de dois projetos de convenções internacionais que proíbem o trabalho noturno para mulheres empregadas na indústria e a segunda sobre o uso de fósforo branco para a fabricação de fósforos. Com a ajuda do governo suíço, no ano seguinte, as duas convenções foram assinadas em Berna. A assinatura dessas duas convenções pelos Estados, mesmo que alteradas, prefigura as tarefas que serão desdobradas para a Organização Internacional do Trabalho.

Após esta primeira etapa, a Associação continua seu trabalho, mas não conseguirá reunir novas nações em torno da mesma resolução, em particular devido ao contexto internacional cada vez mais tenso. Em setembro de 1908, o quinto congresso, realizado em Lucerna, continuou no caminho iniciado e focado em dois temas: a proibição do trabalho noturno para menores de dezoito anos e a regulamentação da jornada de trabalho para as mulheres. Os congressos de Lugano em 1910 e Zurique em 1912 continuaram a reflexão destinada a alimentar os debates da segunda conferência internacional para a proteção dos trabalhadores, realizada em 1913 em Berna. Mais uma vez, catorze países estão unidos e adotam as bases de duas novas convenções internacionais: uma sobre a proibição do trabalho noturno para menores de dezesseis anos e outra sobre a limitação da duração da jornada de trabalho para dez horas para mulheres e menores de dezesseis anos. O processo de assinatura dos Estados será interrompido devido à eclosão da guerra.

Por outro lado, em 1910, nasceu uma terceira organização internacional: a "Associação Internacional para a Luta contra o Desemprego". Desde sua primeira conferência, reuniu 585 participantes, incluindo delegados de 27 nações diferentes; dezoito Estados estão oficialmente representados. Os participantes são principalmente estatísticos, professores de economia política, advogados e sociólogos⁴⁰. O principal iniciador dessa abordagem é o belga Louis Varlez, que também

⁴⁰ LECERF, Eric. Les conférences internationales pour la lutte contre le chômage au début du siècle. In: *Mil neuf cent*, pp. 99-126, 1989, p. 118.



é membro ativo da Associação Internacional para a Proteção Legal dos Trabalhadores. O objetivo da nova organização é fazer e publicar pesquisas, uma bibliografia internacional do desemprego e a base de uma estatística internacional de desemprego. Há duas secretarias: uma em Gante (onde Varlez reside), a segunda em Paris, confiada a Max Lazard. A montagem é estruturada como outras organizações internacionais, com seções nacionais. Em setembro de 1913, a assembleia geral realizada em Gante elaborou uma avaliação inicial de suas atividades, que se mostrou bastante modesta.⁴¹

4. A RUPTURA DA PRIMEIRA GUERRA MUNDIAL E A CHEGADA DA OIT

Para todas as organizações discutidas acima, a Primeira Guerra Mundial foi uma ruptura acentuada em suas atividades ordinárias. O Comitê de Seguros Sociais teve que cancelar seu congresso agendado para setembro de 1914 em Paris e o de Washington em 1915. Apenas o Comitê Nacional Francês continuou o seu trabalho⁴². A Associação Internacional para a Proteção Legal dos Trabalhadores cancelou a conferência diplomática que havia convocado em Berna para 3 de setembro de 1914. No entanto, tendo sua sede em um país neutro, pode continuar seu trabalho de forma muito discreta.⁴³

Após a guerra, foi difícil fazer um balanço das atividades dessas organizações. Algumas das relações pessoais, que eram a força motriz destas comunidades epistêmicas, foram severamente comprometidas pela atitude de alguns durante a guerra. Alemães, como Richard Freund, vice-presidente da "Luta contra o Desemprego", ou Lujo Brentano privilegiaram seus sentimentos nacionalistas e ofenderam seus antigos parceiros⁴⁴. Foi a Associação de Proteção Legal dos Trabalhadores que reiniciou seu trabalho pela primeira vez em 1920. A "Luta contra o Desemprego" só retomaria suas atividades em setembro de 1923. Por outro lado, o comitê de "Seguros Sociais" não retomou suas atividades.

⁴¹ LECERF 1989, p. 121.

⁴² Importante observar as seguintes publicações: COMITÉ PERMANENT FRANÇAIS DES ASSURANCES SOCIALES. *Notes et documents sur la législation des assurances sociales en France en 1913-1914 et sur la législation de guerre*. Paris, 1915; IDEM. *Les pensions de la guerre en France et à l'étranger: rapports de la Commission extraparlamentaire française des pensions militaires, avec le texte du projet de loi française du 4 novembre 1915 et l'exposé général des motifs du gouvernement*. Paris, s.d.

⁴³ GREGAREK 1995a, p. 108.

⁴⁴ Em seu artigo acima mencionado, Gregarek dá vários exemplos: Freund havia publicado um artigo em janeiro de 1917 no qual insultava os líderes franceses das associações; Brentano tinha assinado o "Manifesto da Alemanha Intelectual para o Mundo Civilizado", que pediu a anexação da Bélgica pela Alemanha.



Essa desaceleração das organizações a partir de 1919 deveu-se, em parte, à chegada da Organização Internacional do Trabalho⁴⁵. Impulsionado pela dinâmica regulatória do Tratado de Versalhes, tornou-se imediatamente a estrutura-chave em nível internacional, em termos de trabalho e permanecerá assim até hoje. Muitos especialistas das associações privadas que a precederam encontram seu caminho por causa de terem maior espaço para manobras e um campo de ação mais amplo de atuação⁴⁶. Louis Varlez, o grande instigador da "Luta contra o Desemprego", por exemplo, assume como chefe do departamento de desemprego e migração da Organização Internacional do Trabalho. Essa absorção do quadro de funcionários das associações "pré-OIT" pelos escritórios e serviços da nova estrutura internacional nos leva a perguntar sobre o futuro dessas instituições anteriores: não haveria uma duplicação de espaços? Para Albert Thomas, diretor-geral do Escritório Internacional do Trabalho, não há dúvidas quanto a resposta: ele está convencido da utilidade dessas organizações privadas que ainda têm um papel importante a desempenhar como um grupo de pressão⁴⁷ e como plataforma para o livre pensamento. Ele, pessoalmente, encoraja associações internacionais privadas a retomar suas atividades e fazê-las evoluir em novas missões.

Sob o seu impulso, os membros da Associação para a Proteção Legal dos Trabalhadores organizaram um congresso internacional de política social em 1924 na cidade de Praga, com o objetivo de avaliar o progresso social desde o final do século XIX e definir os princípios gerais da política social. No ano seguinte, em setembro de 1925, as três organizações fundiram-se para formar uma nova estrutura, a Associação Internacional para o Progresso Social. O objetivo desta organização é muito semelhante ao das três associações anteriores: realizar pesquisas científicas, organizar a opinião pública, promover o princípio das convenções internacionais (hoje apoiadas pela Organização Internacional do Trabalho), bem como melhorar a condição dos trabalhadores⁴⁸. De acordo

⁴⁵ VAN DAELE, Jasmien. The International Labour Organization (ILO) in Past and Present Research. In: *International Review of Social History*, v. 53, pp. 485-511, 2008.

⁴⁶ LECERF, 1989, p. 122.

⁴⁷ "Cabe a vocês fazer o que nós (os funcionários do OIT) não temos o direito de fazer. Cabe a vocês acelerar o passo para garantir que as convenções sejam ratificadas, para que as recomendações sejam aplicadas (...). Para usar uma frase francesa familiar, não tenho o direito de fazer política. Vocês, vocês têm o direito de fazer política, em cada um de seus países... Sejam ativos, usem seus direitos", THOMAS, Albert. *La lutte contre le chômage*. Paris : S.A. Éditions, p. 11, 1923, citado por LECERF 1989, p. 123.

⁴⁸ PLATTEAU, Leentje. *Ernest Mahaim. Een internationale carrière*. Master thesis History, Ghent: Ghent University, 2010. Disponível em: https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/457/773/RUG01-001457773_2011_0001_AC.pdf, p. 77.



com o estatuto, tratará da prevenção de acidentes, da questão do seguro social, da proteção dos empregados, do controle do crédito como remédio para o desemprego, do seguro-desemprego, do status dos trabalhadores estrangeiros, das consequências sociais da racionalização/mecanização, da proteção da família, da extensão da escolaridade, do sistema salarial e da migração internacional⁴⁹. Como lembra o autor do livro que celebra o décimo aniversário da Organização Internacional do Trabalho: “Em todas essas questões, a Associação tem sido pioneira, abrindo caminho para uma ação oficial da Organização Internacional do Trabalho, com a qual desempenha um papel semelhante ao da União das Associações à Liga das Nações”⁵⁰.

5. REFLEXOS DAS COMUNIDADES EPISTÊMICAS NO BRASIL

Esse diálogo que ultrapassa o atlântico até a periferia do sistema-mundo ou mesmo sul global, como não raras vezes diferentes culturas são referidas em homogeneidade, aconteceu com alguma intensidade por meio da lógica construída pelas comunidades epistêmicas – tal como demonstraremos em algumas importantes pistas no campo legislativo e doutrinário no Brasil. No entanto, é importante traçar uma importante interdição e a necessidade de traduzir os tempos históricos assíncronos, na medida que, no momento das construções epistêmicas de regulação no mundo do trabalho europeu, o Brasil superava formalmente o longo processo de escravidão.

Uma escravidão de longa duração e que marca o desenvolvimento brasileiro em suas contradições até hoje. Inclusive, uma técnica de gestão de poder das alforrias capaz inculcar no cerne do mundo laboral brasileiro a utilização dos corpos dos trabalhadores à exaustão⁵¹, que se expressou no labor de um(a) escravizado(a) que, para além dos trabalhos forçados, exercia um trabalho livre (autorizado pelo senhor) no mercado, com o fim de comprar a sua própria liberdade. Isto implica observar uma sobreposição dos tempos históricos⁵², isto é, trabalhadores escravizados assujeitados, porém que são bens e

49 ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL 1931, p. 453.

50 Ibidem.

51 MAMIGONIAN, Beatriz G. Africanos livres: A abolição e o tráfico de escravos no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2017, p. 90 e seg.

52 É Braudel que pensa em uma análise dos processos históricos, onde “deve se reencontrar o jogo múltiplo da vida, todos os seus movimentos, todas as suas durações, todas as suas rupturas, todas as suas variações”, BRAUDEL, Fernand. História e Ciências Sociais. Lisboa: Editorial Presença, 1990, p.33.



possuem personalidade jurídica precária. Então, embora estivessem sujeitos às normativas próprias do direito de propriedade, os escravos eram pessoas e, pelo menos entre 1860 e 1888, as regras relativas ao instituto da escravidão no que se refere aos atos civis praticados pelos escravos eram, basicamente, norteados pelos princípios fundamentais do direito civil⁵³.

Não deve soar estranho, portanto, que embora a luta por melhores condições de segurança e saúde no trabalho, embora presente em vários campos, não assuma um papel predominante nesse momento no Brasil, que, centralmente, discutia a liberdade do processo escravista e a superação do regime monárquico. Mesmo assim é possível identificar os traços sobrepostos dessas comunidades epistêmicas discutidas acima no contexto brasileiro a partir de, como definiria Antonio Manuel Hespanha, os “poderes legais de editar o direito” e das “contribuições de natureza intelectual”⁵⁴.

No campo legal de editar o direito, há dois grandes projetos frustrados antes da regulação efetiva de seguros sociais por acidente de trabalho no Brasil que sofreram influência do ecoar das comunidades epistêmicas formadas em torno do tema na Europa: a proposta de lei n. 169 de 1904 de autoria do deputado pernambucano Medeiros e Albuquerque e o projeto n. 337 do deputado gaúcho Wenceslau Escobar.

Na discussão do projeto de Medeiros e Albuquerque, há várias menções importantes. Uma inaugural, na defesa da proposta, afirma que “essa iniciativa resume-se em propor à Câmara um projecto que é em parte calcado, em parte traduzido de legislações européas” (*sic*)⁵⁵. Ressalta que o sistema clássico, em vigor no Brasil (Lei n. 3311 de 1886; artigos 302, 306, 389 e 390 do Código Penal; artigos 104, 181, 529 e 540 do Código Comercial), imputa aos operários a necessidade de comprovar a culpa do empregador em caso de acidente de trabalho. Mais grave, “essa doutrina também está nos artigos 1526 e seguintes do projecto do Código Civil, encalhado em mãos do Sr. Ruy Barbosa” (*sic*)⁵⁶.

O parlamentar pernambucano insiste na injustiça da tese que impõe ao trabalhador provar sua inocência perante a justiça em caso de acidente. Impele os colegas a votarem a matéria, pois logo o Brasil será uma potência operária e tais exigências virão negociadas

⁵³ PAES, Mariana A.D. *Escravidão e Direito: O estatuto jurídico dos escravos no Brasil oitocentista (1860-1888)*. São Paulo: Alameda, 2019, p.307.

⁵⁴ HESPANHA, António Manuel. *A História do Direito na História Social*. Lisboa: Horizonte, 1978, p.49.

⁵⁵ CONGRESSO NACIONAL. *Annaes da Câmara dos Deputados*. Sessões de 1 a 30 de setembro de 1904, v. 5. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, p.103, 1905.

⁵⁶ *Ibidem*, p.104.



ou com base da pressão social. No mesmo sentido, brada que até no Japão “a theoria que está sendo adoptada é a do risco profissional” (*sic*)⁵⁷. E, como era um literato, afirma que não queria se utilizar de uma suposta erudição, mas a literatura europeia e as discussões já eram vastas a respeito. Ao fim, fecha descrevendo que o “projecto foi calcado sobre a lei dinamarqueza de 1898 e a hespanhola de 1900. A dinamarqueza passava até 1900 por ser a melhor. A hespanhola aproveitou, porém, alguns reparos que lhe haviam sido feitos e corrigiu seus defeitos” (*sic*)⁵⁸.

Após quatro anos, antes da proposta derradeira que só seria aprovada em 1919, em 1908, Wenceslau Escobar fez uma apaixonada defesa da necessidade do estabelecimento de indenizações decorrentes do acidente de trabalho. Antes de adentrar ao tema, expõe: “quizera que existisse entre nós o systema da mutualidade como na França ou das *trade unions*, como na Inglaterra, ou do seguro obrigatório, como na Suíça, ou das diversas instituições de seguros da Allemanha” (*sic*)⁵⁹, isto é, este cenário em contraste com o desamparo existente no Brasil em virtude de seu desenvolvimento industrial atrasado.

Na defesa do projeto, além das ideias já expostas por Medeiros e Albuquerque, faz um apanhado bastante completo de países onde a questão já foi apresentada e encontrou solução. Em primeiro lugar, Wenceslau Escobar cita a França, como não poderia deixar de ser, o centro irradiador social e dos debates em torno de nosso tema, afirmando que “desde 1873 foram apresentados no Parlamento nada menos de quatro projectos e, entre eles, um assinado pelo criterio Sr. Felix Faure, ex-presidente da Republica” (*sic*)⁶⁰. Cita a presença de intensas discussões nos Estados Unidos e de proposições contínuas sobre a questão na Inglaterra. Dá grande acento à Alemanha, onde “o assumpto mereceu especial cuidado dos poderes publicos; o grande Bismarck foi o primeiro que tratou de resolve-lo, apresentando em 81, no *Reichstag*, o seu memorável projecto de seguros por parte do Estado” (*sic*)⁶¹. Por fim, também faz referências ao modelo austro-húngaro e italiano. É importante, portanto, observar como circulavam as ideias e os resultados práticos dos

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ CONGRESSO NACIONAL. Diário do Congresso Nacional. Terça-feira 6 de outubro de 1908, n. 131. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, p. 2187, 1908.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ CONGRESSO NACIONAL. Diário do Congresso Nacional. Terça-feira 6 de outubro de 1908, n. 131. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, p. 2187, 1908.



debates dessas comunidades epistêmicas, mesmo com uma tradução associada ao precário mercado livre brasileiro.

De outra parte, há um nítido conhecimento dos debates ocorridos pelas associações estudadas, que operam como comunidades epistêmicas, e uma recepção ou um reflexo das ideias debatidas na figura central de Evaristo de Moraes⁶² – Costa chega a denominá-lo como “patrono dos trabalhadores” na luta contra a “escravidão disfarçada” presente nas cadernetas de trabalho⁶³ na segunda década da Primeira República. Além de seu papel relevante na construção da primeira robusta lei sobre seguro social em 1919, Evaristo de Moraes é um dos precursores da existência de um direito operário ou do trabalho no Brasil como ramo autônomo. Em particular, em duas importantes obras de sua redação, as matérias presentes nos encontros das associações internacionais encontram especial relevo: *Apontamentos de Direito Operário* (1905) e *Os Accidentes do Trabalho e sua Reparação* (1919).

Em obra já de 1905, Evaristo de Moraes, avaliando os caminhos do movimento operário europeu, afirma que “os socialistas exigem, em todos seus programas individuais e colectivos, a ‘legislação internacional do trabalho’” (*sic*). E, acrescenta, fazendo explícita referência a uma das comunidades epistêmicas estudadas, que “dos esforços continuos empregados nos Congressos do Zurich, de Bruxellas (1897) e de Pariz (1900) resultou a idéa de ser fundada a ‘Associação Internacional para a protecção legal dos trabalhadores’, que tem sua sede na Suissa em Bale. Já foram realizados dous congressos, um em 1902 e outro em Setembro 1903” (*sic*)⁶⁴.

Nesse sentido, para romper com a ideia da necessidade de demonstração de culpa do empregador em caso de indenização por acidente de trabalho, a construção da tese jurídica de proteção das condições de trabalho faz uso dessa rede de contribuições teórico-técnicas que circulavam na Europa de forma nítida. Neste ponto, “a falsidade desse

⁶² Antônio Evaristo de Moraes (1871-1939) nasceu no Rio de Janeiro e foi um famoso advogado (rábula) da classe trabalhadora nas esferas criminal e trabalhista desde o início da Primeira República [atuando na defesa de casos icônicos como a revolta da Chibata e a greve geral de 1919], embora tenha obtido o diploma de bacharel em direito apenas em 1916 pela Faculdade Teixeira de Freitas em Niterói. Foi precursor na publicação de textos e livros sobre a nova área em formação de Direito do Trabalho na Primeira República. Foi fundador do Partido Socialista Brasileiro em 1925, verbete “Antônio Evaristo de Moraes” em ABREU 2015.

⁶³ COSTA, Adailton Pires. *Os sinais da escravidão na identidade do trabalhador: A legislação neoescravista da caderneta policial de trabalho e a resistência dos trabalhadores do comércio no Rio de Janeiro da Primeira República (DF, anos 20)*. Tese de Doutorado, Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2018, p.166.

⁶⁴ MORAES, Evaristo de. *Apontamentos de Direito Operário*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1905, p.17.



conceito foi demonstrada, primeiramente (si não nos enganamos) por Saintelette, jurisconsulto belga⁶⁵. Na França, a superação dessa concepção foi sustentada por “civilistas notáveis como Labbé Glasson, da Faculdade de Direito de Paris, e Marc Sauzet, da Faculdade de Lyon; encontrando a velha interpretação do Código Civil não menos esforçado paladino na pessoa de Arthur Desjardins, juiz na Corte de Cassação”⁶⁶.

Ainda, Moraes cita de uma das figuras notáveis do congresso de 1900 em Paris, isto é, “socorrendo-nos da exposição feita por *Millerand*, quando ministro do commercio na França, esboçaremos a idéa básica dessa conquista do Direito Operário” (*sic*)⁶⁷. E, portanto, os eventuais danos decorrentes dos riscos ou perigos do trabalho não encontravam um mínimo resguardo jurídico em relação aos trabalhadores que tinham que comprovar judicialmente que o empregador causou direta ou indiretamente a lesão. Assim sendo, como vimos em 1904 e 1908, houve a tentativa de mudar esse panorama normativo no Brasil e que, apesar das fortes defesas dos parlamentares propositores, não encontrou aprovação, mas a pressão social aumentou e o avanço no campo da epistemologia jurídica logrou frutos somente em 1919.

Em obra seminal que marca a aprovação da legislação a respeito de seguros sociais no Brasil, *Accidentes no Trabalho e sua Reparação*, Evaristo de Moraes mais uma vez reconhece expressamente as comunidades epistêmicas trabalhadas. Neste texto, a menção é direta ao trabalho da Associação Internacional de Acidentes de Trabalho. Sobre a questão dos seguros sociais, afirma que “nos Congressos internacionais acerca do assumpto, que foram sucedendo desde o de Milão, de 1894, até ao de Zurich, de 1912, a preferência pelo seguro obrigatório foi palpável” (*sic*)⁶⁸. Ainda, na batalha das ideias, em oposição à posição dos empregadores, descreve que “malgrado seus reconhecidos defeitos, melhorou a lei franceza, extraordinariamente, a situação do operariado e não arruinou, como se previra agoiadamente, os industriaes” (*sic*)⁶⁹.

Na mesma obra, explicitamente se alimentando nas experiências internacionais, Moraes discorre que “adoptaram o principio do seguro obrigatorio, além do allemão, os legisladores: austriaco em 1887, norueguez em 1894, italiano e dinamarquez em 1898,

⁶⁵ MORAES, 1905, p.39

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibidem*, p.41, grifo nosso.

⁶⁸ MORAES, Evaristo de. *Os Accidentes do Trabalho e sua Reparação*. Rio de Janeiro: Livraria Leite Ribeiro & Maurillo, 1919, p.44.

⁶⁹ *Ibidem*.



holandez e suéco em 1901, luxemburguez em 1902, belga em 1903, servio em 1910, suíço em 1911 e rumaico em 1912” (*sic*)⁷⁰. Nessa direção, Moraes, no interior da episteme jurídica brasileira na luta pela consolidação de um direito laboral, influenciou, mesmo que indiretamente, o projeto de autoria do senador Adolpho Gordo em 2015, que se converteria em lei somente em 2019. Mas a regulação dos acidentes de trabalho “só em parte satisfaz as exigências de um amparo aos trabalhadores incapacitados para o trabalho. Aplicava-se unicamente a determinadas categorias profissionais, e cobria unicamente o risco profissional”⁷¹. Numa visão mais abrangente de seguridade social (doença, invalidez, velhice, morte, etc.), a nova regulação não cobre essas condições que não resultam apenas de acidentes e espreitam todos os trabalhadores.

A primeira e a segunda década do século XX é marcada por intensas lutas sociais em direção a melhores condições de trabalho e pelo surgimento de uma legislação laboral efetiva e sistematizada. No entanto, a emergência da Organização Internacional do Trabalho, apesar da debilidade da proteção do trabalhador no Brasil à época, teve um impacto muito positivo, inclusive, na jurisprudência brasileira, sendo digno de nota a utilização das convenções da Organização Internacional do Trabalho na década de 1930 para admissão da permissividade do direito de greve no Brasil ora criminalizado.

Ao fim, as associações de “seguros sociais”, “a proteção legal dos trabalhadores” ou “a luta contra o desemprego” foram precursoras da Organização Internacional do Trabalho e realizaram importantes trabalhos, em especial pela estruturação de redes internacionais oficiais no campo da seguridade social e da regulação do trabalho, tendo suas ações reverberado no Brasil no campo epistêmico e legislativo. Foram fóruns que reuniram especialistas, dentro de comunidades epistêmicas e redes, muito influentes no desenvolvimento do bem-estar social e da regulação do trabalho no mundo ocidental industrializado. A evolução das políticas nacionais sob seus ditames conceituais foi muito relevante, inclusive, no Brasil. Essa primeira abordagem dessas organizações através de seu trabalho precisaria ser complementada por uma análise mais aprofundada das redes internacionais e seu papel específico na criação de redes próprias nacionais na periferia do mundo.

⁷⁰ MORAES, 1919, p.44.

⁷¹ LOPES, Helvecio Xavier. A evolução histórica do seguro social. In: Revista do Serviço Público, v. 3.1, 1943, republ. Revista do Serviço Público, v. 60.3, pp. 291-305, 2009, p.298.



REFERÊNCIAS

ABREU, Alzira Alves. *Dicionário histórico-biográfico da Primeira República (1889-1930)*. e-book. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

BALOSSIER, J. Les statistiques d'accidents du travail dans la marne (1883-1893). In: *Histoire des accidents du travail*, C.R.H.E.S., 1980.

BRAUDEL, Fernand. *História e Ciências Sociais*. Lisboa: Editorial Presença, 1990.

BULLETIN DU COMITÉ PERMANENT DU CONGRÈS INTERNATIONAL DES ACCIDENTS DU TRAVAIL. *Congrès international des accidents du travail: Bulletin du Comité Permanent*. Paris: Secrétariat général du Comité Permanent, 1890.

BULLETIN DU COMITÉ PERMANENT DES CONGRÈS INTERNATIONAUX DES ASSURANCES SOCIALES. *Bulletin du Comité permanent des Congrès internationaux des assurances sociales*. Paris: Siège social du Comité Permanent, 1908-1914.

BULLETIN DU COMITÉ PERMANENT DES CONGRÈS INTERNATIONAUX DES ASSURANCES SOCIALES. *Bulletin du Comité permanent des Congrès internationaux des assurances sociales*. Paris: Siège social du Comité Permanent, 1909. v. 2.

CONGRÈS INTERNATIONAL DES ACCIDENTS DU TRAVAIL (1889, Paris). *Congrès international des accidents du travail: rapports*. Paris: Librairie Polytechnique Baudry et Cie, 1890. v. 2.

CONGRÈS INTERNATIONAL DES ACCIDENTS DU TRAVAIL (1891, Berne). *Congrès international des accidents du travail: rapports et procès-verbaux*. Berne: Imprimerie Karl Staempfli & Cie, 1891.

CONGRÈS INTERNATIONAL DES ACCIDENTS DU TRAVAIL ET DES ASSURANCES SOCIALES (1902, Düsseldorf). *Sixième session tenue à Düsseldorf du 17 au 24 juin 1902*. Breslau–Berlin: Imprimerie C. T. Wiskott, 1902.

COSTA, Adailton Pires. *Os sinais da escravidão na identidade do trabalhador: A legislação neoescravista da caderneta policial de trabalho e a resistência dos trabalhadores do comércio no Rio de Janeiro da Primeira República (DF, anos 20)*. Doctoral dissertation, Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2018.

DEBAENST, Bruno. A study on juridification: The case of industrial accidents in nineteenth century Belgium. In: *Legal History Review*, v. 81, pp. 247-273, 2013.

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

GREGAREK, Rainer. Le face-à-face de la République française et de l'Empire allemand dans les politiques sociales. L'exemple des associations internationales au tournant du xxe siècle. In: *Revue germanique internationale*, pp. 103-126, 1995a.



GREGAREK, Rainer. Le mirage de l'Europe sociale. Associations internationales de politique sociale au tournant du 20e siècle. In: *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, pp. 103-118, 1995b.

HESPANHA, António Manuel. *A História do Direito na História Social*. Lisboa: Horizonte, 1978.

LECERF, Eric. Les conférences internationales pour la lutte contre le chômage au début du siècle. In: *Mil neuf cent*, pp. 99-126, 1989.

LOPES, Helvecio Xavier. A evolução histórica do seguro social. In: *Revista do Serviço Público*, v. 3.1, 1943, republ. *Revista do Serviço Público*, v. 60.3, pp. 291-305, 2009.

MAMIGONIAN, Beatriz G. *Africanos livres: A abolição e o tráfico de escravos no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

MILLERAND, Alexandre. Les origines françaises du B.I.T. In: *Revue des Deux Mondes*, pp. 588-601, 1932.

MORAES, Evaristo de. *Apontamentos de Direito Operário*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1905.

MORAES, Evaristo de. *Os Accidentes do Trabalho e sua Reparação*. Rio de Janeiro: Livraria Leite Ribeiro & Maurillo, 1919.

MOSES, Julia. *Workplace Accidents and the Origins of European Social States*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. *Dix ans d'Organisation Internationale du Travail (avec une préface par Albert Thomas)*. Genève: Bureau international du Travail, 1931.

PAES, Mariana A.D. *Escravidão e Direito: O estatuto jurídico dos escravos no Brasil oitocentista (1860-1888)*. São Paulo: Alameda, 2019.

PLATTEAU, Leentje. *Ernest Mahaim. Een internationale carrière*. Master thesis History, Ghent: Ghent University, 2010. Disponível em: https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/457/773/RUG01-001457773_2011_0001_AC.pdf.

SCHEWE, Diter. Jubiläumsveranstaltung "100 Jahre Zeitschriften SOZIALE PRAXIS und SOZIALER FORTSCHRITT – 40 Jahre Vertretung der Internationale Arbeitsorganisation (IAO) in Deutschland am 9. März in Bonn. In: *Sozialer Fortschritt*, v. 42, pp. 129-132, 1993.

VAN DAELE, Jasmien. *Van Gent tot Genève. Louis Varlez. Een biografie*. Gent: Academia Press, 2002.

VAN DAELE, Jasmien. Engineering Social Peace: Networks, Ideas, and the Founding of the International Labour Organization. In: *International Review of Social History*, v. 50, pp. 435-466, 2005.



VAN DAELE, Jasmien. Louis Varlez en de sociale kwestie: de liberale burgerij uitgedaagd. In: *Handelingen der Maatschappij voor Geschiedenis en Oudheidkunde te Gent*, v. 61.1, pp. 265-288, 2007.

VAN DAELE, Jasmien. The International Labour Organization (ILO) in Past and Present Research. In: *International Review of Social History*, v. 53, pp. 485-511, 2008.