



APOSENTADORIAS E PENSÕES NO URUGUAI E NO BRASIL: BREVES CONSIDERAÇÕES DE UMA PESQUISA HISTÓRICA (SÉCULOS XIX – XX)

Fábio Ferreira

Universidade Federal Fluminense

fabiofr@id.uff.br

Resumo

Tanto no Uruguai, quanto no Brasil, há quem entenda que com a criação das Cajas de Jubilaciones y Pensiones (a partir de 1896) e das Caixas de Aposentadorias e Pensões (a partir de 1923), houve o surgimento da proteção previdenciária em ambos os países. Para o melhor entendimento das mencionadas organizações, é mister entender os respectivos contextos políticos e econômicos do Uruguai e do Brasil, bem como compreender como aspectos técnicos e atuariais foram empregados ou ignorados, dialogando com o que estava a ocorrer no âmbito da administração pública. Objetiva-se, portanto, neste artigo, analisar importante momento da história da previdência nos países citados, ou seja, quando foram criadas as cajas e caixas. Através da metodologia qualitativa foram obtidos de documentos do passado, livros, artigos, teses e dissertações dados para a redação do texto. Detectou-se, então, que em diversos momentos os aspectos políticos foram levados em conta na condução tanto das cajas, quanto das caixas. Igualmente, ao longo do tempo, houve casos em que função de mudanças na legislação, cajas foram desvirtuadas do seu projeto inicial, prejudicando, assim, as finanças das organizações analisadas. Conclui-se que embora importante, o conhecimento atuarial não foi empregado em todos os casos e que a política influenciou fortemente na história da previdência, seja no Uruguai, seja no Brasil.

Palavras-chave: Previdência; História; Administração Pública; Política.



1. Introdução

Vizinhos e com idiomas demasiadamente parecidos, Brasil e Uruguai trazem uma série de pontos em comum, seja no passado, seja na atualidade. No entanto, o quanto que, por cá, mesmo que com mais de três décadas de existência do Mercosul, os países efetivamente se conhecem? Por exemplo, sabe-se pouco, em solo brasileiro, que o território que hoje é a República Oriental do Uruguai foi, ainda que por poucos anos, uma província do Império do Brasil e que os fundadores de Colônia do Sacramento, a primeira cidade estabelecida na área que atualmente é o país platino, foi fundada, em 1680, por portugueses que partiram do Rio de Janeiro para a região do rio da Prata.¹

Aportando no século XXI, uma gama de desconhecimentos permanece. Como exemplo, o quanto se sabe, em território brasileiro, da atual proposta de mudança previdenciária do governo *frenteamplista* de Yamandú Orsi (iniciado recentemente, em março de 2025)? E as alterações que foram realizadas no do *blanco* Lacalle Pou (2020 – 2025)? Ou o atual drama da *Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Profesionales Universitarios*, que talvez não consiga honrar, a partir de meados de 2025, os compromissos assumidos junto aos seus beneficiários? Identifica-se, portanto, que a previdência social também é, no Uruguai, tema de debates, assim como tem sido no Brasil ao longo das últimas décadas.

Outra questão importante é que a história está em praticamente tudo. Está nas empresas, nos times de futebol, nos costumes, nos países, nas ciências (inclusive na atuarial), enfim, faz-se presente em uma série de elementos que compõem a vida em sociedade e que, a seu turno, merecem ser pesquisados, analisados e contados aos públicos leigo e acadêmico. Entretanto, uma multiplicidade de temas que podem ser estudados pelo prisma histórico acaba por ser pouco pesquisado. Na longa lista de histórias que, por assim dizer, são “subexploradas”, está a da previdência, que mesmo sendo parte do cotidiano da sociedade brasileira contemporânea, ganha poucas análises sob o viés histórico.

Frente ao vastíssimo número de livros, artigos, teses de doutorado e dissertações de mestrado que são publicados e/ou disponibilizados por editoras e universidades, anualmente, em língua portuguesa, um número pequeno é dedicado à história da previdência². Frente ao detectado, por que não explorá-la? Por que não pesquisar uma das múltiplas vertentes da previdência, no caso, a histórica?

Ao lançar-se luzes no passado de um determinado assunto amplia-se, no presente, a sua visibilidade, além de ser oportunidade para debatê-lo atualmente. Discute-se, portanto, relevante aspecto para a sociedade como um todo, afinal é inegável a importância da

¹ Cf.: FERREIRA, Fábio. **O general Lecor e as articulações políticas para a criação da Província Cisplatina: 1820-1822**. 2007. Dissertação (Mestrado em História Social) - Programa de Pós-Graduação em História Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

² Alguns exemplos de trabalhos recentes: FERREIRA, Helena Wagner Lourenço. **O papel dos partidos políticos nas reformas da previdência de 1998 e 2003**. Dissertação (Mestrado em História Social) – Programa de Pós-Graduação em História Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2022; GARCIA, Nicole Régine. **PPRORURAL: uma política previdenciária para o campo no Governo Medici (1969-1973)**. Dissertação (Mestrado em História das Ciências e da Saúde) - Casa de Oswaldo Cruz, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2010; OPPERMANN, Everson. **Itinerários da primeira previdência privada no Brasil: de uma iniciativa eclesial (1864) à consolidação de uma entidade aberta de previdência complementar, sem fins lucrativos**. Rio de Janeiro: Funenseg, 2014.



previdência para diversos atores sociais, a incluir-se nesse vasto rol os indivíduos que recebem, ao fim de sua atividade laboral, suas respectivas aposentadorias, os grandes conglomerados financeiros que atuam no ramo e os profissionais que dedicam-se à elaboração de produtos previdenciários.

Soma-se que as frequentes alterações sofridas pela previdência e propostas pelo Executivo Federal desde o começo do Plano Real³, o estabelecimento, na Constituição de 1988, da previdência como direito social e os vultosos montantes que esta movimentação nacional e internacionalmente refletem também a pertinência de se pesquisar o tema⁴. Igualmente, o atual debate no Uruguai corrobora a relevância do assunto e que esta importância ultrapassa as fronteiras brasileiras.

Deste modo, neste artigo, objetiva-se analisar importante momento da história da previdência no Brasil e no Uruguai, quando são criadas as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) e as *Cajas de Jubilaciones y Pensiones (Cajas)*, que são consideradas por muitos autores como marco inicial do sistema previdenciário, como será abordado nos próximos dois itens.

2. Uruguai: o surgimento da *Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones*

Para discutir-se o nascimento da organização uruguaia, ainda que sucintamente, deve-se voltar ao contexto histórico que a circunda, ou seja, o final do século XIX. Primeiramente, no âmbito político, o Uruguai viveu anos intensamente complexos, com episódios como a Revolução de Aparicio Saraiva e o assassinato do presidente Juan Bautista Idiarte Borda y Soumastre. No econômico, houve a crise de 1890, fortemente influenciada pela debacle do *Baring Brothers*, que atingiu diversos outros países (Bertino, Bertoni, Tajam, Yaffé, 2001). Também associado à crise havia o peso da dívida pública nas finanças do Estado, sendo importante lembrar que, à altura, o endividamento fazia-se presente há cerca de seis décadas, ou seja, desde a criação do Uruguai⁵ (Magdalena Bertino e Reto Bertoni, 2003).

Assim, nesta atribulada década, através da lei nº2436 de 28 de maio de 1896, foi criada a *Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones*, a primeira caixa de aposentadoria e pensões uruguaia.⁶ A lei foi decretada em conjunto pelo Senado e pela Câmara durante a presidência de Duncan Stewart e determinava o atendimento dos funcionários da *Dirección General de Instrucción Pública*, que incluía “a los ayudantes de ambos sexos, a los maestros y maestras sin excepción, a los inspectores [...], a los directores y directoras, subdirectores y sub-directoras,

³ Dos governos FHC a Bolsonaro, apenas o Temer não realizou alterações na previdência, ainda que tenha enviado projeto ao Congresso Nacional. As alterações de FHC foram aprovadas em 1998. As mudanças feitas por Dilma vieram na esteira da reforma enviada por Lula ao legislativo em 2003. A última, designada pelo Executivo Federal de Nova Previdência, foi realizada em 2019, no primeiro ano do governo Bolsonaro (Ferreira, 2022).

⁴ Como exemplo da enorme soma de dinheiro, Malloy (1976) destaca que o antigo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) tinha, depois do Governo Federal, o maior orçamento do Brasil.

⁵ Sobre a dívida, Bertino e Bertoni (2003) destacam que se nos primeiros decênios posteriores à independência devia-se ao capital local, ou seja, ao comércio montevidiano, no final do século XIX os credores estavam, majoritariamente, em Londres.

⁶ Posteriormente, foram criadas outras *cajas*. A seguir, organizações que surgiram paralelamente às ações transcorridas ao longo deste item do artigo: em 1904, houve a *Caja Civil*, em 1911, a *de Pensiones Militares* e, em 1919, a *de Empleados y Obreros de los Servicios Públicos*.



secretarios y secretarias de los Internatos y Escuelas de Aplicación” (COMPILACION DE LEYES Y DECRETOS, 1930, p.259)

Consta da referida lei que a *Caja* tinha um conselho administrativo composto por indivíduos provenientes da direção geral da instrução pública, do diretor do *Internato Normal de Varones* e da diretora do *Internato Normal de Señoritas*. Seu financiamento dava-se com aporte mensal (com previsão de duração de 10 anos ininterruptos) do Estado equivalente a 3% dos salários dos funcionários docentes das escolas primárias, sendo que este mesmo valor era descontado dos empregados e dos aposentados (COMPILACION DE LEYES Y DECRETOS, 1930).

Entretanto, a entrada de capital ia além do mencionado no parágrafo anterior. A organização recebia verbas através dos 5% do total recolhido pelo imposto de herança e doações. Eventualmente, também haveria ingresso de recursos financeiros por investimentos realizados pelo conselho administrativo, doações, legados e mediante o ingresso de novos membros, que teriam que contribuir com 3% dos salários auferidos, que, por sua vez, poderiam vir a validar seus anos de serviço anteriores à promulgação da lei de 1896 para fins de cálculo de sua aposentadoria ou da pensão a ser transmitida aos seus herdeiros (COMPILACION DE LEYES Y DECRETOS, 1930).

García Repetto (2011) destaca que, ao menos no caso específico da *Caja Escolar*, o Estado uruguaio a organizou de forma autossustentável. Ela era dedicada apenas aos professores primários, porém, a situação não foi duradoura, pois o próprio Estado desfigurou esta característica inicial da organização, afrouxando os critérios de ingresso. Em 1904, com menos de dez anos de existência, o objetivo da *Caja* ao nascer já havia sido desvirtuado, englobando, sem os devidos estudos, a muitos outros profissionais da educação. A descaracterização resultou na necessidade de o Estado ter que assistir financeiramente à organização. Ainda nas primeiras décadas do século XX, no parlamento, deputados acusavam que tanto a *Caja Escolar*, quanto outras, foram fundadas sem considerar aspectos técnicos – acusação que talvez não seja condizente com a realidade, já que deve-se considerar que no âmbito das discussões políticas podem haver distorções intencionais da realidade.

Sobre esta última questão, ainda em sua análise quanto à questão financeira das *cajas* em geral, García Repetto (2011) afirma que as estimativas relativas à operacionalização do sistema não se basearam, do ponto de vista atuarial, em cálculos realistas, prejudicando, portanto, a sua sustentabilidade, embora o autor ressalte que o sistema de seguridade social no Uruguai tenha se inspirado em princípios de justiça social e equidade. García Repetto (2011) ainda destaca que em sua origem o sistema uruguaio optou pelo modelo de capitalização coletiva, mas que a condução que foi-lhe dada acabou por transformá-lo em um sistema de repartição.

Ainda no que refere-se à preocupação com a gestão, tal inquietação fez-se presente nos administradores da *Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles*, sendo mais um fator que demonstra que a *Caja Escolar* não era uma especificidade. Embora os exemplos a seguir não sejam da *Escolar*, eles servem para demonstrar os desafios enfrentados, de modo geral, pelas *cajas*: em 1912, 37% das aposentadorias foram para pessoas exoneradas ou que tiveram seus cargos extintos, sendo que a organização não fora projetada para atender aos indivíduos que se enquadrassem nestas situações. Assim, o conselho administrativo da *Caja Civil* acreditava



ser fundamental rever a lei de aposentadorias (Acevedo, 1934). Em sintonia com o exposto, Bonino Gayoso (2009) mostra o crescente número de aposentados em razão de demissões entre 1921 e 1932, ou seja, um salto de 9,3% para 52,4% em apenas 11 anos.

Destaca-se que, a partir de 1926, a *Caja Escolar* apresentou déficits constantes, sendo fundida, em 1939, com a *Caja Civil*. Ainda nos anos de 1920, o Executivo propôs mudanças, como o aumento da cobrança individual de 6 para 12% dos salários e a substituição da contribuição estatal fixa pelo aporte patronal de 10%, porém, o parlamento não aceitou a proposta. A contribuição patronal só foi implementada em 1939 (García Repetto, 2011).

Vale indagar-se os porquês do rechaço do Legislativo à proposta do Executivo. No atual estágio da pesquisa, não foram encontrados documentos que tragam respostas. Porém, é válido fazer a seguinte inferência: entendendo que os parlamentos costumam ser compostos por representantes de diversos segmentos sociais e a significativa força política de setores abastados dentro deste organismo estatal, provavelmente os deputados rechaçaram a proposta do Executivo para atender ao segmento patronal que teria que fazer o aporte de 10%. É possível que levava-se, à altura, para dentro do Estado os interesses de grupos político-econômicos que não desejavam desembolsar os citados 10%.

Ainda sobre a *Caja Escolar*, Mariana Sienna (2006) destaca que, comumente, ela tem sido interpretada como o início da legislação relativa à aposentadoria. Diagnóstico semelhante é apresentado por García Repetto (2011), que sublinha que a criação de um sistema autônomo em relação ao governo começou com a *caja* em análise, entretanto, o autor frisa que o que ele define como a cobertura ao *riesgo de invalidez vejez y sobrevivencia* tenha nascido em conjunto com o Uruguai, ou seja, décadas antes do funcionamento das *cajas*.

Sucintamente, uma breve menção ao nascimento supracitado. Deve-se lembrar que a independência uruguaia foi feita a partir de uma guerra de separação contra o Brasil iniciada em 1825, que, a seu turno, resultou, em 1828, na criação de mais um país na América do Sul, o Uruguai. O novo estado teve sua primeira constituição em 1830, sendo que a carta magna já versava sobre questões relacionadas a pensões, em especial à concessão aos que combateram nos vários conflitos bélicos que assolaram a região do Prata desde os primeiros anos da década de 1810⁷ (CONSTITUCIÓN, 1830).

Assim, Mariana Sienna (2006) destaca que as primeiras leis relacionadas às aposentadorias e pensões são de 1829 e 1838, compondo, portanto, o que a autora define como a primeira fase do sistema de proteção uruguaio. Na perspectiva de Sienna, o estabelecimento da *Caja Escolar* em 1896 inaugurou uma nova fase da história previdenciária do país, que, nos anos de 1950, foi responsável por um sistema de aposentadorias e pensões quase que universal. Portanto, lançar luzes à *Caja Escolar* é iluminar a gênese de um período da história previdenciária uruguaia e, em última instância, da previdência no âmbito dos países do Mercosul.

⁷ Cf. FERREIRA, Fábio. O 1808 português e espanhol e os seus desdobramentos na Banda Oriental do Rio da Prata. In: ORTIZ ESCAMILLA, Juan; FRASQUET, Ivana (Orgs.). **Jaque a la corona: la cuestión política en las independencias ibero-americanas**. Castelló de la Plana: Universitat Jaume I/Servicio de Comunicación y Publicaciones, 2010. p. 37-56.



3. Brasil: a lei Eloy Chaves e a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões

Sobre o Brasil, sucintamente pontua-se que, recém proclamada, a República adentrou o século XX com uma série de conflitos sociais. Especificamente no mundo urbano, operários eram mal remunerados e greves e repressões a essas últimas caracterizaram a política do novo regime. Agrega-se que, por cá, inexistiam direitos sociais (NEVES, 2008). Se os partidos eram dominados pelas oligarquias rurais, assim como importantes cargos da administração pública, as associações patronais e os sindicatos foram meio de interferência de operários e empresários urbanos na gestão pública e, em última instância, na sociedade brasileira (GOMES, 2014).

Em relação ao Brasil, a partir de fontes trabalhadas para a elaboração do artigo, afirma-se que as primeiras décadas do século XX presenciaram uma série de reivindicações dos trabalhadores urbanos por melhores salários e condições laborais. Ao longo do período foram demandadas questões como jornada de 8h por dia, férias, regulação do trabalho de menores e das mulheres, entre outras, tendo sido os anos de 1917 a 1920 os de atuação mais intensa do operariado, com episódios que englobam da primeira greve geral do Brasil à revolta anarquista que teve como palco a então capital federal, o Rio de Janeiro.

Durante a Primeira República (1889 – 1930), existiram no Congresso Nacional projetos que contemplavam os trabalhadores, mas, geralmente, a tramitação esteve atrelada à pressão dos operários. Como exemplo, Angela de Castro Gomes (2014) mostra que o projeto relativo aos acidentes de trabalho, do senador paulista Adolpho Gordo, datado de 1915, só voltou a ser discutido em 1917, para, no ano seguinte, ser aprovado e, em 1919, ter entrado em vigor. Verifica-se, então, que os parlamentares se debruçaram sobre a primeira lei de caráter trabalhista justamente no período em que as reivindicações foram mais intensas.

Por outro lado, não se pode ignorar que a lei também beneficiou o patronato. Os industriais viram nas empresas de seguros meio para a inversão de capitais (COSTA, 2001). Além disso, o projeto partiu de senador de São Paulo, sendo que, segundo Gomes (2014), o perfil da bancada deste estado era a de conceder alguma dose de direitos sociais para amainar as agitações operárias, que, em última instância, ocasionavam prejuízo aos empresários.

Ainda em relação à bancada paulista, destaca-se a atuação do deputado federal Eloy Chaves, pois a partir de projeto de sua autoria iniciou-se, em 1923, a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) que, segundo diversas fontes analisadas, significou o surgimento da previdência social no país. Através de um breve passeio pelos portais do Senado e do Ministério da Previdência encontram-se informações sobre comemorações, em 2023, do centenário da previdência. Sem ignorar o caráter tímido dos benefícios previdenciários, Behring e Boschetti (2006) reconhecem a Lei Eloy Chaves como momento inaugural da previdência, ainda que se deva ter em perspectiva que neste momento ela não fosse um direito do cidadão (Gomes, 2014). No site do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas, em verbete dedicado ao deputado, há a afirmação de que o parlamentar ficou conhecido como “o pai da previdência social”.

Detecta-se, então, que o surgimento das caixas é, inúmeras vezes, interpretado como o marco inicial da previdência no Brasil, assim como ocorre com a *Caja Escolar* no Uruguai, conforme tratado no item anterior deste artigo. No entanto, assim como no país vizinho, a



implementação das caixas brasileiras não significou a gênese da proteção frente a infortúnios como a invalidez ou o envelhecimento.

Resumidamente, assim como no Uruguai, no Estado Nacional brasileiro⁸, o referido amparo data da década de 1820. Portanto, as pensões foram estabelecidas em conjunto com o surgimento do Estado Imperial. As primeiras concessões foram feitas por Pedro I em janeiro de 1823 para as viúvas e órfãos dos militares que vieram a óbito nas lutas⁹ pela independência do Brasil (BRASIL, 1823). Ao longo do século XIX também foram criados vários montepios que pagavam pensões, como, por exemplo, o Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado, atual Mongeral Aegon ou MAG Seguros.

Verifica-se, então, que antes das caixas já era possível receber pensões no Brasil, porém, a partir de 1923, surgem especificidades como a institucionalização dos direitos previdenciários a funcionários da iniciativa privada, no caso, das empresas de estradas de ferro. Portanto, resumidamente, pontua-se que a Eloy Chaves instituía em cada uma das empresas de estradas de ferro uma caixa de aposentadoria e pensões para seus respectivos empregados. O fundo era atrelado a uma única empresa, não havia um sistema único como, por exemplo, o do atual Regime Geral de Previdência Social, o RGPS (BRASIL, 1923).

Agrega-se, ainda, a afirmação de Angela de Castro Gomes (2014, p.119), que ressalta que “o projeto aprovado transformou-se na Lei n.º. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, a segunda a ser aprovada no Brasil no campo do direito social” e que ao trabalhador eram garantidos quatro benefícios, a saber-se: “ajuda médica, aposentadoria, pensões para dependentes e auxílio para funeral, além de estabelecer que, após dez anos de serviço em uma empresa, o empregado só poderia ser demitido por falta grave.”

As caixas eram entidades públicas autônomas e autorregulatórias em assuntos internos. Os empregados contribuiriam com 3% do salário mensal, a empresa empregaria anualmente 1% de sua renda bruta e o governo federal aportava capital proveniente de taxa de 1,5% do serviço ferroviário cobrado ao público. Além disso, havia ingresso de capital através de joias pagas pelos empregados ingressantes e possíveis multas, doativos e legados, por exemplo. Previa-se, também, os juros dos fundos acumulados. Propriedade da caixa, o montante era gerido por um conselho, que, a seu turno, era composto por representantes dos proprietários da empresa e dos empregados (Brasil, 1923). Por características como as expostas, as caixas se aproximam demasiadamente do atual modelo de capitalização.

Além disso, é fundamental lembrar-se da importância dos caminhos de ferro no período. Empresários brasileiros e estrangeiros investiam na malha ferroviária e que esta era bastante

⁸ Ainda que para a grande maioria dos brasileiros o país tenha nascido em 1500, entre os pesquisadores que dedicam-se atualmente à História do Brasil, o consenso, no meio acadêmico, é que o Estado Nacional brasileiro surgiu em 1822 e foi sendo construído a partir de então. Agregam-se que a compreensão contemporânea não é a que o Brasil nasceu a partir de um ato (como um eventual descobrimento), mas de um processo situado na primeira metade do século XIX, no que faz com que o país se assemelhe a uma série de outros da América Latina. Cf.: FERREIRA, Fábio. Além do Ipiranga: uma história muito mais complexa da Independência. In: **Revista Tema Livre**, Niterói, n. 15, abr. 2023. Disponível em: <https://revistatemalivre.com/alem-do-ipuranga-uma-historia-muito-mais-complexa-da-independencia/> Acesso: 10 abr 2025.

⁹ Assim como o exposto na nota anterior, as guerras de independência do Brasil são geralmente ignoradas pela maior parte da sociedade e também por um sem número de publicações. 1822 não aconteceu em um contexto pacífico, nem a adesão ao governo imperial foi sem violência, basta lembrar a resistência ao projeto fluminense (ou seja, do Império), na Bahia, no Maranhão, no Pará e na Cisplatina (esta última tornou-se, posteriormente, o Uruguai).



importante para o escoamento de diversos produtos que movimentavam a economia agroexportadora do país. As CAPs surgiram, assim, atreladas a relevante setor econômico, sendo que o poder de organização dos ferroviários era um dos mais altos dentro do movimento operário (GOMES, 2014).

Retomando a lei, segundo o próprio Eloy Chaves, esta foi elaborada baseando-se na legislação argentina, no diálogo com a Companhia Paulista de Estrada de Ferro e na consulta ao advogado e deputado federal Prudente de Moraes Filho. Em momento algum o parlamentar fez menção à consulta a algum corpo técnico ou profissional do campo das aposentadorias e pensões. (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 1921).

Pode-se entender, em um primeiro momento, que as preocupações de Eloy Chaves estiveram mais vinculadas a questões legais e da gestão de uma empresa ferroviária do que, por exemplo, aos temas atuariais. Associando o que foi verbalizado por Eloy Chaves aos interesses políticos de diversos setores no estabelecimento das CAPs, há de se ter em perspectiva que as conversas citadas pelo parlamentar possivelmente foram além de análises concernentes à gestão e à lei em si. É provável que tenham englobado articulações políticas e a adaptação do que era feito na Argentina aos interesses das companhias. Ainda que reconhecido no campo jurídico, Prudente de Moraes Filho possuía em seu currículo a experiência de vários mandatos e compunha a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara em 1921, ano que Eloy Chaves apresentou seu projeto.

Em relação ao aspecto técnico, Ferreira (1985, p.428) sublinha relevante questão concernente à maneira como vinha-se trabalhando com a previdência, mais especificamente nos últimos anos da década de 1920, quando diversas caixas foram criadas “sem atenção aos estudos técnico-atuariais de seus planos de benefícios, fazendo com que muitas delas enfrentassem situações deficitárias em seus balanços”. Hochman (2000, p.252) frisa que “o modelo das CAPs era criticado pela sua enorme dispersão e exíguo número de associados o que o inviabilizava financeiramente”.

Agrega-se que, segundo James Malloy (1976, p.9), os proprietários da São Paulo Railway Company tiveram importante atuação junto a Eloy Chaves para que o deputado apresentasse o projeto, sendo que “os primeiros movimentos no sentido da previdência social no setor privado foram definidos e iniciados a nível de elite, e destinados a amainar a agitação trabalhista e proteger o *status quo*.” Para tal, ampliava-se a atuação do Estado, a abandonar preceitos liberais em voga nas primeiras décadas do século XX (COSTA, 2001). Levava-se para dentro da gestão da *res publica* o interesse de grupos privados.

Se leis da Argentina influenciaram a legislação previdenciária brasileira, a lógica de serem adotados seguros sociais iam além da América Latina. O que estava a ser feito estava em sintonia com diversos países europeus, onde esses seguros eram entendidos como parte dos direitos humanos universais e vinham sendo adotados por pressões de socialistas, de movimentos operários e da Igreja Católica (COSTA, 2001).

Por fim, é válido considerar o exposto por Hochman (2000, p.252):

as décadas de 1920 e 1930 definiram os caminhos da previdência social, no Brasil, por quase 40 anos. A instalação progressiva de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), a partir de 1923, inaugurou um processo lento, desigual, mas permanente de incorporação dos trabalhadores às formas de proteção social, abrindo-lhes o acesso aos benefícios e serviços que o sistema previdenciário passava a oferecer.



4. Conclusões

Olhar para a história, além de ampliar o conhecimento específico sobre determinado tema, deve provocar uma série de reflexões, contribuindo, também, de modo mais amplo, para o entendimento da sociedade na qual o objeto pesquisado insere-se e, ainda, pode vir a inspirar ações no futuro. Lembra-se, portanto, que pesquisas no campo das Ciências Humanas, assim como no das Sociais Aplicadas, podem subsidiar, por exemplo, políticas públicas e contribuir para a formação de profissionais com uma visão mais global e interdisciplinar da sociedade em que atua-se profissionalmente.

Aprofundar-se no entendimento do funcionamento das organizações trabalhadas neste artigo, ou seja, as caixas brasileiras e as *cajas uruguayas*, pode vir a contribuir com *insights* relativos a outras formas de arrecadação de verbas para o pagamento de aposentadorias e pensões, assim como alertar para o perigo que consistem as más gestões dos fundos previdenciários, que, se mal administrados, podem inviabilizar a existência de uma organização previdenciária, prejudicando um sem número de indivíduos. O passado nos mostra exemplos via CAPs/*Cajas*, mas sabe-se que estes não são os únicos casos que podem ser citados no âmbito da América Latina.

Revisitar a Eloy Chaves e a *Caja Escolar* é oportunidade de analisar destacados momentos da História do Brasil e do Uruguai que tiveram significativa influência nos sistemas previdenciários dos dois países em boa parte do século XX e, também, semelhanças entre os dois vizinhos e parceiros do Mercosul, ainda que a existência de pontos em comum não signifique que todos os fenômenos sociais que tenham tido como palco os países em questão sejam idênticos. Pontuar similaridades não significa anular as especificidades brasileiras e uruguayas, nem entre as *cajas* e as caixas. Basta lembrar que conforme exposto ao longo do artigo, ao surgirem, as *cajas* agregavam determinado seguimento profissional, como os professores primários, e as caixas brasileiras uniam profissionais de uma determinada empresa, como, por exemplo, de uma única companhia férrea.

Nas duas nações o desenho das aposentadorias e pensões acabou por driblar, inúmeras vezes, as questões técnicas. Leis uruguayas do século XX alteraram o perfil dos que receberiam seus pagamentos, mudando, portanto, a configuração e o planejamento inicial da *Caja Escolar*. Na documentação trabalhada não há nenhum indício de que Eloy Chaves tenha consultado profissionais do campo atuarial. Embora careça de maior aprofundamento nas fontes documentais da época, no atual estágio da pesquisa afirma-se que, provavelmente, na seara do conhecimento, os únicos saberes consultados pelo parlamentar foram o jurídico e o político.

Ainda sobre a relevância da política na história previdenciária, esta teve dose de responsabilidade nas mudanças sofridas pelas *cajas* uruguayas nas suas primeiras décadas de existência, bem como na demora do estabelecimento da contribuição patronal. No Brasil, representantes de grupos político-econômicos na administração pública expandiram, no período analisado, o sistema previdenciário, a atender não apenas a reivindicações dos trabalhadores, mas, também, a interesses patronais. A extensão de direitos previdenciários foi compreendida por gestores do passado e por segmentos dos setores mais abastados como



meio de apaziguar tensões sociais, tendo sido estratégia política para mitigar conflitos sociais no Brasil.

Prevaleceu, então, por várias décadas, nos dois países, a vontade de setores que tiveram força política para levarem seus interesses privados para dentro do Estado impactando, de uma maneira geral, a configuração da *res publica* e, de forma específica, as aposentadorias e pensões, sejam as oferecidas pelas caixas, sejam as provenientes das *cajas*.

Referências Bibliográficas e Documentais

ACEVEDO, Eduardo. **Anales Históricos del Uruguay**. Montevideo: Casa Barreiro y Ramos, 1934.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BERTINO, Magdalena; BERTONI, Reto. El cambio estructural a través de los sectores: la economía uruguaya 1900-1955. Documentos de Trabajo. Instituto de Economía de la Universidad de la República, 2001.

_____. **Uruguay: deuda pública y capital local, una compleja relación (1905-1939)**. Documentos de Trabajo. Instituto de Economía de la Universidad de la República, 2003.

BERTINO, Magdalena; BERTONI, Reto; TAJAM, Héctor; YAFFÉ, Jaime. La larga marcha hacia un frágil resultado (1900 – 1955). In: **El Uruguay del Siglo XX**. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2001.

BONINO GAYOSO, Nicolás. Orígenes y evolución de la asistencia al desempleo en Uruguay. Asociación Uruguaya de Historia Económica. **Boletín de Historia Económica**, Año VII, No 8. Uruguai, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Decreto de 4 de janeiro de 1823**. Concede o meio soldo ás viúvas ou orphãos dos officiaes e inferiores do Exercito que morreram em defesa da Independencia do imperio, e o soldo por Inteiro ás dos cabos e soldados. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1823. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/antioresa1824/decreto-38714-4-janeiro-1823-567478-publicacaooriginal-90816-pe.html> Acesso em: 10 abr. 2023.

_____. **Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923**. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no paiz, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1923. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4682-24-janeiro-1923-538815-publicacaooriginal-90368-pl.html>. Acesso em: 15 fev. 2023.

COSTA, Ricardo Cesar Rocha da. A atividade de seguros nas primeiras décadas da República. In: ALBERTI, Verena (org.). **Entre a solidariedade e o risco: história do seguro privado no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, n. 131 de 6 de outubro de 1921. **Jornal Oficial do Congresso Nacional**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1921.

DICIONÁRIO DA PRIMEIRA REPÚBLICA. In: **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea



do Brasil, [s./d.]. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/CHAVES,%20E1%C3%B3i.pdf> Acesso em: 14 dez. 2023.

FERREIRA, Fabio. Além do Ipiranga: uma história muito mais complexa da Independência. In: **Revista Tema Livre**, Niterói, n. 15, abr. 2023. Disponível em: <https://revistatemalivre.com/alem-do-ipuranga-uma-historia-muito-mais-complexa-da-independencia/> Acesso: 10 abr 2025.

_____. A previdência social no Brasil: administração pública e conflitos sociais em perspectiva histórica. In: **Anais do XXI Encontro de História da Associação Nacional de História (Anpuh-Rio)**. Anpuh: Rio de Janeiro, 2024.

_____. O 1808 português e espanhol e os seus desdobramentos na Banda Oriental do Rio da Prata. In: ORTIZ ESCAMILLA, Juan; FRASQUET, Ivana (Orgs.). **Jaque a la corona: la cuestión política en las independencias ibero-americanas**. Castelló de la Plana: Universitat Jaume I/Servicio de Comunicación y Publicaciones, 2010.

_____. **O general Lecor e as articulações políticas para a criação da Província Cisplatina: 1820-1822**. Dissertação (Mestrado em História Social) - Programa de Pós-Graduação em História Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

FERREIRA, Helena Wagner Lourenço. A reforma da previdência de 1998 como consequência da construção do discurso hegemônico pró-neoliberalismo. In: **Revista Tema Livre**, Niterói, n. 15, abr. 2023. Disponível em: <https://revistatemalivre.com/a-reforma-da-previdencia-de-1998-como-consequencia-da-construcao-do-discurso-hegemonico-pro-neoliberalismo/> Acesso: 30 mar 2025.

_____. **O papel dos partidos políticos nas reformas da previdência de 1998 e 2003**. Dissertação (Mestrado em História Social) – Programa de Pós-Graduação em História Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2022.

FERREIRA, Weber José. **Coleção Introdução à Ciência Atuarial**. Rio de Janeiro: IRB, 1985.

GARCIA, Nicole Régine. PPRORURAL: uma política previdenciária para o campo no Governo Medici (1969-1973). **Dissertação** (Mestrado em História das Ciências e da Saúde) - Casa de Oswaldo Cruz, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2010.

GARCÍA REPETTO, Ulises. El financiamiento de la seguridad social en el Uruguay (1896-2008): una aproximación a su análisis en el largo plazo. Documentos de Trabajo. Instituto de Economía de la Universidad de la República, 2011.

GOMES, Angela de Castro. **Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil (1917 – 1937)**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2014.

HOCHMAN, Gilberto. Políticas de Previdência Social no Brasil: gênese, história e possibilidades. In: DEBERT, Guita Grin; GOLDSTEIN, Donna M (orgs.). **Políticas do Corpo e o Curso da Vida**. São Paulo: Editora Sumaré, 2000.

MALLOY, James. Política de bem-estar social no Brasil: histórico, conceitos, problemas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.10, n.2, 1976.

NEVES, Margarida de Souza. O Brasil na virada do século XIX para o XX. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de A. N (Orgs.). **O Brasil Republicano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.



OPPERMANN, Everson. **Itinerários da primeira previdência privada no Brasil**: de uma iniciativa eclesial (1864) à consolidação de uma entidade aberta de previdência complementar, sem fins lucrativos. Rio de Janeiro: Funenseg, 2014.

RAMOS, Severino Garcia. **Noções de previdência privada aberta**. Rio de Janeiro: FUNENSEG. 1988.

SIENRA, Mariana. Las clases pasivas civiles y militares en el Uruguay. **Boletín de Historia Económica**. Montevideo: Asociación Uruguaya de Historia Económica, ano IV, n. 5, 2006

URUGUAI. **Compilación de Leyes y Decretos (1825 – 1930)**, t.XXI. Montevideo: Imprenta Nacional Colorada, 1930.

_____. Constitución (1830). **Constitución de la República Oriental del Uruguay**. Montevidéo: [s.n.], 1830.