



Anuario Colombiano de Historia Social y
de la Cultura

ISSN: 0120-2456

anuhisto@gmail.com

Universidad Nacional de Colombia
Colombia

GALLO, OSCAR

Instituições laborais e intervencionismo social na Colômbia, 1923-1946

Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, vol. 43, núm. 2, julio-diciembre,
2016, pp. 335-360

Universidad Nacional de Colombia
Bogotá, Colombia

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=127146460012>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Instituições laborais e intervencionismo social na Colômbia, 1923-1946

DOI: 10.15446/achsc.v43n2.59086

Instituciones laborales e intervencionismo
social en Colombia, 1923-1946

*Labor Institutions and Social Interventionism
in Colombia, 1923-1946*

OSCAR GALLO*

Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis, Brasil

* oscargallovelez@gmail.com

Artículo de investigación

Recepción: 24 de abril del 2015. Aprobación: 8 de noviembre del 2015.

Cómo citar este artículo

Oscar Gallo, “Instituições laborais e intervencionismo social na Colômbia, 1923-1946”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 43.2 (2016): 335-360.

[336]

RESUMO

Defende-se a hipótese de que a criação da Oficina General del Trabajo (OGT) não tenha resultado unicamente de ações doutrinárias de partido, mas também faça parte de uma tendência histórica. Um movimento intervencionista do Estado iniciado com os governos conservadores e mantido nos anos 1930 e 1940, quando as iniciativas liberais apuraram a organização e a institucionalização da ameaça social, por meio de complexos modelos de conciliação e arbitramento. Portanto, a análise do contexto histórico e de seu processo de formação e funcionamento deve levar a compreender como se lidou com a questão social de 1923, ano de criação do Escritório Nacional do Trabalho, até 1946, quando foi criado o Ministério do Trabalho. Reconstruir a formação desse projeto institucional e seu funcionamento significa também compreender a incorporação da saúde dos trabalhadores no âmbito estatal, assim como entender o sistema de valores em que se concretizaram fenômenos de grande impacto, como a seguridade social e o direito trabalhista.

Palavras-chave: (Autor) intervencionismo social, instituições laborais, legislação trabalhista; (Thesaurus) trabalho, política.

RESUMEN

En este artículo se defiende la hipótesis de que la creación de la Oficina General del Trabajo (OGT) no fue resultado únicamente de acciones doctrinarias de partido, sino que también hizo parte de una tendencia histórica. Un movimiento intervencionista del Estado iniciado con los gobiernos conservadores y mantenido en los años treinta y cuarenta, cuando las iniciativas liberales aceleraron la organización y la institucionalización de la amenaza social por medio de complejos modelos de conciliación y arbitramento. Así, el análisis del contexto histórico y de su proceso de formación y funcionamiento debe llevar a la comprensión de cómo se lidió con la cuestión social de 1923, año de creación de la Oficina Nacional del Trabajo, hasta 1946, cuando fue creado el Ministerio de Trabajo. Reconstruir la formación de este proyecto institucional y su funcionamiento significa también comprender la incorporación de la salud de los trabajadores en el ámbito estatal, así como entender el sistema de valores en el que se concretaron fenómenos de gran impacto, como la seguridad social y el derecho laboral.

[337]

Palabras claves: (Autor) intervencionismo social, instituciones laborales, legislación laboral; (Thesaurus) trabajo, política.

ABSTRACT

This article defends the hypothesis that the creation of the General Labor Office (OGT) was not just the result of doctrinaire actions by a party but also part of a historic trend. A State interventionist movement begun with the conservative governments was maintained throughout the thirties and forties when initiatives by the liberals “hurried” the organization and institutionalization of the social threat through complex reconciliation and arbitration models. Thus, an analysis of the historic context and of its formation and function leads to an understanding of how the social situation was dealt with from 1923, when the General Labor Office was created, until 1946, with the creation of the Ministry of Labor. Reconstructing the formation of this institutional project and its operation means also understanding the incorporation of worker’s health into the state’s realm, as well as understanding the system of values which led to phenomena of great impact, such as security social and labor rights.

Keywords: (Author) social interventionism, labor institutions, labor legislation; (Thesaurus) work, policy.

Introdução

[338]

Os historiadores têm considerado essas reformas sociais e a criação da Oficina General del Trabajo (OGT), em 1923, como sintomáticos da intenção dos governos conservadores para diminuir, controlar ou canalizar o descontento social da classe trabalhadora e o nascente conflito entre capital e trabalho. Em boa medida, a OGT seria um indício da natureza repressiva e defensora da propriedade privada, que caracterizou a política nacional entre 1886 e 1930. Entretanto, compreender a origem e a dinâmica dessa agência estatal se dificulta, pois não existem pesquisas a respeito, e são poucas as referências da historiografia colombiana.¹

Defende-se a hipótese de que a criação da OGT não tenha resultado unicamente de ações doutrinárias de partido, mas também faça parte de uma tendência histórica, um movimento intervencionista do Estado iniciado com os governos conservadores e mantido nos anos 1930 e 1940, quando as iniciativas liberais apuraram a organização e a institucionalização da ameaça social, por meio de complexos modelos de conciliação e arbitramento. Adicionalmente, considera-se que o surgimento dessa agência técnica se deu no contexto da política internacional de regulação das relações entre capital e trabalho, mediante agências estatais ou espaços tecnocráticos de intervenção social e relacionamento com a indústria, os operários e os camponeses. Portanto, a análise do contexto histórico e de seu processo de formação e funcionamento deve levar a compreender como se lidou com a questão social de 1923, ano de criação da OGT, até 1946, quando foi criado o Ministério do Trabalho. Reconstruir a formação desse projeto institucional e seu funcionamento significa também compreender a incorporação da saúde dos trabalhadores à política pública, assim como entender o sistema de valores em que se concretizaram fenômenos de grande impacto, como a seguridade social e o direito trabalhista.

-
1. A listagem pode ser ampla, embora o acréscimo de detalhes seja menor em relação à origem e ao funcionamento do Escritório Geral do Trabalho. Alguns títulos são: Mauricio Archila, *Cultura e identidad obrera Colombia 1910-1945* (Bogotá: CINEP, 1991); Mauricio Avella, *Las instituciones laborales en Colombia. Contexto histórico de sus antecedentes y principales desarrollos hasta 1990* (Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2012); Charles Bergquist, *Historiografía latinoamericana moderna y movimiento obrero* (Bogotá: Siglo XXI, 1988); Marco Palacios, *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994* (Bogotá: Norma, 1995); Renán Vega, *Gente muy rebelde: enclaves, transportes y protestas obreras*, vol. I (Bogotá: Ediciones Pensamiento Crítico, 2002).

As fontes usadas são principalmente: o *Boletim do Escritório Nacional do Trabalho* (1929-1942); as memórias dos ministérios de Agricultura e Comércio (1920-1923); Governo (1915-1924); Indústrias (1923-1934); Indústria e Trabalho (1934-1938); Trabalho, Higiene e Previsão social (1938-1946) e Trabalho (1948-1950). No entanto, algumas seções do texto incorporam a discussão sobre OGT contida nos jornais da época.

[339]

Inícios do intervencionismo social do Estado

Num trabalho pioneiro, Miranda, Quevedo e Hernández² afirmam que, do ponto de vista da saúde na Colômbia, existiam dois países: um que olhava para dentro, com a ideia de que a saúde era responsabilidade individual ou obrigação cristã, e um que olhava para fora, preocupado com o saneamento dos portos, em função do mercado internacional. Mais tarde, Hernández refinou sua análise ao assinalar três tipos de resposta social aos problemas de saúde durante o período da Regeneração, de 1886 a 1930: beneficência pública dirigida aos pobres e mantida com recursos privados e auxílio do Estado; atenção individual por parte dos médicos particulares; higiene pública orientada a saneamento dos portos, controle de alimentos, atenção aos leprosos e controle de epidemias.³

Esse enquadramento se harmoniza com a historiografia do período da Regeneração, no qual, segundo Beatriz Castro,⁴ se diz com frequência que o Estado delegou a responsabilidade social à Igreja Católica. Para Hernández, o fundamento da beneficência pública era a caridade cristã: uma forma legítima de redistribuição e assistência sem Estado, que resistia a ser substituída ou controlada por ele; uma prática secular de assistência aos pobres, inquestionada e tão consolidada, que não sem trauma abriu caminho à assistência pública. Estar-se-ia, assim, numa “espécie de *laissez-faire* social, que substituíu o Estado”.⁵ Nessa mesma perspectiva, Hernández afirma que a legislação laboral, até 1929, conservou uma perspectiva de corte liberal, baseada em compensações por parte do patrão, fora da atenção médica em

2. Néstor Miranda, et al. *Historia social de la ciencia en Colombia*, tomo VIII (Bogotá: Colciencias / Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología Francisco José de Caldas, 1993) 178-179.
3. Mario Hernández, *La salud fragmentada* (Bogotá: Universidad Nacional, 2002) 39.
4. Beatriz Castro, *Caridad y beneficencia: El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007) 283.
5. Hernández 41.

casos de acidentes ou indenizações econômicas em caso de incapacidade.⁶ Dessa característica se desprendem, em conexão com a saúde dos trabalhadores, um modelo assistencial paternalista, com mínima participação do Estado, e uma débil experiência mutualista por parte das organizações operárias.

[340]

Outros historiadores têm matizado a ideia de ausência total do Estado, tanto na economia quanto na assistência pública, durante o período Conservador, ao mesmo tempo que destacam a complexidade e a ilusão de continuidade das formas de assistência nesse ambiente de modernização e secularização. Num estudo monográfico, Hernán Villegas afirma que, na década de 1910, as iniciativas de caridade e de beneficência que funcionavam no estado de Antioquia passaram por uma mudança, abandonando a mentalidade estritamente caritativa para introduzir a ideia de assistência pública e ação social do Estado.⁷

Villegas observa que essas ideias expressas por Carlos E. Restrepo no contexto da Sociedad de Mejoras Públicas (SMP), assim como a proposta de Pablo García Medina sobre a necessidade de separar assistência pública e caridade, foram recolhidas por projetos legislativos que procuravam reorganizar a dispersão da assistência pública e priorizar formação e gestão da força laboral. Várias instituições de assistência pública que funcionaram no período, a seu modo de ver, integraram esse modelo de gestão da força laboral: “Gota de Leite”, creches, oficinas e escolas de trabalho, patronatos, cooperativas de provisão e consumo. Villegas conclui que os historiadores se equivocam ao considerar a ausência total de um sistema de assistência social e de uma legislação laboral durante o período conservador, pois essa era a ideia que queriam fazer ver os liberais dos anos 1930.⁸ É preciso assinalar, de passagem, que uma explicação possível para essa prematura dinâmica intervencionista numa cidade como Medellín está relacionada à confluência dos interesses públicos e privados na cidade.⁹

Beatriz Castro, por sua vez, afirma que, a partir dos anos 1920, houve a consolidação e a profissionalização da ajuda institucional, em contraste com

6. Hernández 81.

7. Hernán Darío Villegas, *La formación social del proletariado antioqueño, 1880-1930* (Medellín: Concejo de Medellín, 1990) 234.

8. A crítica de Villegas dirige-se ao historiador Medófilo Medina e sua palestra “Política y sindicalismo en Colombia en los años 1920 y 1930”, Bogotá, Biblioteca Pública de Medellín, ago. 20, 1981.

9. Fernando Botero, *Medellín 1890-1950: historia urbana y juego de intereses* (Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 1996).

o período de proliferação e especialização, de 1870 a 1920, representado pela criação de hospitais, leprosários, hospícios, orfanatos e asilos. No período de profissionalização, cresceu a rede da ajuda institucional (saúde, proteção e educação) e aumentou sua complexidade pela concorrência de atores governamentais e civis e pela incorporação de avanços científicos.¹⁰ Assim, nas décadas de 1910 e 1920, deram-se os primeiros passos em direção a um sistema estatal de assistência pública. No entanto, observa-se que o ramo da assistência pública não era prioritário, se comparado ao da instrução pública, que sempre teve maior orçamento à disposição, mas estava entre as três áreas básicas de ajuda institucional dos governos conservadores: saúde, proteção e educação. Segundo Castro,¹¹ no campo da saúde, o papel das agências privadas foi menos ativo, pois o Estado, precisamente, foi mais dinâmico.

[341]

Destarte, mais que um *laissez-faire* social, à medida que se aumentava e centralizava a colaboração do Estado, houve a perda paulatina do controle direto da elite sobre as instituições de ajuda, particularmente a partir de 1910. A seguinte década marcou “outro momento na ideia sobre a ajuda institucional cada vez mais secular, com vistas a estabelecer reformas sociais próximas ao modelo de um Estado de bem-estar”.¹² A tendência se intensificou nos anos 1930, quando foram definitivamente centralizados os impostos para a assistência pública e a Reforma Constitucional de 1936 determinou que essa deveria ser função essencial e universal do Estado.¹³

É exagerado falar de uma ausência total de ações estatais, como também é exagerado imaginar que houve uma atuação decisiva do Estado na proteção dos trabalhadores ou das condições de vida da população em geral. Para Bernardo Tovar, a linha divisória que faz a historiografia colombiana entre a burguesia liberal intervencionista e os terra-tenentes conservadores não intervencionistas é simplista. Tal visão leva a considerar o Estado antes dos anos 1930 como mero expectador do desenvolvimento e a exaltar as virtudes da República Liberal. Para Tovar, ao contrário, antes de 1930, o Estado era ativo no processo de modernização capitalista do país, ao passo que afirmou a tendência intervencionista.¹⁴ Uma década depois, Medófilo Medina ainda reiterava a mencionada linha historiográfica, afirmando que aos governos

10. Castro 149.

11. Castro 233.

12. Castro 152.

13. Castro 292.

14. Bernardo Tovar, *La intervención económica del estado en Colombia, 1914-1936* (Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1984).

liberais se atribui o monopólio das tendências modernizadoras, enquanto à batizada “hegemonia conservadora” se atribui o imobilismo.¹⁵

[342]

Contudo, há que se dizer que não houve uma visão “protecionista” ou “integradora” do Estado com relação às classes populares. Como lembra Tovar, a intervenção direta do Estado nas condições e serviços sociais, por meio do gasto público, não era muito notável.¹⁶ Ademais, dado o incremento da população, a industrialização e a crescente “complexidade econômica e social” do país, pode-se afirmar que “a relação entre o Estado e as classes populares, por meio dos gastos sociais, não era muito significativa, e se debilitou ainda mais com a crise”.¹⁷ Por outro lado, é preciso destacar que a situação tributária do país era péssima, pois não existiam impostos diferentes dos de importações, e as reformas dos anos 1920 não foram suficientes. Nos níveis estadual e municipal, os recursos procediam, principalmente, das rendas de bebidas, tabaco e matança de gado.

Higiene pública e assistência social

Os alcances da proteção social são coerentes com uma forma de compreensão do universo de saúde e doença que separava as responsabilidades do indivíduo e do Estado. Assim, na higiene privada, a responsabilidade era do indivíduo; enquanto na higiene pública, do corpo social, sobretudo da administração pública. Nessa perspectiva, a higiene pública protegia tanto a economia do mercado quanto a economia fisiológica do corpo. Na prática, as fronteiras entre o público e o privado eram realmente tênues em questões de saúde, pois a higiene estava colocada nos termos de inserção no mundo civilizado, fator intrínseco ao progresso econômico do país.

Assim, as autoridades sanitárias deveriam manter contínua vigilância sobre embarcações e cidades portuárias. O destaque dado à entrada e à saída de pessoas, mercadorias ou doenças se juntava ao esforço por controlar internamente as doenças infectocontagiosas. O assunto tem sido explicado pela historiografia colombiana de duas formas, cujas perspectivas se complementam. Uma delas insere a questão no marco das estratégias de medi-

15. Medófilo Medina, “La historiografía política colombiana del siglo xx”, *La historia al final del milenio: ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana*, vol. II (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1994) 464. A tendência se mantém nos trabalhos mais recentes.

16. Tovar 200.

17. Tovar 201.

calização, higienização, disciplina e controle da população e seus hábitos. Nesse caso, as questões relacionadas ao comércio internacional perdem a predominância, fazendo emergir a higiene social e as práticas médicas como a eugenia e a puericultura, além de temáticas como o alcoolismo, a mortalidade infantil, a alimentação, maternidade, a degeneração da raça etc.

A outra perspectiva historiográfica coloca a questão da higiene pública como contrapartida necessária da intervenção portuária em função da economia agroexportadora. Nesse caso, a função do Estado se orientaria principalmente ao incremento da produção. O que explicaria por que boa parte das campanhas sanitárias contra a ancilostomíase, a malária e a febre amarela se realizou em regiões cafeeicultoras. Em outras palavras, segundo Hernández,¹⁸ as instituições de higiene pública pretenderam intervir no progresso do país em quatro grandes frentes: inserção na economia mundial, melhoramento do capital humano, incorporação à civilização e modernização por meio da ciência.

Para o historiador Álvaro Villegas, “os germes do intervencionismo estatal” estavam presentes na retórica higienista, que dominou mais ou menos toda a primeira metade do século xx.¹⁹ De fato, em casos de epidemias ou doenças infectocontagiosas, era relativamente claro que as autoridades administrativas deveriam intervir. Essa era a opinião de Luis Cuervo Márquez, ministro de Governo de 1919 a 1920 e, em várias oportunidades, ministro da Instrução Pública. Para ele, o Estado deveria proteger todos os indivíduos contra as doenças; portanto, era obrigado a legislar sobre tudo o que se referisse à higiene de escolas, fábricas e oficinas, teatros, moradias dos trabalhadores do campo e da cidade, em síntese, intervir na resolução de todos os assuntos relacionados à higiene pública.²⁰ Assim, era missão legítima velar, de forma mais ou menos direta, pelas condições higiênicas de fábricas, estabelecimentos de educação, edifícios públicos e privados, e, em geral, de lugares destinados à vida do homem.

A ideia de intervenção em questões privadas era mais que um fenômeno isolado. Respondia à ideia generalizada de que a atuação dos particulares era insuficiente para lutar com problemas sanitários, sociais ou questões

[343]

18. Hernández 87.

19. Álvaro Villegas, “Raza y nación en el pensamiento de Luis López de Mesa: Colombia, 1920-1940”, *Estudios Políticos* 26 (2005): 230.

20. Luis Cuervo, “Medicina Social”, *Revista Médica de Bogotá. Órgano de la Academia Nacional de Medicina XXXV*.418 (1917): 204-207.

[344]

vinculadas ao progresso do país. Nesse sentido, segundo Francisco Chaux,²¹ ministro de Indústrias (1930-1934), a legislação social na Colômbia podia dividir-se em leis de higiene social e legislação laboral. Por higiene social, o ministro entendia aquelas disposições sobre assistência social, cuidado pessoal e boas condições de vida do operário e de sua família; nesse grupo, mencionava: Lei 46 de 1918, sobre salubridade pública e habitações higiênicas para a classe operária; Lei 4 de 1921, sobre higiene das jazidas e dos depósitos de hidrocarbonetos; Lei 48 de 1924, sobre proteção à infância; Lei 15 de 1925, sobre higiene social e assistência pública; Lei 57 de 1926, sobre legislação operária; Lei 72 de 1931, sobre descanso dominical, e Lei 9 de 1930, sobre assistência social e escolas de trabalho.

O leque estava incompleto, pois Chaux não mencionou as leis antialcoólicas, antituberculosas ou contra as doenças venéreas, mais estava certo ao citar a Lei 15 de 1925, sobre higiene social e assistência pública, pela qual as ideias modernas de “higiene social” foram definitivamente incorporadas ao Estado nos serviços de luta contra a tuberculose, as doenças venéreas, o alcoolismo e a proteção da infância. Assim, a Lei 15 visava fortalecer hospitais e dispensários, criar serviços de socorro para doenças e acidentes, de controle e vigilância específicos para doenças venéreas, consultórios gratuitos para crianças e gotas de leite, inspeção escolar, serviços de maternidade, vigilância de amas de leite, controle higiênico de mercados públicos e armazéns de alimentos, polícia sanitária e prevenção das lutas endêmicas.²²

Um dos aspectos mais destacados da Lei 15 foi inserir a questão da saúde dos trabalhadores em alguns de seus 77 artigos: obrigação de formular um regimento especial de higiene para as fábricas, empresas comerciais e estabelecimentos educacionais com mais de 15 pessoas (art. 16); vigilância regular da higiene desses estabelecimentos por parte das autoridades (art. 17); fornecimento de cuspidadeiras com soluções sépticas para os mesmos estabelecimentos (art. 18); obrigação de instalar campainhas nas minerações e proporcionar aparelhos de segurança (art. 27); provisão de ventilação ativa nos socavões (art. 28); certificação bimestral da saúde dos trabalhadores

21. Francisco Chaux, *Memoria del Ministerio de Industrias al Congreso Nacional en sus sesiones ordinarias de 1932* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1932) CVIII.

22. Pablo García, *Compilación de las leyes, decretos, acuerdos y resoluciones vigentes sobre higiene y sanidad en Colombia*, vol. I (Bogotá: Imprenta Nacional, 1932); Ernesto Herrstadt, “Gráficos sobre legislación social y organismos del trabajo elaborados por el asesor técnico del Departamento del Trabajo”, *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo (BDNT)* 72-77 (1937): 202-215.

mineiros (art. 29), assim como do pessoal de usinas elétricas e empresas de transporte (art. 30); regulamentação do armazenamento de pólvora e substâncias inflamáveis e explosivas (art. 31); para essa mesma indústria, foi prevista a contratação de pessoal especializado (art. 32); interdição à indústria de alimentos de contratação de pessoas com doenças infectocontagiosas (art. 35); proteção da infância em escolas-restaurantes, entre outros (art. 44 a 52).²³

Note-se que o espírito da lei valorizava muito a higiene social, mesmo incluindo aspectos de higiene industrial. Em outras palavras, o legislador, quando inseriu esses artigos relativos à higiene das indústrias, tinha em mente três coisas: em primeiro lugar, um tipo de paternalismo industrial, ligado naquele momento à doutrina social da Igreja; em segundo lugar, uma preocupação sanitária geral, que considerava que as prerrogativas humanas tinham seu limite no prejuízo de terceiros e, no caso de perigos sociais como a tuberculose, a lepra ou a difteria, a intervenção das autoridades era questão de higiene pública; por último, considerava que questões de higiene social, como a degeneração da raça e os males sociais, eram obstáculos para o progresso.

No entanto, há que se dizer que, na mesma época em que a higiene social penetrava na política, a higiene industrial também começava a conquistar espaços. Assim, na VI Conferência Sanitária Internacional das Repúblicas Americanas,²⁴ recomendou-se para os próximos encontros a criação de uma comissão de estudos a partir dos pontos de vista sanitário e social da tuberculose, de doenças venéreas e da lepra, além de uma seção de estudos dos problemas relativos à higiene industrial. Na Quinta Conferência Internacional Americana,²⁵ propôs-se também empreender trabalhos em “certos ramos da polícia sanitária”, como a higiene industrial, a fim de prever acidentes. Recomendou-se, igualmente, adotar medidas que contribuíssem à harmonia entre capital e trabalho, e assegurassem o bem-estar social, tais como legislação laboral, melhoramento das condições de trabalho para crianças e mulheres, moradia operária, segurança e salubridade de fábricas, escritórios e oficinas, promoção da poupança e atenção ao crédito popular.

[345]

23. García 22-36.

24. Pan American Sanitary Conference, *Actas de la sexta Conferencia sanitaria internacional de las repúblicas americanas, celebrada en Montevideo del 12 al 20 de diciembre de 1920* (Washington: Publicado bajo los auspicios de la Unión Panamericana, 1921).

25. Pan American Union, *Quinta conferencia internacional americana* (Santiago de Chile: Imprenta del gobierno, 1923).

[346]

A situação não era muito diferente na Europa, onde a Grande Guerra e a Revolução de 1917-1921 tinham conduzido ao clima de instabilidade industrial e provocado a adoção de diferentes reformas sociais, o reconhecimento dos riscos do trabalho e o nascimento de instituições e ramos da medicina orientados à pesquisa sobre as condições de segurança e salubridade da indústria. A despeito dos acontecimentos sociopolíticos de cada país, existiu no período de entreguerras uma sorte de “paritarismo legislativo”,²⁶ acelerado tanto pela pressão dos organismos internacionais como pelo movimento operário; isso ocorreu do Japão à Alemanha, de Paris à Colômbia.²⁷

De acordo com o exposto até agora, na Colômbia, existiram duas dimensões da salubridade pública: a higiene pública entendida como a ação benfeitora do Estado sobre os despossuídos, e a higiene social enquanto “ação preventiva, profilática e de controle dos fatores geradores e multiplicadores da doença, dever do Estado em cumprimento de seu labor de proteção da nacionalidade e da raça”.²⁸ Nessas duas dimensões, circunscreviam-se os Atos Legislativos 1 de 1918 e 1 de 1921, relativos à inspeção de fábricas e ao direito de “restringir a produção e o consumo dos licores e das bebidas fermentadas”. O mesmo que o Acordo 33 de 1917, sobre profilaxia da tuberculose, embora envolvesse ações de vigilância das condições de higiene do trabalho e restrições de jornadas de mais de 10 horas no caso dos homens, 8 no caso das mulheres e 6 no caso das crianças.

Contudo, num período muito curto, vários acontecimentos nacionais (como a primeira série de greves organizadas pelo nascente movimento

26. O termo *paritarismo legislativo* é de Paul Weindling, citado por Stéphane Buzzi, Jean-Claude Devinck y Paul-André Rosental, *La santé au travail, 1880-2006* (Paris: La Découverte, 2006) 29-33.

27. Buzzi, Devinck y Rosental 29-30; Alfredo Menéndez-Navarro, “The politics of silicosis in interwar Spain: Republican and Francoist approaches to occupational health”, *Dynamis* 28 (2008): 80; Dietrich Milles, “From workers’ diseases to occupational disease: the impact of experts’ concepts on workers’ attitudes”, *The social history of occupational health* (Londres: Croom Helm for the Society for the Social History of Medicine, 1985) 67; Bernard Thomann, “L’hygiène nationale, la société civile et la reconnaissance de la silicose comme maladie professionnelle au Japon (1868-1960)”, *Revue d’Histoire Moderne et Contemporaine* 56 (2009): 151.

28. Carlos Noguera, *Medicina y Política: discurso médico y prácticas higiénicas durante la primera mitad del siglo XX en Colombia* (Medellín: EAFIT, 2003) 180; Emilio Quevedo, et al. *Café y gusanos, mosquitos y petróleo: El tránsito de la higiene hacia la medicina tropical y la salud pública en Colombia 1873-1953* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004) 264.

operário colombiano) e internacionais (como o fim da Primeira Guerra, a Revolução Russa e a criação da Organização Internacional do Trabalho) impeliram a incorporação da questão social ao modelo de gestão estatal. Daí que, nos anos 1920, à higiene social se juntassem os problemas sanitários do mundo do trabalho e, em consequência, aparecessem embrionárias providências destinadas a garantir a segurança e a salubridade e a moralidade dos trabalhadores. Desse tipo foram a Lei 4 de 1921, sobre higiene das explorações de jazidas ou depósitos de hidrocarbonetos; a Lei 26 de 1921, sobre serviços médicos e hospitalares para as empresas de exploração mineira na região do Chocó; a Lei 36 de 1926, sobre cadeiras suficientes para o descanso dos empregados de mercearias, boticas, fábricas e escritórios, e, finalmente, a Lei 15 de 1925.²⁹

[347]

O panorama era tremendamente fragil no que se refere à capacidade do Estado para promover a prevenção das doenças na indústria. Tinha-se apenas facilitado um pouco a vida do trabalhador. De fato, a Lei 15 foi unicamente cumprida depois da Resolução 2 de 1946, pois se fixava em lugar visível apenas o regulamento de trabalho, e não o de higiene.³⁰ Ainda em 1927, Gustavo Otero, diretor do OGT, refletia acerca do duplo papel social do legislador: impor sanções severas ao patrão para afiançar, dentro do possível, a vida e a integridade corporal do trabalhador e assegurar as vítimas de acidentes com as indenizações adequadas. Em síntese, disse Otero: “Prevenir, quando possível, reparar, se as medidas preventivas forem impotentes; esse deveria ser o duplo objetivo de uma legislação racional”.³¹

Ao longo desta seção se têm explorado as condições de possibilidade para a criação da OGT, isto é: incorporação da higiene pública ao âmbito estatal num contexto de embrionário intervencionismo; posicionamento político da higiene social com suas formas particulares de profilaxia social; criação de instituições governamentais e promulgação de leis para enfrentar a questão social e o movimento operário; finalmente, no mundo, primeiros passos na pesquisa e na vulgarização da higiene industrial.

Esses processos históricos ajudam a compreender por que, na Lei 83 de 1923, que cria a OGT, se condensam questões sociais e de higiene social além

29. César González, *Codificación obrera, concordada, comentada y anotada* (Bogotá: Tipografía Granada, 1933).

30. Tirso Quintero, “Anotaciones a medicina del trabajo”, tese de Medicina (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1949) 90.

31. Ministerio de Industrias, *Memoria presentada al Congreso de 1927* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1927) 63.

[348]

de preocupações a respeito das modernas relações entre capital e trabalho: devia estudar os conflitos entre capital e trabalho; seguros obrigatórios; casa para operários; higiene e salubridade para fábricas, empresas industriais e comerciais; acidentes de trabalho; trabalho de mulheres e crianças; educação das classes proletárias; jornais; instrução técnica; luta contra a vagância, o alcoolismo, a sífilis, a tuberculose e outras doenças que ameaçam o proletariado. Adicionalmente, tinha como função o estudo das condições dos “trabalhadores da terra” ou “arrendatários”, a defesa das terras dos colonos e cultivadores; o alívio dos impostos excessivos sobre os cultivadores. Note-se que, inclusive na lei de criação, a OGT é muito mais que um organismo de inspeção. Nela se perfila uma função de planejamento da política social em matéria laboral que claramente antecipa ao Ministério do Trabalho. Isso quer dizer que, de fato, a OGT inaugurou um espaço técnico-burocrático de relacionamento do Estado com a indústria, os operários e os camponeses. Um espaço que incorpora tradições administrativas ao passo que sinala novas perspectivas de intervenção. Nesse contexto, destaca-se a Inspeção Nacional do Trabalho, instituição que na Colômbia se remonta à Inspeção de Fábricas de Medellín, criada em 1919.³²

A Oficina General del Trabajo, 1923-1946

Em 1922, o país recebeu dos Estados Unidos a indenização de USD \$25 milhões pela separação do Panamá. Houve, então, diz Kalmanovitz,³³ que criar as instituições que conseguissem manejar racional e transparentemente a liquidez. Com esse objetivo, foram criados em 1923 o Banco da República, a Controladoria-geral e a Superintendência Bancária, para controlar a inflação, cuidar e controlar o gasto público e garantir os depósitos públicos, respectivamente. No mesmo ano, foram criadas a OGT e a Comissão Parlamentar de Assuntos Sociais e de Fomento à Agricultura. Considerando as diferenças, pode-se pensar que, em todos os casos, se tratou de fundar organismos técnicos.

A propósito da celebração do dia 1º de maio de 1926, o editorial do jornal *El Tiempo* perguntava: “nossos operários têm tudo do que precisavam?” A

32. Oscar Gallo, “Trabalho, medicina e legislação na Colômbia, 1910-1946”, tese de doutorado em História (Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2015).

33. Salomón Kalmanovitz, *Nueva historia económica de Colombia* (Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2010) 121.

resposta era óbvia. A fim de realçar a inutilidade da política pública do partido que tinha governado desde 1886, o editorialista mencionava os camponeses convertidos em bestas humanas, asnos de trabalho e instrumentos eleitorais; operários que moravam em casebres de boêmios e anti-higiênicos cortiços; locais onde ainda se trabalhavam 16 horas por dia; para completar o quadro, uma estatística que mostrava, “imperturbável, como toda estatística”, que os operários não gozavam de garantias morais, laborais e biológicas. A solução eram leis de trabalho e serviços de controle que impediriam a impunidade. Mas nada se fazia no âmbito público nem no privado. O escritório do trabalho, segundo o editorial, era uma entidade que “não ia a nenhuma parte, nem tinha programa definido, nem marcava uma tendência justa, nem podia fazer cumprir duas ou três leis sobre o trabalho”. Em síntese, era iniludível que o congresso fizesse algo pelos operários, visto, ademais, que eles já haviam adquirido uma convicção profunda de sua individualidade e conseguido fazer-se respeitar.³⁴

[349]

Em 19 de maio, o mesmo jornal publicou uma carta de Gustavo Otero, então diretor da OGT, desde sua criação, na qual assinalava que era função principal daquele organismo governamental responder a todas as consultas dos trabalhadores, resolver suas controvérsias e reclamações. Reconhecia vários problemas, que se podiam resumir da seguinte forma: sem pessoal e instrumentos jurídicos, era utópico pedir à OGT a fiscalização e a defesa das classes proletárias. A respeito da legislação, Otero enumerava mais normas: a lei de descanso nos dias de feriados religiosos (1905), acidentes de trabalho (1915), habitações para operários (1918), greve (1919), conciliação e arbitragem dos conflitos laborais (1920), higiene de explorações de hidrocarbonatos (1921), seguro coletivo (1921 e 1922), proteção à infância (1924), higiene social e assistência pública (1925). Acrescenta que, para aperfeiçoar a legislação trabalhista, o poder executivo tinha ordenado que o OGT formulasse um código do trabalho, cujo resultado era uma moderna codificação de 400 artigos. Em resposta ao editorial, concluiu que só um olhar superficial desconhecia a importância do organismo.³⁵

Em sua carta, o diretor da OGT arrolou vários argumentos sobre seu caráter técnico: estudar os problemas sociais e fornecer informações para a formulação de uma lei que permitisse melhorar moral e materialmente a vida dos trabalhadores; inspecionar o fiel cumprimento das disposições legais na

34. Editorial, “La fiesta del trabajo”, *El Tiempo* [Bogotá] mai. 1, 1926: 5244.

35. Gustavo Otero, “La oficina del trabajo”, *El Tiempo* [Bogotá] mai. 19, 1926: 5261.

[350]

matéria; formular um código do trabalho que antecipasse os conflitos sociais. Aliás, considerava de vital importância fundar um serviço de estatística e outro de publicidade. O serviço teria, por meio da *Revista do Trabalho*,³⁶ o papel de ilustrar o povo sobre seus verdadeiros deveres e direitos, e, dessa maneira, conseguir a cooperação de todos. Além das atividades de higiene social ou dessas outras funções técnicas elencadas por Otero, o artigo 3º de criação da OGT decretava o estudo das condições dos trabalhadores da terra ou arrendatários.

Em 1927, a Lei 73 autorizou ao diretor da OGT a criação das seções que considerasse necessárias para atender às questões de legislação, estatísticas, inspeção, vigilância, emprego e higiene. O que, em outras palavras, significava formar um quadro para intervir nos contínuos conflitos entre arrendatários e fazendeiros nas regiões cafeeiras; ajudar na conciliação e na arbitragem dos conflitos entre capital e trabalho; adquirir conhecimento das condições e inquietudes sociais na vasta extensão do país; resolver as questões relativas à aplicação da lei sobre acidentes de trabalho e da lei de seguros obrigatórios. Essas medidas tinham papel de “polícia administrativa do trabalho”, ao conceder aos inspetores a faculdade de ingressar sem aviso-prévio em indústrias e comércios.³⁷ Inicialmente em 12 regiões, o Decreto 2164 de 1929 reduziu o número de inspetores do trabalho de 12 para 5. Por conta dos poucos funcionários e dos graves limites materiais, era bem difícil que se avançasse na fiscalização e no estudo do mundo do trabalho.

Assim permaneceu a OGT até 1933, quando começou a fazer parte do Ministério de Indústrias e Trabalho, que substituiu o Ministério de Indústrias, em funcionamento desde 1924 (Lei 31 de 1923), e resistiu à transição do regime conservador (1886-1930) ao regime liberal (1930-1946), além de ter

36. O primeiro número do *Boletín de la Oficina General del Trabajo* (BOGT) foi publicado em 1929. Até 1930, manteve-se esse nome, mas na página 515 do boletim número 8-9, de julho-agosto de 1930, passou a ser o *Boletín de la Oficina Nacional del Trabajo* (BONT). Em 1936, após a reorganização do escritório, aparece como o *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo* (BDNT). Em 1937, foi publicado o número 72-77, e o número 78 aparece unicamente em 1940. Entre 1942 e 1947, não foi possível identificar outra publicação oficial com as mesmas características. De 1948 até 1952, o Ministério do Trabalho publicou o *Boletín del Trabajo* (BT).

37. Carlos Molina, “La inspección del trabajo en Colombia”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social* 6 (2008): 67.

sido reorganizado mediante o Decreto 1758 de 1934.³⁸ Desde esse momento, a OGT estaria conformada por três seções: Direção, Inspeção e Estatística do Trabalho. Ainda no mesmo ano, a Resolução 2 organizou as atividades internas, com a novidade de distribuir aos oito inspetores tarefas concretas: um chefe; um inspetor médico para verificar tudo o que se relacionasse a acidentes, fábricas e creches; um inspetor para o estudo de seguros coletivos, aposentadorias e acidentes; um outro a cargo da redação de resoluções; os restantes inspetores integrariam comissões fora da capital. Quanto à seção de estatística, Lanao destacou a formação do livro de registros de sindicatos.³⁹

[351]

Posteriormente, a Lei 12 de 1936 reorganizou o Departamento Nacional do Trabalho (DNT) e introduziu duas significativas mudanças. A OGT passou a ser, explicitamente, o DNT. Por outro lado, ampliou-se visivelmente sua capacidade de ação. Com efeito, a Lei 12 organizou o DNT nas seções direção e inspeção, composta por 14 inspetores do trabalho (ou inspetores seccionais do trabalho) e quatro inspetores visitantes. Com a nova lei, os inspetores seccionais adquiriram jurisdição no território estadual e nas intendências para solucionar os problemas das relações entre capital e trabalho. Assim, em contraste com o que ocorria até então, os inspetores foram investidos, temporalmente, com o caráter de chefes de polícia para o cumprimento de leis, decretos, resoluções e regulamentos sobre questões sociais. Estavam habilitados para impor multas a quem desobedecesse às providências da lei ou burlasse delas.⁴⁰

Também em 1936, o Decreto 666 estabeleceu que o Departamento Nacional do Trabalho adjunto ao Ministério de Indústrias e Trabalho estaria composto pela Direção-geral do Trabalho (chefe, advogado, secretário, cinco inspetores visitantes, arquivador bibliotecário, estenógrafo, oficial de correspondência); Inspeção do Trabalho (até 15 inspetores, até 5 subinspetores, até 15 secretários, até 5 escriturários arquivistas, até 15 auxiliares mecanógrafos); Superintendência de Cooperativas (superintendente, delegado viajante, revisor de contas e estenógrafo).

38. Ministerio de Industrias y Trabajo, “Decreto número 1758 de 1934 por el cual se reorganiza el Departamento de la Oficina General del Trabajo”, *BDNT* VI.45-50 (1934): 306.

39. José Lanao, “Resolución número 2 de 1934 por el cual se organiza la labor interna de la Oficina General del Trabajo”, *BONT* VI.45-50 (1934): 307-310.

40. Congreso de la República, “Ley 12 de 1936. Por el cual se reorganiza el Departamento de Trabajo del Ministerio de Industrias y Trabajo”, *BOGT* VIII.63-70 (1936): 7-10.

[352]

Se havia muitas semelhanças, o rumo da reforma significou um acréscimo no orçamento destinado à carteira do trabalho e à organização sistemática das funções desse organismo. Igualmente, de acordo com Decreto 666 e a Resolução 156 de 1936, com relação à saúde dos trabalhadores, além das funções habituais de vigilância do cumprimento das leis sociais nas fábricas, nas empresas industriais e comerciais, a direção do Departamento Nacional do Trabalho, os inspetores e os subinspetores deveriam estudar e divulgar os meios mais adequados para prevenir os acidentes e conseguir a readaptação profissional; realizar e divulgar pesquisas sobre higiene industrial e medicina do trabalho, entre outros aspectos; colaborar na formulação de medidas de higiene social; promover o aperfeiçoamento dos trabalhadores.

Contudo, não eram profundas as modificações, dado que a criação da jurisdição especial do trabalho estava sujeita à reforma da Constituição de 1886. Compreende-se, assim, porque a Lei 12 de 1936 recalcou os limitados e temporais poderes de atuação dos funcionários do DNT. Na medida em que a justiça ordinária mantinha a jurisdição sobre as relações entre capital e trabalho, as resoluções por acidentes de trabalho, entre outros conflitos, eram resolvidas tardia e equivocadamente. Quanto ao DNT, não deixava de ter como único mecanismo de intervenção a resolução pacífica dos conflitos.

O Ministério do Trabalho, Higiene e Previsão Social (MTPS) foi criado em 1938 para substituir o Departamento Nacional de Higiene. Apesar do consenso acerca da importância de se criar a jurisdição especial do trabalho, o Decreto 2392 de 1938 incorporou ao MTPS o DNT, formado pela Seção de Supervigilância Sindical, a Seção de Inspeção e Pesquisa Geral e a Seção de Assessoria Jurídico-técnica. Da mesma forma, a Seção de Inspeção e Pesquisa Geral era integrada por vários inspetores nacionais do trabalho, inspetores seccionais, auxiliares e subinspetores nos distritos de maior importância econômica. Entre suas funções, destacavam-se vigiar o cumprimento das leis do trabalho, intervir nos conflitos de trabalho, na classificação e na avaliação das incapacidades, estudar e dar conceito sobre os regulamentos de trabalho. Nos termos de Francisco Posada Zárate, encarregado do DNT, a função desse organismo era verificar que as leis sociais tivessem adequada função protetora dos grupos economicamente mais fracos e intervir na harmonização das relações entre capital e trabalho.⁴¹

41. Ministro de Trabajo Higiene y Previsión Social, *Anexos de la memoria del Ministro de Trabajo, Higiene y Previsión Social* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1943) 5.

Finalmente, em 1946, pela Lei 27, foram criados o Ministério de Higiene e o Ministério do Trabalho, separando assim a higiene e a assistência pública do campo laboral e da seguridade social. Dessa forma, o DNT se transformou num ministério independente e, durante a administração do presidente Mariano Ospina Pérez (1946-1950), adquiriu um caráter tecnocrático e planejador, a fim de promover o desenvolvimento científico do trabalho. As ideias tecnocráticas e de racionalização difundidas pelos engenheiros, especialmente os formados na Escola Nacional de Minas, se inseriam assim na dinâmica do Estado colombiano.⁴² Nesse contexto, foi criada, em 1948, a Divisão de Medicina do Trabalho, na Oficina Nacional de Medicina e Higiene Industrial do Ministério do Trabalho. Até 1946, a única autoridade em medicina do trabalho era o inspetor médico do trabalho, com residência em Bogotá. A função principal da Divisão de Medicina do Trabalho foi “o estudo dos aspectos médico-legais do trabalho”. Ainda com a ajuda do Serviço Cooperativo Interamericano de Saúde Pública, foi criada também a Seção de Higiene Industrial, “encarregada de investigar as condições ambientais nas quais se desenvolvem muitas atividades e tomar medidas com previsão de correção, em colaboração com a Divisão de Medicina do Trabalho”.⁴³

[353]

Em 25 anos de história, produziu-se a transferência da OGT ao Ministério de Trabalho. Entretanto, as contínuas reorganizações, além das transformações políticas, complicam a exposição dos alinhamentos desse organismo ante a questão social e, particularmente, a respeito das greves e dos movimentos operários. Vislumbra-se uma vacilante manifestação de legitimidade, ora mediante conciliação, ora mediante coerção. Percebe-se a mesma dificuldade de enquadramento quando se trata de compreender a forma como se incorporaram as questões de saúde, seguridade social, intervencionismo de Estado e direito trabalhista.

Reflexões finais

A historiografia tem destacado que a réplica do governo colombiano às greves se concretizou no Decreto 002 de 1918 e nas Leis 78 de 1919 e 21 de 1920; com essas leis, limitavam-se os alcances ao dispor como obrigatório o procedimento de conciliação: antes da suspensão coletiva do trabalho, se deveria buscar a solução pacífica do conflito. O Estado se colocava, dessa forma, como mediador em qualquer conflito social. Como parte dessa

42. Guillermo Sarmiento, *Medicina del Trabajo* (Bogotá: Lerner, 1962) 19.

43. Sarmiento 19.

fórmula para resolver pacificamente os conflitos, criou-se em 1923 a OGT e, a partir de 1927, principiou, por intermédio dos inspetores do trabalho, as atividades de arbitragem dos conflitos entre capital e trabalho. A instituição do trabalho se movia, assim, ao ritmo do movimento operário e de sua capacidade coletiva de negociação no terreno legislativo.

[354]

Na forma como se perfilou a atuação dos representantes da entidade, isso pode ser real, mas não foi sempre negativa. Por um lado, a intervenção nos conflitos entre patrões e trabalhadores constituía uma forma de pressão institucional, relativamente mais favorável ao trabalhador. De fato, as negociações coletivas de trabalho começaram a se espalhar por todo o território nacional, obtendo benefícios mais ou menos particulares, em razão da capacidade de ação do grêmio ou do sindicato envolvido no conflito. Para advogados trabalhistas como Ernesto Herrnstadt, os contratos coletivos de trabalho favoreciam o avanço da legislação laboral.⁴⁴

Em princípio, a negociação era positiva, no contexto de metamorfoses das atitudes populares e da expansão dos movimentos camponeses e sindicais, pois, mediante convenções ou contratos coletivos de trabalho, se conseguiam avanços práticos; porém, a longo prazo, o procedimento de conciliação serviu para legitimar ou revalorizar os partidos políticos tradicionais. Clássicos da história do operariado colombiano entenderam isso como a perda de toda a virtualidade revolucionária, por meio da incorporação da luta à normalidade reivindicatória.

Por outro lado, o papel de fiscalização das indústrias realizado pelo inspetor do trabalho realmente teve benefícios, fomentando indiretamente a aplicação da normatividade social nessa matéria. O problema foi que a falta de pessoal permitiu que as atividades se desenvolvessem apenas nas capitais regionais, num país em que boa parte dos centros industriais estava em regiões isoladas. Em síntese, a inspeção nacional do trabalho foi, até finais dos anos 1930, um esboço bem intencionado, mas vacilante e tímido, do que deveria ser a jurisdição do trabalho.

Um procedimento rotineiro de inspeção não levava a grandes transformações na indústria local. De fato, as limitações de pessoal e recursos foram um grande obstáculo (mesmo as infrações registradas são relativamente poucas e limitadas às admoestações verbais). Contudo, ao se observar o funcionamento da inspeção de fábricas, percebe-se que sua essência estava

44. Ernesto Herrnstadt, "The Problem of Social Security in Colombia", *International Labour Review* 47.1 (1943): 429.

menos na capacidade coercitiva ou policial que na inspeção em si, como ato de moralização, vulgarização e profilaxia. Como têm sugerido vários autores, ao considerar os casos dos inspetores sanitários e de inspeção de fábricas,⁴⁵ sua função principal era tornar mais ou menos explícita a responsabilidade estatal pela proteção dos trabalhadores, mas podia ser também um mecanismo para evidenciar o controle moral do Estado. Além disso, seus testemunhos e pesquisas puderam ser a ponte entre a realidade industrial e o Estado, um instrumento para um controle mais eficaz da população operária. Ante a impossibilidade de intervenção nas condições sociais dos trabalhadores ou adiante da frugalidade da legislação trabalhista colombiana e do paternalismo imperante, o papel do inspetor era mais de conciliação, educação ou procura de mudanças nas atitudes, do que de imposição de demandas.

[355]

Há uma distância entre a consciência do perigo e as ações efetivas. As provisões podem não passar do papel e cumprir uma função meramente burocrática; o controle e a função educativa podem ficar nas boas intenções. Mas a função do inspetor, num contexto ideal, é assinalar o risco industrial, os limites que, uma vez ultrapassados, ocasionam a doença e o acidente de trabalho. Existe grande diferença entre a omissão por aparente desconhecimento (ou a busca de vantagens na incerteza do risco) e a omissão ou negligência sistemática, quando o empregador sabe do risco e nada faz para proteger a saúde do trabalhador.

Em conclusão, nos primeiros anos de funcionamento da Inspeção Nacional do Trabalho, a presença do Estado se sentia apenas em casos especiais ou circunstâncias com conflitos sociais de importância, ao passo que o caráter preventivo ficava relegado à mínima expressão.

Dentro da OGT, perfilavam-se dois tipos de experiência burocrática. Por um lado, a direção técnica, situada na capital da República, em permanente contato com as carteiras ministeriais e relativamente mais sensível à dinâmica governamental e às orientações políticas do Estado (por exemplo, direção, advogado, secretário, vocais, diretor da divisão de estatística e médico higienista). Por outro lado, os inspetores do trabalho, em seu papel de mediadores locais entre Estado, operários e patrões. Ambos respondiam

45. A respeito das funções e das contradições do trabalho dos inspetores sanitários ou de fábricas, ver vários dos artigos da coletânea: Paul Weindling, *The social history of occupational diseases* (Londres: Croom Helm for the Society for the Social History of Medicine, 1985).

a dinâmicas diferentes da elite político-intelectual mais orgânica e atada a necessidades, possibilidades e contradições dos partidos.⁴⁶

[356]

Tecnicamente, as atuações do inspetor no âmbito local deviam ser reveladoras da capacidade de ação do Estado e dos modos de intervenção para enfrentar os conflitos. Representavam a força da jurisprudência administrativa numa época em que não existiam os tribunais de justiça do trabalho para fiscalizar e corrigir a flexibilização normativa. Porém, os procedimentos podiam ocasionalmente mudar ou ser influenciados pelo conflito de interesses políticos e econômicos das regiões. Assim, há que destacar que a legitimidade política e a capacidade atuação do governo em muitas regiões eram resultado tanto das dificuldades materiais como de uma arraigada cultura política baseada em tradicionais redes de micropoder criadas pelos proprietários da terra e pelos caciques políticos, além dos enclaves estrangeiros nas regiões de importância agroexportadora, com suas formas de poder e controle territorial particular. A respeito, lembrava José Vicente Combariza, diretor da OGT, que os inspetores do trabalho eram, em ocasiões, os funcionários menos idôneos para intervir nos problemas de trabalho, porque não davam “ordinariamente, suficientes garantias de imparcialidade [e] não logra[vam] dissimular uma marcada e explicável tendência a favorecer os interesses e aspirações patronais”.⁴⁷

De qualquer forma, os inspetores ou visitantes de indústrias possuíam certa autonomia para intervir em processos de conciliação ou na fiscalização de uma indústria. Destaca-se, assim, por exemplo, a atuação do inspetor do trabalho Alberto Martínez Gómez no conflito dos operários colombianos com a United Fruit Company, mais conhecido como o “Massacre das Bananeiras”, um dos casos mais tristes e polêmicos da história da Colômbia.⁴⁸ Em contraste com a ideia comum de funcionários apáticos ou burocratas indiferentes, Martínez manifestou um compromisso ativo com a solução dos conflitos ao ponto de ser levado à prisão pela defesa do diálogo e da solução pacífica do conflito. A atuação desse inspetor, assim como a de

46. Álvaro Villegas, “La elite intelectual colombiana y la nación imaginada: raza, territorio y diversidad (1904-1940)”, *Anuario de historia regional y de las fronteras* 11.1 (2006): 47.

47. Ministerio de Industrias, *Memoria del Ministerio de Industrias al Congreso Nacional en sus sesiones ordinarias de 1930* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1930) 385.

48. Vega 307-338. Sobre a atuação de Martínez, ver Gallo.

outros, permite observar um Estado não monolítico, mas sim acorde com as explicações do neoinstitucionalismo.⁴⁹

OBRAS CITADAS

I. Fuentes primarias

[357]

Publicaciones periódicas

Periódicos

El Tiempo [Bogotá] 1926.

Documentos impresos y manuscritos

Decretos, documentos oficiales y leyes

Chaux, Francisco. *Memoria del Ministerio de Industrias al Congreso Nacional en sus sesiones ordinarias de 1932*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1932.

Congreso de la República. “Ley 12 de 1936. Por el cual se reorganiza el Departamento de Trabajo del Ministerio de Industrias y Trabajo”. *BONT* VIII.63-70 (1936): 7-10.

García, Pablo. *Compilación de las leyes, decretos, acuerdos y resoluciones vigentes sobre higiene y sanidad en Colombia*. Vol. I. Bogotá: Imprenta nacional, 1932.

Lanao, José. “Resolución número 2 de 1934 por el cual se organiza la labor interna de la Oficina General del Trabajo”. *BONT* VI.45-50 (1934): 307-310.

Ministerio de Industrias y Trabajo. “Decreto número 1758 de 1934 por el cual se reorganiza el Departamento de la Oficina General del Trabajo”. *BONT* VI.45-50 (1934): 306.

Ministerio de Industrias. *Memoria del Ministerio de Industrias al Congreso Nacional en sus sesiones ordinarias de 1930*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1930.

Ministerio de Industrias. *Memoria presentada al Congreso de 1927*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1927.

49. A análise deste caso em Gallo. Sobre neoinstitucionalismo: Emilio Quevedo, et al. “Un modelo para armar: Una propuesta metodológica para abordar el estudio comparativo de la historia de la salud pública, de las profesiones de la salud y de sus relaciones de doble vía con la sociedad”, *Revista Ciencias de la Salud* 11.3 (2013): 295-321.

Ministro de Trabajo Higiene y Previsión Social. *Anexos de la memoria del Ministro de Trabajo, Higiene y Previsión Social*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1943.

Manuscritos

Cuervo, Luis. "Medicina Social". *Revista Médica de Bogotá. Órgano de la Academia Nacional de Medicina* XXXV.418 (1917): 204–207.

[358]

González, César. *Codificación obrera, concordada, comentada y anotada*. Bogotá: Tipografía Granada, 1933.

Herrnstadt, Ernesto. "Gráficos sobre legislación social y organismos del trabajo elaborados por el asesor técnico del Departamento del Trabajo". *BDNT* 72-77 (1937): 202–215.

Herrnstadt, Ernesto. "The Problem of Social Security in Colombia". *International Labour Review* 47.1 (1943): 426–449. Pan American Sanitary Conference. *Actas de la sexta Conferencia sanitaria internacional de las repúblicas americanas, celebrada en Montevideo del 12 al 20 de diciembre de 1920*. Washington: Publicado bajo los auspicios de la Unión Panamericana, 1921.

Pan American Union. *Quinta conferencia internacional americana*. Santiago de Chile: Imprenta del gobierno, 1923.

Quintero, Tirso. "Anotaciones a medicina del trabajo". Tesis de Medicina. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1949.

Sarmiento, Guillermo. *Medicina del Trabajo*. Bogotá: Lerner, 1962.

II. Fuentes secundarias

Archila, Mauricio. *Cultura e identidad obrera Colombia 1910-1945*. Bogotá: CINEP, 1991.

Avella, Mauricio. *Las instituciones laborales en Colombia. Contexto histórico de sus antecedentes y principales desarrollos hasta 1990*. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2012.

Bergquist, Charles. *Historiografía latinoamericana moderna y movimiento obrero*. Bogotá: Siglo XXI, 1988.

Botero, Fernando. *Medellín 1890-1950: historia urbana y juego de intereses*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 1996.

Buzzi, Stéphane, Jean-Claude Devinck y Paul-André Rosental. *La santé au travail, 1880-2006*. Paris: La Découverte, 2006.

Castro, Beatriz. *Caridad y beneficencia: El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.

- Gallo, Oscar. "Trabalho, medicina e legislação na Colômbia, 1910-19146". Tese de doutorado em História. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2015.
- Hernández, Mario. *La salud fragmentada*. Bogotá: Universidad Nacional, 2002.
- Kalmanovitz, Salomón. *Nueva historia económica de Colombia*. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2010.
- Medina, Medófilo. "La historiografía política colombiana del siglo xx". *La historia al final del milenio: ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana*. Vol. II. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1994.
- Menéndez-Navarro, Alfredo. "The politics of silicosis in interwar Spain : Republican and Francoist approaches to occupational health". *Dynamis* 28 (2008): 77-102.
- Milles, Dietrich. "From workers' diseases to occupational disease: the impact of experts' concepts on workers' attitudes". *The social history of occupational health*. London: Croom Helm for the Society for the Social History of Medicine, 1985.
- Miranda, Néstor, et al. *Historia social de la ciencia en Colombia*. T. VIII. Bogotá: Colciencias / Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología Francisco José de Caldas, 1993.
- Molina, Carlos. "La inspección del trabajo en Colombia". *Revista Latinoamericana de Derecho Social* 6 (2008): 65-92.
- Noguera, Carlos. *Medicina y Política: discurso médico y prácticas higiénicas durante la primera mitad del siglo xx en Colombia*. Medellín: EAFIT, 2003.
- Palacios, Marco. *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*. Bogotá: Norma, 1995.
- Quevedo, Emilio, et al. *Café y gusanos, mosquitos y petróleo: El tránsito de la higiene hacia la medicina tropical y la salud pública en Colombia 1873-1953*. Bogotá: Universidad Nacional, 2004.
- Quevedo, Emilio, et al. "Un modelo para armar: Una propuesta metodológica para abordar el estudio comparativo de la historia de la salud pública, de las profesiones de la salud y de sus relaciones de doble vía con la sociedad". *Revista Ciencias de la Salud* 11.3 (2013): 295-321.
- Thomann, Bernard. "L'hygiène nationale, la société civile et la reconnaissance de la silicose comme maladie professionnelle au Japon (1868-1960)". *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine* 56 (2009): 142-176.
- Tovar, Bernardo. *La intervención económica del estado en Colombia, 1914-1936*. Bogotá, Colombia: Biblioteca Banco Popular, 1984.
- Vega, Renán. *Gente muy rebelde: enclaves, transportes y protestas obreras*. Vol. I. Bogotá: Ediciones Pensamiento Crítico, 2002.

Villegas, Álvaro. “La elite intelectual colombiana y la nación imaginada: raza, territorio y diversidad (1904-1940)”. *Anuario de historia regional y de las fronteras* 11.1 (2006): 45-71.

Villegas, Álvaro. “Raza y nación en el pensamiento de Luis López de Mesa: Colombia, 1920-1940”. *Estudios Políticos* 26 (2005): 209-232.

Villegas, Hernán. *La formación social del proletariado antioqueño, 1880-1930*. Medellín: Concejo de Medellín, 1990.

Weindling, Paul. *The social history of occupational diseases*. Londres: Croom Helm for the Society for the Social History of Medicine, 1985.

[360]