



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ALINE RAMOS BARBOSA

QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL:

o debate nas décadas de 1920 e 1930

SÃO CARLOS

Março de 2011



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ALINE RAMOS BARBOSA

QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL:

o debate nas décadas de 1920 e 1930

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política como pré-requisito para obtenção do título de Mestre. Sob orientação da Profa. Doutora Vera Alves Cepêda.

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

B238qs

Barbosa, Aline Ramos.

Questão social no Brasil : uma análise sobre o debate nas décadas de 1920 e 1930 / Aline Ramos Barbosa. -- São Carlos : UFSCar, 2011.

111 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2011.

1. Ciência política. 2. Questão social. 3. Década de 30. 4. Direito social. I. Título.

CDD: 320 (20^a)



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
BANCA EXAMINADORA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE
Aline Ramos Barbosa

18/03/2011

Prof.ª. Dra. Vera Alves Cepêda
Orientadora e Presidente
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

Prof.ª. Dra. Carla Gandini Giani Martelli
Universidade Estadual Paulista/UNESP

Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

Submetida à defesa em sessão pública
Realizada às 13:00h no dia 18/03/2011.

Banca Examinadora:
Prof.ª. Dra. Vera Alves Cepêda
Prof.ª. Dra. Carla Gandini Giani Martelli
Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro

Homologado na CPG-PPGPOL na
19^a. Reunião no dia 27/04/2011.

Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha
Coordenador do PPGPOL

Para quem se aproxima pela primeira vez da história do Brasil nas décadas de 20 e 30, a tarefa interpretativa parece sobre-humana. Tudo ali é obscuro; as questões são incompreensíveis, os caminhos trilhados pelas classes sociais sugerem veredas sinuosas, difíceis de serem palmilhadas tanto tempo depois, quando o espesso matagal da história posterior recobriu os vestígios do passado.
(Apresentação do livro **Ideologia e Mobilização Popular**, Marilena Chauí)

*Nosso dia vai chegar,
Teremos nossa vez.
Não é pedir demais:
Quero justiça,
Quero trabalhar em paz.
Não é muito o que lhe peço –
Eu quero um trabalho honesto
Em vez de escravidão.
Deve haver algum lugar
Onde o mais forte
Não consegue escravizar
Quem não tem chance.
De onde vem a indiferença
Temperada a ferro e fogo?
Quem guarda os portões da fábrica?
O céu já foi azul, mas agora é cinza
O que era verde aqui já não existe mais.
Quem me dera acreditar
Que não acontece nada de tanto brincar com fogo,
Que venha o fogo então.
Esse ar deixou minha vista cansada,
Nada demais.
(Fábrica, Legião Urbana)*

Aos seres humanos que ainda acreditam na
capacidade transformadora do pensamento e dos estudos.
Seja aos que caminham comigo diariamente nesta jornada ou
àqueles que indiretamente participaram desta caminhada,
com seu apoio fundamental

AGRADECIMENTOS

É sempre um momento difícil este o de agradecer. Porque são tantas as pessoas nas nossas vidas, são tantas as que se tornam importantes, que sempre se tem medo de não ter agradecido a alguém...

E como sempre se tem um começo em tudo... Não há como não agradecer aqui aos meus pais, Reinaldo e Lourdes, que sempre foram compreensivos e sempre me apoiaram em minhas escolhas. Não apenas o apoio financeiro, que inegavelmente é importante – uma preocupação a menos na cabeça de uma mestranda maluca que se perdeu tantas vezes no meio de suas pesquisas. Mas, fundamentalmente, pelo porto seguro que sempre representaram para mim, não obstante, sempre tenhamos divergências. Mas, isso é ser família: brigas, disputas internas, mas, acima de tudo, muito amor e carinho, compreensão e ajuda.

Sendo assim, integram essa família, de modo nuclear ou nem tanto: minha irmã Francine, meu cunhado Daniel, meu tio Osvaldo. Querida e queridos, vocês sabem da importância que têm em minha vida. Mas, gostaria de deixar aqui declarado que os amo e que o apoio de vocês sempre foi fundamental também. Seja pelas horas de risadas, de desabafos da vida de acadêmicos, de compartilhamento de angústias e da paixão pela pesquisa e pelo magistério.

Gostaria também de agradecer à minha orientadora, pela ajuda na construção deste objeto de pesquisa. Mesmo que muitas vezes a orientação tenha sido pelo negativo: eu discordava das orientações e ela teve paciência ao lidar com uma mente rebelde como a minha. Sendo assim, são de inteira responsabilidade minha todos os erros que este trabalho apresenta, embora eu tenha tido orientações (não apenas da Vera Cepêda) de vários níveis.

Dessa forma, gostaria de agradecer às pessoas que diretamente contribuíram para o formato final desta dissertação:

À Carla Martelli, pela banca de qualificação e pela banca de defesa. Sua sutileza firme ao apontar os erros e deslizes de minha análise, com certeza, me fez crescer muito como pesquisadora. Não há nada mais respeitoso com uma pesquisadora do que ter um texto bem lido. E a Carla é uma das pessoas que tem uma das leituras mais finas que eu já tive experiência de conhecer e submeter meu texto à análise

Ao Pedro Floriano, que eu ainda não tinha conhecido pessoalmente. Professor novo da Pós, que a boa fama o precedeu. Muito obrigada pelas suas considerações. Sua capacidade de análise de texto foi muito boa e seus comentários foram certos em relação à forma do texto apresentado na banca de defesa.

Ao Gabriel de Santis Feltran (PPGS/UFSCar), acima de tudo, pela amizade. Professor que conheci antes mesmo de ele circular pela UFSCar, mas que nos acolheu em conversas produtivas. Com esforços conjuntos, somados aos de outras pessoas, fundamos o *NaMargem* – Núcleo de Pesquisas Urbanas. Sem dúvida nenhuma, aprendi muito neste ano de grupo de pesquisa. Embora nossas discussões verssem sobre etnografias urbanas, a análise de meu objeto de pesquisa do Mestrado hoje tem uma leitura diferenciada devido às produtivas reuniões com esse grupo de pesquisadores. Além disso, foi o Gabriel que – em uma conversa rápida sobre minha dissertação – me indicou o livro de Cristina Buarque de Hollanda, importante no trabalho final aqui apresentado. Meus sinceros agradecimentos por tudo, camarada marginal!

À Jacqueline Sinhoretto (PPGS/UFSCar), sem dúvida alguma as suas aulas de Sociologia da Violência e as discussões sobre Justiça, Direito e Cidadania impactaram de forma muito positiva nas minhas reflexões sobre minha pesquisa de Mestrado.

Aos professores do PPGPol, que diante das disciplinas ou de conversas, colaboraram direta ou indiretamente para esta pesquisa: Maria do Socorro de Souza Braga, Eduardo Garutti Noronha, Thales Haddad Novaes de Andrade, Fabiano Engelman, João Roberto Martins Filho, Marco Antônio Villa e Simone Diniz.

Às amigas e ao amigo, que leram e releram minha dissertação e contribuíram muito com suas observações: Fabrícia Carla Viviani, Cinthia de Cássia Catoia e Daniel Estevão de Miranda. Amigos se apresentam na hora da necessidade e fazem tudo parecer menos pesado. Muito obrigada pelas horas que doaram, sem obrigação nenhuma, à construção do texto de defesa. Meus sinceros agradecimentos.

À Mariana Medina Martinez, a querida Mari, por todos os momentos divididos. Pelas angústias de mestrandas, pelos *corres*, por ter sido sempre a maluca que topou todos os congressos de fim de mundo, todas as idéias de *papers* e minicursos, enfim... que numa conversa conjunta com o Gabriel, Dani De Lucca e que nos rendeu, futuramente, o *NaMargem*. Querida marginal, você estará sempre no centro da minha vida acadêmica e fraternal! Muito obrigada, por tudo!

Ao Luciano Márcio de Freitas Oliveira, o querido Lu, que de referência de monografia se transformou em querido amigo. É um orgulho para mim, eu fazer parte da sua família de São Carlos, viu?! Muito obrigada por ter entrado na *vibe* da Mari e topado as loucuras nossas e por ter sido igualmente responsável por termos reunidos os marginais.

Ao Filipe Moreno Horta, o Lipe ou ET, que se tornou rapidamente um companheiro. Com ele descobri que é possível ter uma pessoa completamente presente na nossa vida sem que isso se torne sufocante. Obrigada pelas idas ao Açaí, pelas tarde que passamos conversando e estudando, pelas ligações telefônicas, mensagens no celular, conversas de MSN, e-mails, visitas à minha casa e cafés com pão-de-queijo... E por toda a preocupação comigo, por ter conseguido ser presente nas semanas tensas que antecederam à defesa. Sem dúvida nenhuma teria sido difícil ficar em pé sem seu apoio.

Em resposta à mensagem sua do meu aniversário deste ano, também aprendi com você que interação social e fazer novos amigos valem muito à pena. Sinto-me honrada pela sua amizade e pela confiança que deposita em mim. Muito obrigada, mano!

À Karina Gomes de Assis, pela amizade, pelo companheirismo. Muito obrigada por todas as conversas por MSN, nas muitas vezes que não foi possível nos vermos. Gosto muito de você, mesmo diante de todos os cafés não-tomados, por conta das correrias de Mestrado... Foi sempre um prazer estar em sua companhia.

Aos amigos e às amigas que estiveram presentes nesse período, de forma mais direta, diariamente, à distância, ou seja, do modo que puderam: Ramon Santoro Leonardi, Fabio Oliveira Almeida, Sheila Abadia Rocha Carvalho, Nathália Augusta Gonçalves, Raquel Nascimbem (mais conhecida como *Chica*), Maria Angélica Petrini, Thales Minelli e Aline Almeida (mais conhecida como *Ôxi*).

Aos amig@s conquistad@s na primeira turma de Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPGPol/UFSCar), grande parte deles do Grupo de Pesquisa *Modernização e Democracia*: Aline Michele Nascimento Augustinho, Cíntia Oliveira Santiago, Daniel Estevão de Miranda, Marcelo Buffa, Pedro Augusto Ponce, Rafael Gonçalves Gumiero, Rafael Lamera Cabral, Ramon Santoro Leonardi, Roberta Cava, Samuel Cândido de Souza, Saulo Santil e [o não tão integrante do corpo discente] Ian Bastos. A amizade e a companhia nas discussões acadêmicas foram muito importantes nestes anos.

Aos *marginais* (do *NaMargem*): Adalton Marques, Daniel Ramos da Silva Mello, Domila do Prado Pazzini, Filipe Moreno Horta, Gabriel de Santis Feltran, Leilane Latorre Matsushita, Liniker Giamarim Batista, Luciano Márcio de Freitas Oliveira, Luiz Fernando de Paula Pereira, Mariana Medina Martinez, Henrique Yagui Takahashi. A amizade de vocês é muito importante, para além do meu crescimento intelectual com as nossas discussões... Os fins de tarde no Espetinho me renderam boas risadas, forças renovadas e sanidade mental para continuar.

Aos amig@s do *Collegium Sapiens*, especialmente ao Josué Sepe, por ter sido tão gente boa nesses anos e me liberado todas as vezes que o Mestrado exigiu e ao Carlos Rocha, que me ajudou a estruturar a versão final da Dissertação.

A todas as pessoas que me ajudaram, o texto também é um pouco de vocês, embora os erros e inconsistências devam-se somente a mim.

Por fim, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. Pela bolsa de Mestrado e pela bolsa de Iniciação Científica, onde tudo isso começou.

A transição para a modernidade no Brasil tem suas raízes nas mudanças engendradas na sociedade brasileira desde meados do século XIX até a emblemática Revolução de 1930. A questão social, que neste contexto se relaciona com o conflito capital e trabalho possibilitado pelas mudanças econômicas processadas no país, pode ter sua solução encarada como parte das gerações de direitos universais, especificamente, com referência aos direitos sociais. No caso brasileiro, que não segue a lógica marshalliana, primeiramente vieram os direitos sociais, nos anos 1930, concomitantemente com a supressão dos direitos políticos e sensível redução dos direitos civis pelo Estado varguista. Todavia, mesmo com a evidente importância da década de 1930 nesse processo, não se pode descartar a importância dos anos anteriores. Sendo assim, o foco deste trabalho é a análise dos avanços e continuidades em relação à questão social no Brasil, que, embora fosse uma problemática sempre presente no país, quando se relaciona às questões trabalhistas, encontrou na década de 1930 uma solução amparada em legislação tanto trabalhista como previdenciária e auge na Constituição de 1934, no capítulo referente à Ordem Econômica e Social. Dessa forma, a questão de polícia transformou-se em questão social, ao ganhar o estatuto de questão política na Constituição de 1934.

Palavras-chaves: Questão Social; Década de 1930; Direitos Sociais.

ABSTRACT

The transition to modernity in Brazil has its roots in the transformations engendered in Brazilian society since the mid-nineteenth century to the emblematic 1930's Revolution. The social question, that in this context was related to capital-work conflict engendered by the economic changes occurred in the country, may have its solution taken as part of universal rights generation, specifically, with reference to social rights. In Brazilian case, that doesn't seek the marshallian logic, first came the social rights, in the decade of 1930, concomitantly with the suppression of political rights and strong reduction of civil rights (come and go) by *varguista* State. Notwithstanding, despite the evident importance of the decade of 1930 in this process, it can't be underestimated the importance of the previous years. Thus, the focus of this research is to analyze the advances and continuities in relation to social question in Brazil, that, despite to be a problem always present in this country, when referred to work question, found in the decade of 1930 a solution supported in work and welfare legislations and its culminating in 1934's Constitution, in the chapter referred to Social and Economic Order. That way, the question of police became a social issue, to acquire the status of political issue in the 1934's Constitution.

Key-words: Social Question; Decade of 1930; Social Rights.

La transición a la modernidad en Brasil tiene sus raíces en los cambios generados en la sociedad brasileña desde mediados del siglo XIX hasta la emblemática Revolución de 1930. La cuestión social, que en este contexto se relaciona con el conflicto capital y trabajo posibilitado por los cambios económicos procesados en el país, su solución puede ser vista como parte de la generación de los derechos universales, específicamente con referencia a los derechos sociales. En Brasil, no se sigue la lógica de Marshall, al inicio vinieron los derechos sociales, en 1930, coincidiendo con la supresión de los derechos políticos y sensible reducción significativa de los derechos civiles por el estado Vargas. Sin embargo, a pesar de la clara importancia de la década de 1930 en este proceso, no se puede descartar la importancia de los años anteriores. Así, el foco de este trabajo es el análisis de los avances y su la continuidad en relación a la cuestión social en Brasil que, sin embargo, siempre hay un problema en el país en lo que se refiere a cuestiones laborales, en la década de 1930 encontró una solución amparada en la legislación tanto laboral como la seguridad social y el auge de la Constitución de 1934, en el capítulo que se refiere al Orden Económico y Social. Por lo tanto, esta cuestión de policía se transformó en cuestión social por ganar estatus de asunto político en la Constitución de 1934.

Palabras-clave: Temas sociales, década de 1930, los derechos sociales.

La transition vers la modernité au Brésil a ses racines dans les changements engendrés dans la société brésilienne depuis la moitié du XIX^e siècle jusqu'à l'emblématique Révolution de 1930. La question sociale, qui dans ce contexte se rapporte au conflit entre capital et travail, rendu possible par les changements économiques arrivés dans le pays, peut avoir sa solution considérée comme faisant partie de la génération des droits sociaux. Dans le cas brésilien, qui ne suit pas la logique marshallienne, premièrement sont venus les droits sociaux dans les années 1930, parallèlement à la suppression des droits politiques et la réduction significative des droits civils par l'État de Vargas. Néanmoins, malgré l'importance évidente des années 1930 dans ce processus, on ne peut pas nier l'importance des années précédentes. Donc, l'objectif de ce travail est l'analyse du progrès et de la continuité de la question sociale au Brésil, qui, bien qu'il s'agisse d'une problématique toujours présente dans le pays, quand en rapport avec les enjeux du travail, a trouvé dans les années 1930 une solution soutenue par la législation du travail et par la Sécurité Sociale et a eu son apogée dans la Constitution de 1934, dans le chapitre relatif à l'Ordre Economique et Social. Ainsi, la question de la Police est devenue un problème social, quand elle a acquis le statut d'enjeu politique dans la Constitution de 1934.

Mots-clés: Question sociale; Décennie 1930; Droits sociaux.

SUMÁRIO

Introdução.....	12
Capítulo I.....	20
Questão Social: aspectos históricos e contexto brasileiro	20
O histórico da questão social	21
O contexto brasileiro	34
Capítulo II.....	38
República: dos primeiros anos à crise de 1930.....	38
O final do Império	40
Primeira República – aspectos políticos	42
Economia e seus desdobramentos sociais.....	53
A crise dos anos 1930 e o desaguar da Revolução.....	68
Capítulo III.....	77
De Questão de Polícia à Questão Social: a questão política na Constituição de 1934 ...	77
A Revolta da Vacina.....	80
O voto feminino	82
A Assistência Social no Pré-1930	85
A questão social na Legislação	91
O diálogo com o passado	101
Considerações Finais.....	107
Referências Bibliográficas	112

Introdução

É sempre meio complicado conseguir definir de onde surgiram as idéias para uma pesquisa. Pensar em como chegamos a um objeto nem sempre é tranqüilo, porque nem sempre é tranqüila a construção de um objeto de pesquisa, muito menos a investigação que ele nos impõe, quando quase ganha vida diante de nossos olhos. É necessário correr atrás, descobri-lo e quase amarrá-lo, pois a impressão que se tem é que ele foge da gente. E ele foge.

Esta pesquisa surgiu do interesse por políticas públicas e sociais. Na Graduação – Bacharelado em Ciências Sociais, nesta mesma universidade –, estudei políticas públicas para população em situação de rua no município de São Carlos, onde realizei pesquisa de campo. Foi com este objetivo que entrei no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política: estudar políticas públicas para “*moradores de rua*”. Todavia, ao integrar o *Grupo Modernização e Democracia*, sob coordenação de minha orientadora, tive meu olhar despertado para o *Pensamento Político e Social Brasileiro*. Então, surgiu a oportunidade de ler o livro *Linhagens do Pensamento Político Brasileiro*, do Gildo Marçal Brandão (*in memoriam*), que ele ministrou a aula inaugural de nosso programa. Apaixonei-me por mais uma área das Ciências Sociais e adaptei meu objeto de pesquisa à área que agora se apresentava a mim como promissora.

Desta experiência, pude integrar o projeto *Linhagens do Pensamento Político e Social Brasileiro*, coordenado, à época, pelo Gildo e pela Élide Rugai Bastos. Sendo assim, estive em contato, por meio de seminários temáticos, com toda a produção do Pensamento Social de São Paulo (USP, UNICAMP, UIFESP, UFSCar) e Rio de Janeiro (UFRJ), além de forte intercâmbio com pesquisadores da UNESP de Araraquara. Desta forma, com essa experiência bem sucedida, meu objeto de pesquisa deslocou-se temporalmente: fui estudar questão social no Brasil dos anos 1930, especificamente, a relação deste tema com a Constituinte de 1933/34 e a Constituição de 1934 (CF34).

O interesse pela década de 1930 não se deu apenas por comodidade de adaptação de meus desejos investigativos à década que alguns pesquisadores do meu grupo de estudos e de pesquisa se firmavam. Percebi, em algumas leituras iniciais, que a década de 1930 e a sua década imediatamente anterior tinham um rico caldo de cultura, que poderia explicar as mudanças significativas, bem como a necessidade de discussão de uma agenda totalmente nova e moderna¹ na CF34: é esta a primeira carta que apresenta a *Ordem Econômica e Social*, sessão que discute os Direitos Sociais no Brasil, associados diretamente ao trabalho – embora a assistência social também esteja sendo montada pelo Estado nessa época.

Outra surpresa nas minhas buscas de bibliografia durante o Mestrado foi a descoberta de Ataulpho Nápole de Paiva², magistrado, pensador da *Assistência Pública*, representante do Brasil nos Congressos Internacionais de Assistência Pública e Privada de Paris e Milão, exímio defensor da Justiça e, hoje, nome de rua no Rio de Janeiro. Com ele pude ver que as idéias sobre Assistência Pública (para diferenciar da Assistência Privada, que era grandiosa e melhor organizada à época) datam do início do século XX no Brasil. Não é por menos que ele seria convocado depois, nos anos 1930, a

¹ O adjetivo “moderna” aqui, é utilizado como o momento no qual são discutidas questões que estavam na vanguarda dos países mais avançados. Trata-se também de questões referentes ao mundo do trabalho e às transformações acarretadas por mudanças nesse mundo, advindas, especialmente devido à industrialização. Todas essas transformações adquirem caráter mais marcadamente complexos em países de industrialização tardia, como o Brasil. Paralela a tal discussão, entre outros: BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Estado e Subdesenvolvimento Industrializado**. São Paulo: Brasiliense, 1977.

² Foi ministro do Supremo Tribunal Federal, presidiu o Conselho Nacional do Trabalho e representou o Brasil nos Congressos Internacionais de Assistência Pública e Privada de Paris e Milão. Fez campanha pela sistematização das assistências pública e privada e sua aliança, sob a inspeção do Estado, encarregado oficialmente de fazer a história e estatística da assistência no Distrito Federal. Fundou a Liga Brasileira contra a Tuberculose, da qual foi presidente perpétuo, e que mais tarde foi denominada Fundação Ataulfo de Paiva. Criou o Preventório D. Amélia, em Paquetá, o primeiro do seu tipo no Brasil, e o serviço de Vacinação Antituberculosa BCG. Foi presidente do Conselho Nacional de Serviço Social, presidente da Comissão do Livro do Mérito e presidente da Academia Brasileira de Arte. Na Academia Brasileira de Letras, foi secretário-geral, de 1920 a 1922, e presidente em 1937. Era membro honorário do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e da Academia Fluminense de Letras. Obras: O Brasil no Congresso Internacional de Direito; Comparado de Paris (1900); Justiça e assistência: os novos horizontes (1916); Discursos na Academia (1944); Assistência pública e privada no Rio de Janeiro; Os loucos criminosos e os criminosos loucos; Discurso no centenário do Barão de Loreto. Disponível em: <http://www.biblio.com.br/defaultz.asp?link=http://www.biblio.com.br/conteudo/biografias/ataulfodepaiva.htm>.

integrar a Secretaria Nacional de Assistência Social, subordinada ao Ministério de Educação de Gustavo Capanema.

Em minhas pesquisas, também pude verificar que o voto feminino que aparece na CF34 não foi *raio em céu azul*. Existia uma forte organização de mulheres à época, que reivindicavam participação política. Todavia, é verdade, que duas das figuras femininas principais neste momento – Bertha e Carlota – eram de família de elite: uma era da família Lutz e outra era médica. Mas, não se pode descartar a importância dessas mulheres e das mulheres que as acompanhavam, numa clara negociação de direitos com o Estado.

Ainda, por indicação de Gabriel Feltran, entrei em contato com o trabalho de Cristina Buarque de Hollanda. Em seu livro³, a autora faz todo um histórico da política na primeira república, de forma que se explique a necessidade da Reforma Eleitoral (Código Eleitoral de 1932) e, por conseguinte, a Constituinte de 1933/34. Sem dúvida alguma, a leitura desse livro foi fundamental, porque me encorajou a continuar a defender a minha linha de análise, presente nesta dissertação.

Dessa forma, juntamente com o conhecimento prévio de movimentos sociais nas décadas imediatamente anteriores à Revolução de 1930, tais como o anarquismo, o sindicalismo, a Revolta da Vacina, etc., pude propor a análise centrada na sociedade civil. Pois, pelo que percebi, temos um problema no Brasil: sempre analisamos as grandes mudanças como vindas do Estado. Como se somente houvesse um ator que engendrasse as mudanças. Neste sentido, esta dissertação integra um esforço, como o de Cristina Buarque de Hollanda, em verificar a existência de experiências importantes na Primeira República brasileira, que, não por menos, redundaram na década de 1930: uma

³ HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Modos de representação política: o experimento da Primeira República brasileira**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009.

das mais importantes para a montagem e estruturação do Estado moderno brasileiro. Sem tentar apagar a importância do grande estadista que Vargas foi, o que se pretendeu foi olhar os acontecimentos diante de outra perspectiva. Perspectiva que faz hoje parte de minhas pesquisas: o Estado *visto de baixo*⁴.

Este estudo, então, nasceu do interesse pela investigação sobre o processo de políticas públicas direcionadas às populações carentes de forma a minimizar a pauperização. Conhecidas também como política social, esta ação governamental pode ser analisada teoricamente pelo prisma da terceira geração de direitos universais que compõem a cidadania em seu formato moderno. Este tema também tem como pano de fundo a relação, também teórica, entre Estado e Sociedade. Em sua variante moderna, podemos dizer que ela se estabelece mediante a relação *sine qua non* de legitimidade e responsividade, que é um exercício de desdobramento lógico da relação já apontada nas teorias Contratualistas do século XVI.

Segundo Santos (2005), o modelo que caracteriza a política moderna é o *contratualismo*, cujo predicado principal é a relação entre indivíduo e Estado, que se daria através de um contrato, no qual caberia ao Estado manter a paz e ao indivíduo se submeter ao Estado. Por outro lado, em outra ponta da discussão, Bendix (1996) aponta o papel da negociação por direitos que constitui a modelagem dos estados nacionais contemporâneos. Nessa mesma lógica Marshall (1967) chama a atenção para a geração dos direitos – civis, políticos e, depois, sociais – abrindo exceção à educação, que é fator potencializador de qualquer um dos direitos supracitados. Processo este que Bobbio (2004) denominou de *era dos direitos*, ou seja, graduais conquistas e ampliação constantes dos termos estabelecidos no *contrato*.

⁴ Ou seja, sem se perder o Estado de vista, estes esforços tendem a analisar o Estado a partir da sociedade civil. Seja através da participação da sociedade civil na política ou a recepção de políticas públicas pela mesma sociedade civil.

A negociação pela inclusão na forma de participação (direitos imediatamente políticos) e proteção (equilíbrio das desigualdades sociais) afeta diretamente a estabilidade política de uma sociedade. Segundo a tese de Juan Linz (1996), a legitimidade de um regime democrático se apóia na crença de que a autoridade é fruto da delegação legal dos indivíduos que se pretendem ser representados. Embora se mantenha a mesma idéia do contrato social, a concepção do modelo de Estado contemporâneo expandiu o conceito de democracia, trazendo para o encargo de suas funções a manutenção dos direitos sociais e configurando a chamada democracia plena, com expoente no *Welfare State*.

Este é um contexto histórico e de debate internacional. No Brasil, por seu turno, essa relação Estado/Sociedade, capital/trabalho e desdobramentos teóricos e experiências praticas daí oriundas não foram tão diferentes. Obviamente, como estamos falando de um processo nitidamente moderno, a condição periférica do país acaba por trazer elementos *sui generis* ao debate. Todavia, embora seja possível destacar esses elementos típico-ideais e relacioná-los, nem sempre as gerações de direitos se processaram da mesma forma. Se adicionarmos o caso brasileiro à discussão, não há como não citar José Murilo de Carvalho (2009) e a discussão da *pirâmide invertida* no Brasil.

O caso brasileiro não segue a mesma lógica da tipologia marshalliana. A primeira negativa é a impossibilidade do direito civil em plenitude quando se convive com a escravidão, que negava a menor possibilidade de isonomia entre os cidadãos. Todavia, grande mudança que impactou de maneira positiva na cidadania seria o governo após 1930. Entretanto, segundo o autor, como os outros componentes da cidadania não haviam sido vivenciados à exaustão, coube a um ator diferente a prodigalidade da cidadania: o Estado seria o responsável pelos direitos sociais no Brasil,

pois, sem educação cívica, dificilmente o povo poderia estar no comando de tais demandas políticas. Dessa forma, Carvalho explica a lógica central de seu trabalho: o argumento de que, aqui no Brasil, a pirâmide de direitos sociais exposta por Marshall foi invertida. Primeiro vieram os direitos sociais, nos anos 1930, concomitantemente com a supressão dos direitos políticos e sensível redução dos direitos civis pelo Estado varguista.

Os anos 1930 são de fundamental importância, pois condensam toda sorte de discussões política e sociais, mas também é igualmente verdade que as décadas anteriores formaram o caldo de cultura necessário para que os problemas antes latentes encontrassem a ebulição e, por conseguinte, a solução varguista que se consagrou na História do Brasil. Mas, este trabalho integra um esforço em defender a idéia de que a década de 1930 não congrega todas essas mudanças à toa: ela está diretamente relacionada às décadas imediatamente anteriores.

Sendo assim, diante do exposto, o foco deste trabalho é a análise dos avanços e continuidades em relação à questão social no Brasil, que, embora fosse uma problemática sempre presente no país, encontrou na década de 1930 uma solução amparada em legislação tanto trabalhista como previdenciária.

No **capítulo I**, traçamos um breve histórico da questão social e sua definição, que está associada à *inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade* (Castel, 2008). Dessa forma, ela não tem si não tem uma essência pré-definida. A cada época e a cada sociedade, um problema pode ser considerado como exemplar expoente da *questão social* nacional. Importante é que tal problema seja encarado como fator de desintegração da sociedade, e, portanto, tal ameaça deva ser fortemente combatida. Sendo assim, depois é apresentado o contexto brasileiro e a definição de questão social imediatamente associada às relações trabalhistas.

Então, no **capítulo II**, discorreremos sobre o contexto social brasileiro desde final do Império até os anos que antecedem a Revolução de 1930. Este capítulo busca levantar as problemáticas gestadas na sociedade brasileira, que tem como característica a convivência entre o arcaico e o moderno. Tais características se evidenciam tanto na estrutura do poder da Primeira República como nos desdobramentos que esta estrutura reflete na organização econômica e social desde período. E a Revolução de 1930 aparece como o desaguar deste processo, que, entre outras características, trouxe para a cena política o *Estado de compromisso*.

Já o **capítulo III**, traz para discussão três casos específicos – o voto feminino, as idéias de Ataulpho de Paiva e os modos de representação política da Primeira República – para indicar a vivacidade dos anos anteriores à década de 1930, de maneira que fique apontado que as discussões que se fizeram no contexto constitucional de 1934 foram discussões necessárias diante da fertilidade de idéias que vinham florescendo desde o começo do século XX. Aqui, então, se apresentam as idéias do movimento feminista, que foram responsáveis por parte da pressão para a existência do voto feminino no Código Eleitoral de 1932. Logo após, as idéias a respeito da assistência social, na figura de Ataulpho de Paiva. E, por fim, as idéias a respeito das representações políticas da Primeira República e como isso desaguou no Código Eleitoral de 1932. Ou seja, como a questão social, tida como questão de polícia, transformou-se em questão política, presente na agenda da Constituinte de 1933/34 e na CF34. Depois, algumas questões são apresentadas a respeito da Constituinte de 1933/34 e a implementação, no nível legislativo, de respostas estatais ao conflito do Capital-Trabalho. E, por fim, observações finais são lançadas a respeito das continuidades e discontinuidades nesta questão.

Capítulo I

Questão Social: aspectos históricos e contexto brasileiro

“governa-se mal quando
se governa demais”
(Portalis)

A frase aparentemente contraditória é menos portadora de paradoxos do que a sociedade que se criou com a *modernização* dos meios de produção. Quando é necessário governar demais, os motivos apontam para a necessidade de correção das disfunções do modelo econômico, que reverberam nas práticas sociais. O “*Estado social*”, forjado historicamente, é uma tentativa de respostas à situação de *individualidade negativa*, ou seja, uma resposta a “todos aqueles que se encontram sem vínculos e sem suporte, privados de qualquer proteção e de qualquer reconhecimento”⁵ e, que, por sua vez, coloca em risco a coesão social. Sendo assim, temos o advento da “*questão social*”, que “pode ser caracterizada por uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade”⁶. Ou seja, ela em si não tem uma essência pré-definida. A cada época e a cada sociedade, um problema pode ser considerado como exemplar expoente da *questão social* nacional. Importante é que tal problema seja encarada como fator de desintegração da sociedade, e, portanto, tal ameaça deva ser fortemente combatida. Este capítulo visa à discussão da construção histórica do conceito de *questão social*, como as soluções encontradas, tanto internacionais como no contexto brasileiro, especialmente, na década de 1930.

O histórico da questão social

Como já citado aqui, de acordo com Castel (2008), a *questão social* “pode ser caracterizada por uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade. A ameaça de ruptura é apresentada por grupos cuja existência abala a coesão

⁵ CASTEL, 2008: 45

⁶ CASTEL, 2008:41

do conjunto”⁷. Este é o critério para definir a *questão social*, embora em cada momento ela possa corresponder a algum problema específico, que é mutante, conforme a estrutura social na qual se encontra. Dessa definição, derivam as demarcações sobre as populações que necessitam de intervenção social. Elas se diferenciam, fundamentalmente, pela capacidade ou não de trabalhar, critério que delimita e prescreve a forma distinta pela qual serão tratadas.

Esse critério é definido em relação ao que chamavam de “*teoria da desvantagem*”, ou seja, pessoas como velhos indigentes ou crianças órfãs, cegos ou paralíticos e toda sorte de incapacitados, eram considerados foco da atenção de ajuda, pois, todos teriam em comum o fato de não conseguirem suprir por si mesmos as suas necessidades básicas. Não conseguiam o meio para tal objetivo: trabalhar. E por serem considerados incapazes de fazê-lo, eram isentos da obrigação do trabalho.

Todavia, o modo como se gerencia esse problema é distinto nas diferentes épocas. Podemos falar de tutelas e coerções do Estado absolutista, com o pano de fundo da organização tradicional de ofícios. Podemos falar também da tarefa de tentar dar suporte à frágil estrutura do livre contrato de trabalho, nos tempos de governabilidade liberal do século XIX. Neste último contexto, por exemplo, acreditou-se que seria possível enfrentar os riscos da liberdade no livre contrato de trabalho (que dava vantagens ao empregador), ao se tecer uma rede de garantias sólidas ao redor da relação de trabalho. Todavia, o trabalho se apresenta de maneiras diferentes no decorrer dos anos:

Da sociedade pré-industrial à sociedade pós-industrial, opera-se, assim, uma reviravolta total. A vulnerabilidade nascia do excesso de coerções, enquanto, agora, aparece suscitada pelo enfraquecimento das proteções. O conjunto das condições dessa virada é que deve ser desenvolvido, pois circunscrevem os limites da questão social no

⁷ Idem.

*quadro de uma mesma problematização que começa a ganhar forma na metade do século XIV*⁸.

Seriam estas as principais características da questão social: de um lado o contexto das relações de trabalhos, como fonte capaz de suprir as necessidades básicas dos seres humanos. De outro, a constante ameaça de *desfiliação*⁹ dos seres que não se encontram encaixados na lógica social.

A *desfiliação*, então, é uma ruptura, “um desatrelamento com respeito às regulações dadas a partir do encaixe na família, na linguagem, no sistema de interdependências sobre o pertencimento comunitário”. Ou seja, o risco de desfiliação existe quando o conjunto de relações mais próximas ao indivíduo é “insuficiente para produzir sua existência e para assegurar sua proteção”¹⁰. Na falta dessa proteção, das relações da socialização primária, outrem deve fazer esse papel. Seja ele o filantropo ou o Estado. Atores que se revezam, conforme a solução almejada pela sociedade em questão.

Mas, a pobreza pode ser imensa e generaliza, sem, contudo, criar uma *questão social*. Por exemplo, de acordo com Michel Mollat, durante a Idade Média havia muita pobreza e *rústicos*, mas eles não representavam um peso considerável ao ritmo cotidiano da vida social. Ou seja, isso se dava não somente porque a *maneira de pensar* difundida na época privilegiava a resignação, mas, sobretudo, porque os mais necessitados não imprimiam no tecido social o risco de desintegração. Em outras palavras, eles não representavam um fator de desestabilidade interna à sociedade, menos

⁸ CASTEL, 2008:44-5

⁹ Desfiliação no Brasil tem contexto diferente, porque nunca tivemos um controle social e proteção social como no caso francês, que é o foco de análise de Castel. De qualquer forma, este estudo indica como o processo de desfiliação atingiu a França e, por conseguinte, podemos concluir como em modernidade tardias e periféricas como a brasileira podem adicionar complicações à questão.

¹⁰ CASTEL, 2008: 50-1

pela carência a qual eram submetidos do que pela rigidez da estrutura social que não permitia o processo de desfiliação.

De modo geral, podemos destacar que não basta ser carente para ser atendido pela assistência social. Além de todos os critérios apontados, e a necessidade de pertencimento comunitário, o trabalho se torna importante diferenciador. Pois há uma clivagem importante entre as pessoas que não trabalham e as que trabalham. Para as primeiras, o atendimento se dá, pois há o pressuposto que elas não são capazes de manter as suas necessidades básicas sozinhas. Para as segundas, começa-se a uma política que busca minimizar os impactos da relação desfavorável ao trabalhador no conflito capital/trabalho.

Claro que essas relações são complexas e que de maneira superficial pode-se apontar essas diferenças. Há, todavia, outras relações que se estabelecem, como a influência da religiosidade. Um exemplo claro é que nas recuperações históricas do início da política social, a religiosidade e a filantropia aparecem como elementos importantes. Mas, segundo Castel (2008), essa relação não foi bem trabalhada pelos autores. Para ele, “o impacto do cristianismo sobre a estrutura da assistência é freqüentemente mal avaliado”¹¹. A caridade, sem dúvida, é ligada também à ideologia do cristianismo, pois se constitui em uma virtude cristã por excelência. Todavia, a mobilização em favor do socorro aos pobres não é automática. A pobreza como opção de vida, por exemplo, é valorizada em algumas correntes do cristianismo, chega até mesmo a ser um componente da santidade. Mas também, a pobreza traz consigo vários outros dados como fome, frio, doença, abandono etc., o que, sem dúvida, mobiliza ações em relação ao próximo e evoca a máxima do *amar o próximo como a si mesmo*¹².

¹¹ CASTEL, 2008:60

¹² Para discussão mais aprofundada sobre a relação da religião e Assistência Social, ver: GANDELMAN Luciana Mendes. *A Santa Casa da Misericórdia do Rio de Janeiro nos séculos XVI a XIX*.

A relação entre filantropia e assistência social é historicamente demarcada. O tema da exclusão social e de indivíduos em situação de extrema pobreza sempre existiu, tanto em reflexões intelectuais como a de Marx com o *lumpen proletariado*, como em medidas tomadas pela sociedade em relação a essas pessoas e até mesmo instituições formadas para tal atendimento, como a *Lei dos Pobres* e seus braços institucionais. Mais recentemente ainda podemos falar dos *desfiliados* (Castel) ou dos *supranumerários* (termo usado recorrentemente nas análises governamentais).

Marshall (1967a) faz uma recuperação histórica das políticas sociais e toca na questão da *indigência*. O autor coloca como marco histórico importante para essa discussão a *Era Vitoriana*, que significou um momento de emergência da sociedade industrial na Inglaterra e lucros daí advindos. Nesse contexto, contratos são estabelecidos, como o direito de existirem sindicatos com direito de greve. A educação é valorizada, pois, além de não ser indissociada da democracia, também, contribuía para a melhoria da sociedade como um todo.

Todavia, com as mudanças proporcionadas pela sociedade industrial emergente, cresce a necessidade de proteção dos trabalhadores em relação à saúde, pois, eles trabalhavam em condições insalubres. Observa-se, então, um abandono do individualismo doutrinário, característica que marca a sociedade inglesa, mas isso:

não significava que, no futuro, o individualismo deveria ser substituído pelo paternalismo em todos os setores. Longe disso. Significava apenas que o paternalismo era considerado aceitável em casos nos quais o indivíduo se encontrava impotente para proteger a si mesmo, mesmo que quisesse fazê-lo, e nos quais os atos mal-intencionados dos poucos pudessem causar prejuízo a muitos¹³.

Segundo o autor, nesse contexto, a pobreza era considerada mais como um *fato social* do que como um *problema social*: a questão era diminuir a massa de pobreza.

¹³ MARSHALL, 1967a: 17

Solução que causava conflitos: como deveriam ser tratados os pobres? Com caridade, indulgência ou com severidade? O fato era que para os vitorianos, a pobreza era considerada um fato social, e, assim sendo, sempre estaria presente na história e conviveria lado a lado com a opulência.

A indigência era um estigma a ser carregado: afetava toda a vida social do indivíduo. Os *indigentes* eram considerados uma *segunda classe* e, portanto, eram alienados dos direitos mais importantes da cidadania. Segundo um funcionário da *Divisão da Lei dos Pobres*, o *status* de indigência implicava em: “primeiro, a perda de reputação pessoal (que é entendida como o estigma da indigência); segundo, a perda da liberdade pessoal que é assegurada pela detenção num asilo; e, terceiro, a perda da liberdade pessoal, pela cassação do direito de voto”¹⁴.

Um pouco mais para frente, no final do século XIX, o individualismo ainda é forte marca das sociedades que têm o Capitalismo emergente: a pobreza era considerada advinda de circunstâncias individuais das *vítimas* e, não raro, era atribuída à vítima a qualidade de fraqueza moral. Diante de tal visão pragmática, o desemprego em massa foi um choque para esta sociedade – evidentemente, nas grandes filas de desempregados não se encontravam apenas vagabundos ou indivíduos fracos e de caráter duvidoso: era um fenômeno impessoal indicado pela nova palavra no vocabulário – *desemprego*.

Sendo assim, as tensões geradas na Economia, já no começo do Capitalismo consolidado, implicavam em conflitos na esfera política: fazia-se necessária uma reavaliação de como as benesses desse sistema eram repartidas pela sociedade. Marshall aponta como essa situação causou efervescência no campo político, indicando a presença das palavras *socialista* e *socialismo* nos discursos daqueles anos. Idéias que

¹⁴ MARSHALL, 1967a:20

eram ou incorporadas ou fortemente combatidas: não era possível ser refratário a tais acontecimentos e à emergência dessas novas idéias.

Como primeiro passo para essa mudança é possível destacar o reconhecimento de que a *Lei dos Pobres* era uma instituição que necessitava passar por mudanças – sendo a única instituição pública responsável por esta *questão social* – pois, sempre tratou de igual forma os *desamparados*, os *indigentes* e demais casos que eram considerados semelhantes, ou seja, esta instituição transformara-se em uma instituição de finalidades múltiplas sem, contudo, ter desenvolvido uma variedade de métodos para cada caso. Não é por menos que mais tarde ela seria extinta.

Havia países em que órgãos voluntários e de caridade eram os que tomavam a frente em tais atendimentos. Marshall destaca que na França a Igreja sempre foi uma instituição importante: “Luis XIV havia declarado que os bens imóveis da Igreja constituíam o patrimônio dos pobres, e as idéias sobre a pobreza ainda estavam imbuídas dessa tradição”¹⁵. Sendo assim, o *status* do indigente no caso francês era maior. Também havia outra concepção: o indigente deveria permanecer com o apoio da família para que a mesma não se eximisse da responsabilidade ao passo que outras instituições assumissem para si esse encargo, política antagônica à britânica, fortemente centralizadora.

Diferenças de exemplos nacionais históricos à parte, parece consenso entre os autores que se debruçaram sobre essa temática, que as mudanças no mundo do trabalho determinam uma inflexão no conceito de pobreza e no conceito de assistência social. As mudanças nos meios de produção impactaram de maneira negativa nos empregos gerados. A comunidade, então, conhece um novo tipo de ator relacionado à pobreza: os *pobres envergonhados*, que são “indigentes que receberam uma boa educação e

¹⁵ MARSHALL, 1967a: 42

ocuparam um lugar de prestígio na sociedade, mas se arruinaram e não podem mais manter a sua posição”¹⁶. É desdobramento dessa situação, então, a figura ambígua do *mendigo válido*, que:

[...] desemboca-se num desdobramento e numa dramatização da questão social. Esse personagem representa a transição concreta para reintroduzir, na categorização geral do infortúnio, esta forma específica e essencial da desgraça do povo: a decadência da miséria trabalhadora ou, pior ainda, os miseráveis que não têm trabalho¹⁷.

E, a partir da introdução da classe trabalhadora, a *questão social* passa a ser encarada de modo associado à questão trabalhista. Seja pela necessidade de políticas diretas que compõem a geração de direitos sociais (educação, saúde, assistência social) ou pela necessidade de o Estado intervir nas relações trabalhistas (regulamentação do trabalho, com benefícios como férias, licenças, etc.). Esta será a marca para diferenciar as distintas políticas sociais voltadas ao que chamamos, hoje em dia, de *seguridade social*. A assistência social é destinada aos cidadãos que são incapazes do seu auto-provimento e, portanto, são marcas do *Estado Providência* – aquele que provém. A previdência social é a garantia de direitos trabalhistas, e, portanto, associada aos que fazem parte do mercado formal (e urbano, no caso brasileiro), são marcas, então, do *Estado Previdência* – ou seja, ele não provém, mas regula as relações entre capital e trabalho. Para este último tipo de organização estatal, de acordo com Santos (1994), a evolução da previdência social segue mais ou menos a mesma lógica em todos os países. No Brasil não foi diferente. Todavia, voltaremos a esta discussão mais pra frente.

¹⁶ CASTEL, 2008:88

¹⁷ CASTEL, 2008:93

Diante desse histórico, e, assumindo que essas são características que modelam a cidadania, podemos lembrar-nos de Bendix (1996), que em sua argumentação, aponta o papel da negociação por direitos que constitui a modelagem dos estados nacionais contemporâneos, o que, por sua vez, Bobbio (2004) denominou de *era dos direitos*, ou seja, este processo de conquistas e ampliação constantes dos termos estabelecidos no *contrato*. A negociação pela inclusão na forma de participação (direitos imediatamente políticos) e proteção (equilíbrio das desigualdades sociais) afeta diretamente a estabilidade política de uma sociedade. Segundo a tese de Juan Linz (1996) a legitimidade de um regime democrático se apóia na crença de que a autoridade é fruto da delegação legal dos indivíduos que se pretendem ser representados: “La democracia legítima, por tanto, requiere la obediencia a las reglas del juego tanto por parte de los que detentan la autoridad, así como da confianza de los ciudadanos em la responsabilidad del gobierno”¹⁸.

Embora se mantenha a mesma idéia do contrato social, a concepção do modelo de Estado mais contemporâneo expandiu o conceito de democracia, trazendo para o encargo de suas funções a manutenção dos direitos sociais¹⁹ e configurando a chamada democracia plena, com expoente no *Welfare State*. Segundo Przeworsky (2004) – ainda em relação à dinâmica do trabalhista e ao conflito entre capital e trabalho – a garantia dessa cidadania está no campo político. No campo sócio-econômico, o trabalhador, enquanto produtor direto, não possui meios de produção e se vê obrigado a vender sua força de trabalho, ficando à mercê das decisões do capitalista condizentes à produção. Todavia, enquanto cidadão, deve fazer uso da democracia e defender seus interesses:

¹⁸ Linz, 1996: 39

¹⁹ De acordo com Macpherson (1991) os direitos humanos universais podem ser classificados em: a) **contra o Estado**, ou seja, os direitos civis que garantem liberdades básicas aos indivíduos; b) de **controle do Estado**, ou seja, os direitos políticos, que prevêm a participação direta ou indireta dos cidadãos na política e, por último, os direitos econômicos e sociais que, por sua vez, reclamam benefícios a serem **garantidos pelo Estado**.

Embora como produtores imediatos os trabalhadores não tenham direito legal ao produto, como cidadãos podem obter tal direito via sistema político. Ademais, novamente como cidadãos e não como produtores imediatos, podem intervir na própria organização da produção e na alocação dos lucros.

Os capitalistas têm condições de buscar a realização de seus interesses no decorrer da atividade cotidiana do sistema de produção. Eles "votam" continuamente na alocação dos recursos da sociedade quando decidem investir ou não, empregar ou dispensar trabalhadores, adquirir títulos de governo, exportar ou importar. Os trabalhadores, em contraste, só podem reivindicar seus direitos coletivamente e de forma indireta, por intermédio de organizações embutidas em sistemas de representação, principalmente sindicatos e partidos políticos²⁰.

Embora, até mesmo por retomar um pensamento clássico como o weberiano, sempre lembraremos que a sociedade é composta de várias esferas e que as ações sociais têm múltiplas determinações, no entanto, é necessário destacar que as disparidades econômicas influenciam determinadamente as outras esferas, como a social e a cultural. No entanto, (como é perceptível no próprio nome) a Economia Política já apontava para a relação existente entre economia e política: é na esfera econômica que as tensões gerariam desequilíbrios que deveriam ser resolvidos na esfera pública. Como o trabalhador recebe pouco, seu consumo cai e a estabilidade diminui na mesma proporção – este trabalhador agora convertido em cidadão *cobra* do Estado respostas às demandas sociais – pressiona via *voto* e recebe resposta via *direito* que, no limite, amplia a capacidade de consumo e acesso a bens de consumo, já que ele não é proprietário dos bens de produção. Portanto, a relação entre trabalho e cidadania (ou economia e política) fica evidente.

Sendo assim, é necessário atentar para a observação de Bendix (1996), que aponta para construção histórica da cidadania em conjunto com a formação dos Estados nacionais. Além de sua importância pela construção processual e histórica, é possível destacar a presença forte do Estado Nacional, ou seja, a cidadania tem sua

²⁰ PRZEWORSKY, 2004: 24

territorialidade e sua dinâmica encontra-se intimamente ligada ao processo de construção dos territórios nacionais. Essa lógica opera porque, diante das tensões geradas pela ausência de acesso a bens simbólicos, econômicos e políticos, a sociedade pode encontrar o completo caos na disputa entre os diversos setores da sociedade, e esta situação é potencialmente o estopim para distúrbios e eventos sociais que causem disrupturas não desejadas: uma típica *questão social*, que tem definição e implicações aqui já debatidas.

Bendix, como um dos representantes do weberianismo nos Estados Unidos, estuda a relação existente entre a formação histórica dos países (especialmente da Europa ocidental) e a construção da cidadania. Um dos seus pontos de discussão é a foco na pobreza, e como ela foi enxergada com o passar dos anos. Segundo ele, o pobre aprendeu o valor do trabalho e o rico poderoso tinha a justificativa de tratar o pobre como os pais tratam os filhos, na prática denominada como *paternalismo*. Todavia, com o advento da Revolução Industrial, contraditoriamente, escritores e economistas políticos começam a rejeitar a *responsabilidade do rico*. E daí a relação de estigma associada à pobreza se estabelece:

O pobre não se inclina a se empenhar, falta-lhe o orgulho, a honra e a ambição os seus superiores. Antes, essa observação sustentava a opinião de que o pobre deve ser guiado; agora sustenta a opinião de que a caridade apenas destrói o incentivo e, portanto, intensifica a pobreza²¹.

O estigma, então, se torna algo intrínseco à pobreza. Além de ser sempre relacionada ao trabalho, a pobreza significava muito em relação às qualidades morais inexistentes no pobre. Segundo discurso do Reverendo Townsend²², o escravo, por exemplo, deveria ser compelido a trabalhar, mas, o homem livre deveria ficar entregue

²¹ BENDIX, 1996:94

²² In Bendix, 1996:94

ao seu julgamento e critério. Dessa forma, a rejeição da responsabilidade da *classe superior* em relação à condição da pobreza da *classe inferior* estava em perfeita harmonia com a pretensão de que o pobre deveria ser auto-dependente.

Dessa forma, é possível destacar três abordagens sobre a problemática, na época. A primeira é esta citada acima, que rejeita a responsabilidade do rico. A segunda, é uma derivação desta, relacionada ao mercado de trabalho: deveria se permitir à fome produzir o seu efeito, ou seja, ser uma força propulsora que impulsiona do pobre a trabalhar. Pois se acreditava que, caso contrário, os pobres reduziram os seus esforços e destruiriam a sua única salvaguarda contra a fome. E, por fim, a última corrente junta essa teoria do trabalho²³ com a teoria da população. Exponente dessa corrente, Malthus defendia que a população cresce em progressão geométrica a medida que a produção de alimentos cresce em progressão aritmética, o que, a longo prazo, poderia causar a fome: “Malthus afirma que a pobreza é inevitável e um estímulo necessário ao trabalho, que a caridade e a ajuda ao pobre aumentam a indolência e a imprevidência, que as classes superiores não são e não podem ser responsáveis pelo destino do pobres”²⁴.

Todavia, para linha de argumentação sobre a cidadania, essa concepção malthusiana tem um desdobramento importante: a educação. Se for uma verdade natural que os pobres aumentam em número além do suprimento de alimento disponível, também é verdade que é responsabilidade das *classes mais altas* entender essa lei e instruir as *classes inferiores* de acordo com tal axioma. A partir daí a educação passa a estar no foco da cidadania, mas também é a *tônica de nova ideologia empresarial*:

No decorrer da industrialização na Europa ocidental, podemos postular uma seqüência que conduz primeiramente a um declínio do paternalismo e o surgimento do elemento impessoal e,

²³ De acordo com Bendix, “significa que o empregador não pode agir irresponsavelmente sem prejudicar seu próprio interesse e que o trabalhador não tem outra salvaguarda senão o empenho e nenhuma garantia contra a fome” (BENDIX, 1996: 94-5).

²⁴ BENDIX, *op.cit*, p.95

subseqüentemente, a uma confiança declinante nas forças de mercado e a uma crescente confiança no modelo educacional. [...] Como o paternalismo sempre inclui um elemento educacional, a confiança nas forças do mercado foi muitas vezes obscurecida numa maneira paternalista, e a dimensão educacional é compatível com uma abordagem impessoal e também pessoal²⁵.

Embora não seja uma relação direta – e não tenha acontecido da mesma forma em todos os países – quando as transformações políticas são atribuídas a determinantes econômicos, aparecem, como subproduto da industrialização, a mudança de posição das classes inferiores e a emergência da cidadania. “A cidadania nacional e o industrialismo moderno combinaram-se com uma variedade de estruturas sociais; portanto, devemos reconhecer a democratização e a industrialização como dois processos, um distinto do outro, por mais intimamente que, vez por outra, estejam ligados”²⁶. No caso inglês, entretanto, por muito tempo, estiveram ligados. O desenvolvimento da indústria moderna inglesa serviu, então, de modelo para compreensão do crescimento econômico em relação à modernização política. Antes do século XVIII, as *classes baixas* podiam tentar recompensar a sua condição em tentativas que envolviam a força, na concessão dos governantes ou, ainda, através de comportamentos marginais, como o *banditismo*. Todavia, depois do Iluminismo e com o despotismo esclarecido, formas diferentes de protestos se tornaram possíveis, mediante o princípio de direitos iguais para todos os homens²⁷.

Neste processo, a cidadania se moldou com a expansão gradual de um modelo de modernidade, que se forjou através da legitimação, concomitante, da autoridade política e da invenção da cidadania. Sendo assim, a reunião destes elementos demonstram como os valores igualdade e liberdade puderam ser maximizados com a

²⁵ BENDIX, *op. cit.*, 96

²⁶ BENDIX, *op. cit.*, 98

²⁷ Para discussão aprofundada sobre banditismo social, ver: HOBBSAWN, Eric. **Bandidos**.

modernidade. A extensão da cidadania às *classes inferiores* está, então, relacionada à especificidade do poder do Estado nacional, que, diferentemente da Idade Média, por sua característica de centralização do poder, tem a necessidade de codificações de direitos e deveres.

Em relação aos direitos que compõem a cidadania, a obra de Marshall ficou célebre por distinguir os elementos que, historicamente, compuseram a cidadania. São eles:

Civil: “O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito de propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça”. **Instituições:** tribunais de justiça.

Político: “Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como membro de um organismo investido de autoridade política ou como eleitor dos membros de tal organismo”. **Instituições:** parlamento e conselhos de governo local.

Social: “O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade”. **Instituições:** sistema educacional e serviços sociais²⁸.

Todavia, embora seja possível destacar esses elementos típico-ideais e relacioná-los, nem sempre as gerações de direitos se processaram da mesma forma. Se adicionarmos o caso brasileiro à discussão, não há como não citar José Murilo de Carvalho (2009) e a discussão da *pirâmide invertida* no Brasil.

O contexto brasileiro

O modelo analisado por Marshall, o caso inglês, tem como na evolução dos direitos uma lógica integrativa entre eles: o direito civil proporcionou a possibilidade de ir e vir e isonomia entre os cidadãos. Sendo assim, essa premissa é responsável pela possibilidade do desejo de participação na vida política, que, por sua vez, garante a

²⁸ MARSHALL, 1967b: 63

maior chance de pressão ao cobrar do Estado e governantes a intervenção em prol dos direitos sociais. Sendo assim, de acordo com José Murilo de Carvalho, era o exercer em exaustão de um direito que abria margem a outro direito. Mesmo que o intervalo entre eles tenha sido de séculos.

O caso brasileiro não se processou assim. A primeira negativa é a impossibilidade do direito civil em plenitude quando se convive com a escravidão, que negava a menor possibilidade de isonomia entre os cidadãos. Mesmo a Abolição e a Proclamação da República não alteraram muito este quadro, porque não houve mudanças emblemáticas nessa passagem, haja vista que a estrutura social permaneceu igual e, além disso, em relação ao direito de voto, este era restritivo e negado a mulheres, mendigos, e homens de baixa renda.

Uma grande mudança que impactou de maneira positiva na cidadania seria o governo após 1930. Todavia, como os outros componentes da cidadania não haviam sido vivenciados à exaustão, coube a um ator diferente a prodigalidade da cidadania: o Estado seria o responsável pelos direitos sociais no Brasil, pois, sem educação cívica, dificilmente o povo poderia estar no comando de tais demandas políticas. Dessa forma, Carvalho explica a lógica central de seu trabalho: o argumento de que, aqui no Brasil, a pirâmide de direitos sociais exposta por Marshall foi invertida. Primeiro vieram os direitos sociais, nos anos 1930, concomitantemente com a supressão dos direitos políticos e sensível redução dos direitos civis pelo Estado varguista.

Sem dúvida alguma, os anos de 1920 e 1930 são importantes para a análise do que viria a ser a *questão social*²⁹ nacional. De acordo com Amélia Cohn, a questão social, sempre aparece como sinônimo de “problemas sociais”, e estes fenômenos, por

²⁹ Como destacado anteriormente, a questão social muda conforme a sociedade e a época histórica. No Brasil, podemos destacar como centro dessa discussão a escravidão, a carestia de vida e a regulamentação do trabalho. Na década de 1930, questão social se refere à necessidade de regulamentação do trabalho.

sua vez, “ultrapassam um determinado nível considerado como “normal” a partir de determinados critérios”. Sendo assim, alguns fenômenos sociais podem ser mais ou menos indesejáveis, porém toleráveis. Quando se tornam intoleráveis, ganham prioridade e devem ser enfrentados imediatamente. São exemplos clássicos a forma como se associa, no Brasil, a pobreza à violência:

Essa associação ente pobreza e problemas sociais dominante no imaginário brasileiro salta aos olhos numa simples conferência nas principais notícias cotidianas veiculadas pelos nossos meio de comunicação. No entanto, é a partir dessa associação básica – forjada de um longo e doloroso processo de construção da cidadania no Brasil – que a “questão social” é equacionada, traduzida em programas sociais, e implementada³⁰.

Em contexto brasileiro, a autora retoma que no século XIX, a questão social era tida como objetivo da filantropia, realizada pelas classes abastadas, que dispunham de recursos para isso. Esta prática era associada a prestígio social e desvinculada do trabalho. O pobre é tido como criminoso e violento, cuja ameaça à ordem pública se faz, haja vista que “sua situação de “carência” no sentido absoluto do termo: a uma situação de privação de recursos materiais associava-se a ausência de recursos intelectuais e culturais próprios que permitam ao indivíduo superar por si mesmo tal estado de privação”³¹. Importante destacar que à época, a *questão social* era algo pertinente à esfera privada, e neste âmbito deveria ser tratada.

Haverá mudança em relação à esta problemática, quando, com o comércio exterior alavancado pelo café adicionado das primeiras tentativas de embriões de grandes unidades industriais, trouxe consigo “centros nervosos” onde a luta operária pode ter como síntese a luta por melhores condições de trabalho. Com essas mudanças na esfera do trabalho,

³⁰ COHN, 2000: 386-7

³¹ Idem, p.287

que se cristaliza no país a concepção de que a “questão social, da ótica da responsabilidade pública por um patamar mínimo de bem-estar dos cidadãos, é algo que passa a ser estreitamente associado ao trabalho. Cidadão, portanto, distingui-se agora dos pobres: questão social dos trabalhadores, ou das classes assalariadas urbanas, passa a se constituir, a partir de 1930, como uma questão de cidadania; enquanto a questão da pobreza, dos desvalidos e miseráveis – exatamente por não estarem inseridos no mercado de trabalho – continua sendo uma questão social de responsabilidade da esfera privada, da filantropia³².

Portanto, foi via trabalho que determinados problemas sociais da realidade brasileira foram traduzidos em *questão social* e, enquanto tal, algo pertinente à esfera pública. E também à esfera da política, uma vez que sistematicamente é submetida à responsabilidade do Estado. E, desta forma, não havia como não ser um dos temas principais da primeira constituição promulgada depois do final da Primeira República.

³² COHN, *op. cit.*, p.388

Capítulo II

República: dos primeiros anos à crise de 1930

*A Primeira República brasileira (1889-1930) parece sofrer de uma síndrome de invisibilidade*³³.

Os anos anteriores à crise de 1930 recorrentemente são ofuscados pelo episódio que ficou conhecido como Revolução de 1930. A partir deste marco teriam surgido as bases do Estado brasileiro moderno e toda uma estrutura nunca antes vista no Brasil. Aqui não se procura combater radicalmente esta idéia, apenas é considerado que os primeiros anos de República brasileira é um “evento de longa duração”³⁴ e merece devida atenção. Este trabalho tem como foco as mudanças importantes sobre o trato da questão social na Constituição de 1934. Todavia, muitos dos problemas debatidos na Constituinte da referida Constituição são fruto de reivindicações presentes já nos anos da Primeira República. Se admitimos que os anos 1930 são de fundamental importância, pois condensam toda sorte de discussões política e sociais, também é igualmente verdade que as décadas anteriores formaram o caldo de cultura necessário para que os problemas antes latentes encontrassem a ebulição e, por conseguinte, a solução varguista que se consagrou na História do Brasil.

³³ LESSA, Renato. *Prefácio: Uma Redescoberta da Primeira República Brasileira*. In: HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Modos da Representação Política: o experimento da primeira república brasileira**. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ, 2009.

³⁴ “Se tomarmos o conjunto da história republicana, do início (1889) aos dias que correm, o período compreendido entre a Proclamação e a Revolução de 1930 – a se manterem as datações costumeiras – permanece como o de maior durabilidade política e institucional. Mesmo se optarmos por encurtar o período, dada a estrepitosa confusão dos anos iniciais do regime, e considerarmos como marco inicial a Constituição de 1891, ou a aplicação por Campos Sales (1898-1902) da fórmula política que esteve vigente até 1930, ainda assim a República Velha excede em duração os regimes que se lhe seguiram. Diante dos seus 39 ou 32 anos, conforme a escolha de datação, o regime de 1946, com seus 18 anos precocemente suprimidos, e do de 1964, com seus longos e injustificáveis 20 anos, aparecem como experimentos de curta duração”(LESSA, op. cit, p.11) .

O final do Império

Segundo Bello (1959) a extrema facilidade com que a Monarquia brasileira se extinguiu na manhã de 15 de novembro de 1889, tornou-se, por muito tempo, motivo de controvérsia entre cronistas e historiadores de diversos méritos. Todavia, é ponto de convergência na análise do final deste período as três razões elencadas para o seu final: a Questão Religiosa, a Abolição e a Questão Militar.

O clima era de apelo aos novos ares. Tornava-se essencial o liberalismo para vários pensadores da época, não necessariamente colado à idéia de república. Todavia, a idéia de qual seria a melhor forma de governo era disputada por idéias dos jovens intelectuais das universidades e pela mocidade militar influenciada por Benjamin Constant:

Se para os racionalistas e evolucionistas das Academias civis, a liberdade e a igualdade eram supremos ideais, para os positivistas, a autoridade disciplinadora, a tudo se sobrepunha. Para os primeiros, a liberdade e a igualdade cabiam tanto nas Repúblicas do tipo Suíça e dos Estados Unidos, como na Monarquia do tipo inglês ou escandinavo. A autoridade moralizante do comtismo erigia a República ditatorial em forma perfeita do Estado.³⁵

Dessa forma, a disputa entre os intelectuais da época não foram pequenas e ultrapassaram a virada da Monarquia para República. De acordo com Fausto *como episódio, a passagem do Império para a República foi quase um passeio*, todavia, essa tranquilidade não se repetiria no decorrer das próximas quatro décadas, pois, *os anos posteriores ao 15 de novembro se caracterizariam por uma grande incerteza*³⁶. Contribuíram para este diagnóstico a disputa entre vários grupos que enxergavam de

³⁵ BELLO, 1959: 24

³⁶ FAUSTO, 2002:245

maneira distinta como deveriam ser resolvidos os problemas da nação. Um dos maiores pontos de disputa entre eles era a tensão entre centralização e federalismo no país.

Diante deste desenho social, o julgamento sobre este período atribuído a Aristides Lobo: “*a nação recebeu bestificada a República*” não parece demasiadamente injusto. Todavia, mais do que o alheamento e a bestificação, em discussão mais contemporânea, Lessa chama a atenção para desdobramentos dessa ausência do povo:

Antes do que portadora de alguma virtude positiva, a Proclamação tem sido interpretada pelo seu vazio. À mencionada ausência do elemento popular devem acrescentar-se a falta de ânimo reativo oficial compatível com as glórias e duração do Império e, sobretudo, a ausência de programa consistente e unidade, por parte dos vitoriosos.³⁷

Não é de se espantar que tenha havido uma alienação neste processo. Alguns anos antes, com a Lei Saraiva (1881), o eleitorado brasileiro sofrera um grande corte, de cerca de 1.114.066 para 145.296 votantes. Dessa forma, a mudança de regime não foi sentida. Tampouco, o entusiasmo pela República se fez presente: *A própria maneira como a propaganda republicana, em seus diferentes segmentos, se organizou raramente permitiu maior incorporação popular* Portanto, no que se refere à modernização política, não há grandes diferenças entre monarquistas e republicanos. Manteve-se uma mesma estrutura, ou seja, o *ímpeto reformador dos republicanos, na direção de um arranjo político mais aberto, também foi limitado*³⁸.

Fazem parte das propostas de reforma dos republicanos: soberania do povo, democracia, governo representativo e responsável e federalismo. Em alguma medida, a proposta dos republicanos era menos transformadora e mais generalista do que as

³⁷ LESSA, 2001:11

³⁸ LESSA, 2001

propostas apresentadas pelo Gabinete Ouro Preto (1889), que fora tentativa última de salvar a Monarquia.

Primeira República – aspectos políticos

Como comentado anteriormente, estes seriam anos de grande incerteza. Havia disputa pelo poder de vários grupos com diversas concepções de como se organizaria a República. Embora os representantes das principais províncias – São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul – se aproximassem ao convergir em direção à idéia de república federativa³⁹, se distanciavam no que concerne ao modelo de organização do poder. Tanto o Partido Republicano Paulista (PRP) como os políticos mineiros defendiam o modelo liberal, cuja base da República seria os cidadãos, representados por um presidente eleito e pelo Congresso. Já os republicanos gaúchos eram positivistas⁴⁰ e davam maior importância ao poder centralizado do Estado.

O positivismo também permeava outro grupo importante neste momento, haja vista como se iniciou a república brasileira: o militar. Embora o marechal Deodoro da Fonseca tivesse se tornado chefe do governo provisório e vários oficiais tivessem sido eleitos para o Congresso Constituinte, os militares não constituíam um grupo homogêneo. Em linhas gerais, o Exército fora o artífice do novo regime ao passo que a Marinha era associada à Monarquia. Além dessas diferenças institucionais, havia também as diferenças pessoais e de concepções que separavam os partidários de Deodoro da Fonseca e de Floriano Peixoto.

³⁹ Importante para a garantia de relativa autonomia às unidades regionais.

⁴⁰ “Não são claras as razões pelas quais, sob comando de Júlio de Castilhos, o Rio Grande do Sul se tornou a principal região de influência do positivismo. É possível que para isso tenha concorrido a tradição militar naquela área e o fato dos militares gaúchos formarem uma minoria que precisava de uma doutrina capaz de lhes dar forte coesão e os habilitasse a lutar contra a corrente política tradicional, representada pelo Partido Liberal” (FAUSTO, 2002:245).

Na órbita de Deodoro da Fonseca giravam os oficiais *tarimbeiros*, que haviam assistido a derrubada da Monarquia basicamente para salvar a honra do Exército, sem possuir, entretanto, uma visão elaborada da República, a não ser a de que o Exército deveria ter um papel maior do que o desempenhado no Império. Já ao lado de Floriano Peixoto estavam jovens oficiais do exército que muito em virtude de sua formação na Escola Militar foram influenciados pelo positivismo, ou seja, para eles seu papel na sociedade deveria ser de *soldado-cidadão* com a missão clara de dar um sentido aos rumos do país. Para eles progresso significava “a modernização da sociedade através da ampliação dos conhecimentos técnicos, do crescimento da indústria, da expansão das comunicações”.⁴¹ Todavia, a despeito das disputas internas e da profunda rivalidade existente, algo os aproximavam de maneira fundamental: independentemente de seu alinhamento ou não aos ideais positivistas, os oficiais do exército se posicionavam como adversários do liberalismo e defendiam um poder Executivo forte.

Sendo assim, proclamação da república brasileira pode ser associada a duas principais forças⁴²: a força dos interesses regionais expressas através dos partidos, em que pese a importância do PRP, e a visão dos militares em relação ao modelo que a nação que seria fundada deveria ter. Se para as elites regionais o sonho em relação à república se traduziria em uma república pouco centralizada, com o poder dos estados ampliados, para os militares, essa concepção não poderia estar dissociada da idéia de uma república fortemente centralizada, mais autoritária, cuja maior preocupação seria a unidade nacional:

Para eles [os militares], a República deveria ser dotada de um Poder Executivo forte, ou passar por uma fase mais ou menos prolongada de ditadura. A autonomia das províncias tinha um sentido suspeito, não

⁴¹ FAUSTO, 2002:246

⁴² “No momento da Proclamação da República, o Exército e o Partido Republicano Paulista (PRP) constituem, basicamente, as forças políticas mais organizadas do país” (RESENDE, 2003: 104).

só por servir aos interesses dos grandes proprietários rurais como por incorrer no risco de fragmentar o país⁴³.

No tocante a esta disputa entre centralização e descentralização, podemos dizer que as elites regionais triunfaram, já que é possível apontar como prova a Constituição de 1891, que traz o modelo de república federalista, ou seja, divisão de estados – nome dado às antigas províncias – com relativa autonomia, todavia, que juntos formavam uma federação. É importante ressaltar que mesmo que se aponte aqui a vitória das elites regionais, isso não significou que a autonomia dos estados fosse superior ou colocasse em risco a unidade nacional. Segundo Fausto:

A Constituição de 1891 evidencia, no plano das instituições, que a classe dominante consegue alcançar seus objetivos políticos já no início da República, e é um índice de sua capacidade para promover a integração do país, na medida de tais objetivos. A ampla autonomia estadual consagrada na Constituição (...) não corresponde a um esfacelamento do Poder Central⁴⁴.

À mesma forma que no período da Independência as províncias buscavam autonomia e fora somente com um custo muito alto de abafamento das rebeliões que o Brasil continuou com a sua integridade territorial, nos primeiros anos de República a disputa entre federalismo e centralização política se fez presente, como em todo o período Imperial, quando a Ato Adicional de 1834 dava mais autonomia às províncias e os partidos políticos da época se separaram claramente diante de posicionamentos em relação à autonomia ou não das províncias.

Sendo assim, como este assunto continuou como uma das mais importantes pautas nacionais – e ainda hoje o é caro à Ciência Política – a primeira Constituição da

⁴³ FAUSTO, 2002:246

⁴⁴FAUSTO, 1987:90. Para discussão mais aprofundada sobre: GOMES, A.M.C. **Regionalismo e Centralização Política: partidos e constituinte nos anos 30**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

República, inspirada no modelo norte-americano, consagrou, então, a República federativa liberal⁴⁵. A autonomia dos Estados era garantida pelo artigo 65, § 2º da Constituição, que figurava sobre o que era facultado aos Estados, a saber: “em geral, todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição”⁴⁶, ou seja, todos os poderes e direitos que não fossem negados aos Estados por dispositivos explícitos no texto constitucional eram implicitamente autorizados. Sendo assim, os Estados obtiveram diversos atributos como contrair empréstimos no exterior, organizar forças militares próprias, decretar impostos sobre as mercadorias destinadas à exportação (no caso de Estados exportadores) e organizar uma justiça própria⁴⁷. Estas características em específico explicam a possibilidade de formar as forças públicas estaduais e foram de vital importância para a prática de *planos de valorização do café* bem como para o exercício da autonomia do Estado, todas essas duas possibilidades importantes para o Estado de São Paulo.

A primeira Constituição republicana foi configurada em grande parte em oposição à Constituição de 1824⁴⁸. Foram abolidos o senado vitalício, a união entre Estado e Igreja e o Poder Moderador. Os dois primeiros foram substituídos, respectivamente, pelo senado temporário e pela liberdade de culto. E a Constituição estabeleceu três poderes – “harmônicos e independentes entre si” – Executivo,

⁴⁵ De acordo com Bonavides;Andrade (2002:257), ideologicamente: “a Primeira República foi o coroamento do liberalismo no Brasil. Suas bases constitucionais, traçadas pela geração republicana de 89 – à qual viera unir-se o mais conceituado crítico e poderoso opositor da política imperial vigente, o baiano Rui Barbosa – bem demonstravam o compromisso com a doutrina que não pudera medrar inteiramente no texto outorgado em 1824”.

⁴⁶ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 21 de julho de 2010.

⁴⁷ Todavia, não se deve pensar que o Poder Central (ou União) ficou completamente sem poderes. De acordo com FAUSTO (2002:249-50): “A União ficou com os impostos de importação, com os direitos de criar bancos emissores de moeda, de organizar as forças armadas nacionais etc. Ficou ainda com a faculdade de intervir nos Estados para restabelecer a ordem, para manter a forma republicana federativa, e em outras situações”.

⁴⁸ BONAVIDES;ANDRADE, 2002

Legislativo e Judiciário e, como sistema de governo, o presidencialismo. Sendo assim, para dar procedimento às eleições, fixou-se o sistema de voto direto e universal (com a supressão do voto censitário). Foram considerados cidadãos brasileiros maiores de 21 anos⁴⁹ e, embora não se fizesse nenhuma menção à proibição do voto feminino, implicitamente considerou-se que as mulheres eram alienadas do direito de votar⁵⁰. Ainda, o voto era aberto – mecanismo que permitiria fraude no processo eleitoral.

De acordo com Bonavides e Andrade:

Entre a Constituição jurídica e a Constituição sociológica⁵¹ havia enorme distância; nesse espaço se cavara também o fosso social das oligarquias e se descera ao precipício político do sufrágio manipulado, que fazia a inautenticidade da participação do cidadão no ato soberano de eleição dos corpos representativos. O instituto da intervenção federal, concebido para equilibrar e harmonizar poderes, se transformara no mais poderoso instrumento político de arbítrio, que alargara a limites insuportáveis o absolutismo presidencial, com inteira sufocação das autonomias estaduais. O presidente da República era um monarca eletivo que se substituía a cada quadriênio⁵².

E Resende complementa:

O federalismo, implantando em substituição ao centralismo do Império, confere aos estados uma enorme soma de poder, que se distribui entre o estado e os municípios. Sobre esse princípio edifica-se a força política dos coronéis no nível municipal e das oligarquias nos níveis estadual e federal⁵³.

Dessa forma, no que concerne à esfera política – associada aos aspectos econômicos e sociais da época – um dos maiores problemas enfrentados nesse período e

⁴⁹ Excluídas certas categorias como analfabetos, mendigos e praças militares.

⁵⁰ “Também as mulheres estão ausentes, pois ainda prevalece a representação de que a mulher pertence ao domínio do privado, presa às atividades de reprodução da espécie, sendo, portanto, inapta para a política – atividade que se processa nos domínios do espaço público”. (RESENDE, 2003:101)

⁵¹ Os autores não explicam o que consideram uma e outra. Todavia, diante de sua argumentação, assume-se aqui que a constituição jurídica faz referência à Carta Constitucional e a constituição sociológica refere-se à forma como a sociedade é constituída, ou seja, costumes, comportamentos e estruturas sociais que podem ou não atrapalhar na efetivação da Constituição na sociedade.

⁵² BONAVIDES; ANDRADE, 2008:206

⁵³ RESENDE, 2003: 93

causa de descontentamento por parte da população brasileira (especialmente nos centros urbanos) era o quadro político-eleitoral, que tinha duas principais características: o regionalismo/federalismo e a corrupção eleitoral. Neste contexto, características importantes da Primeira República foram moldadas, como a *Política dos Governadores*, que em plano regional, com o auxílio do *Coronelismo*, sustentava esquema nacional da *Política do Café-com-leite*.

Depois da primeira fase conhecida como República das Espadas, a República Liberal⁵⁴ foi consolidada com a sucessão de Prudente de Moraes (1894-1898) por outro paulista, Campos Sales (1898-1902). É necessário lembrar que os Estados tinham um grande papel atribuído pela Constituição e que este dispositivo contribuía para a luta entre grupos rivais provenientes de distintos Estados⁵⁵. Embora a Constituição figurasse que “os poderes eram harmônicos e independentes entre si”, o governo federal, respaldado pela constituição, intervinha nessas disputas, o que tornava incerto o controle do poder em alguns Estados e reduzia as possibilidades de um acerto duradouro entre estes e a União. Diante deste contexto, Campos Sales concebeu o arranjo conhecido como *Política dos Governadores*, que tinha como objetivos:

reduzir ao máximo as disputas políticas no âmbito de cada Estado, prestigiando os grupos mais fortes; chegar a um acordo básico entre a União e os Estados; pôr fim à hostilidade existente entre Executivo e Legislativo, domesticando a escolha dos deputados. O governo central sustentaria assim os grupos dominantes nos Estados, enquanto estes, em troca, apoiariam a política do presidente da República⁵⁶.

⁵⁴ Período também denominado como *liberalismo oligárquico*, expressão formada devido à coexistência de uma Constituição liberal com práticas oligárquicas: “Ambígua e contraditória, a expressão revela o advento da República, cujo pressuposto teórico é de um governo destinado a servir à coisa pública ou ao interesse coletivo, teve significado extremamente limitado no processo histórico de construção da democracia e da cidadania no Brasil”. (RESENDE, 2003:91)

⁵⁵ De acordo com Resende, desde os primeiros tempos da república, uma série de conflitos e confronto, por vezes violentos, ocorre nos estados e nos municípios: “Nos municípios travam-se lutas entre facções rivais, visando a obter o controle da política local e, via de regra, posicionar-se na condição da oligarquia que detém o poder no estado, seja ela uma pessoa, uma família ou um grupo de famílias, entrelaçadas por casamentos, alianças políticas, interesses econômicos ou controle de funções públicas. No nível do estado, a disputa entre facções é quase uma constante”. (RESENDE, 2003: 98)

⁵⁶ FAUSTO, 2002:259

Este mecanismo era possível através da *Comissão Verificadora de Poderes*. Na eleição para composição da Câmara, realizada nos Estados mediante toda sorte de ilegalidades, os candidatos precisavam receber um diploma que validasse sua eleição. Todavia, o diploma muitas vezes era contestado. Como não havia Justiça Eleitoral⁵⁷ tal qual hoje existe, a validade do diploma era verificada por esta comissão, sendo o presidente temporário da recém-Câmara eleita de fundamental importância, pois ele quem tinha papel decisivo na escolha dos membros da comissão.

Diante dessa configuração, Campos Sales incentivou uma reforma no regimento da Câmara dos Deputados que alterava a regra em relação à escolha do presidente temporário da Câmara. Anteriormente, ele era o mais velho entre os deputados diplomados. Com a reforma, ele “passou a ser o antigo presidente da Câmara cujo período legislativo tinha terminado, desde que ele tivesse voltado a ser eleito. Este era em regra uma figura afinada com o presidente da República, e não um nome incerto, como o mais velho eleito”⁵⁸. Dessa forma, este presidente da Câmara, temporário e de confiança, garantia a eleição de deputados que estivessem afinados com a política do governo federal, ao mesmo tempo em que eram representantes dos interesses dos grupos dominantes dos Estados, sendo “degolados” do processo os deputados que não se encaixavam nesse esquema de confiança.

A esse respeito Andrade afirma:

Com essa política ele [Campos Sales] fortaleceu as oligarquias estaduais, que elegiam os governadores, fazendo com que as unidades políticas funcionassem como se fossem partidos, de vez que haviam desaparecido os partidos nacionais do período imperial, e possibilitou a existência do domínio dos estados mais ricos e populosos sobre os estados de pouca extensão demográfica⁵⁹.

⁵⁷ A Justiça Eleitoral foi criada pelo Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. É considerada uma das consequências da Revolução de 1930, no tocante à necessidade de organização e centralização do processo eleitoral.

⁵⁸ FAUSTO, 2002:259

⁵⁹ ANDRADE, 1988:23

E continua:

Com essa política dos governadores, as fraudes generalizadas na votação e na apuração e o reconhecimento dos eleitos pelo próprio Congresso, sujeito à influência do Poder Executivo, consagraram o sistema, fortalecendo o domínio da aristocracia rural, dos fazendeiros de café de São Paulo e dos criadores de gado de Minas Gerais; esquema de política que era chamado de “café-com-leite”⁶⁰.

Sendo assim, somente dois estados conseguiriam aspirar à presidência com êxito: São Paulo e Minas Gerais. Pernambuco, Bahia e Rio de Janeiro tinham capacidade de disputar a vice-presidência. Rio Grande do Sul, sempre desejoso da presidência, recusava ou não disputava o segundo posto. Como São Paulo e Minas Gerais representavam juntos 32% (1890), 33% (1900) e 34% (1920) da população brasileira, atraíam para a sua área de influência um estado médio a quem davam a vice-presidência e outros menores, que recebiam alguma outra compensação. Não é por menos que no período de 1894 a 1930, houve “uma série de presidentes eleitos sem competidores ou com competidores inexpressivos, obtendo desse modo votação superior a 80% do eleitorado”⁶¹.

Importante lembrar, como já apontado anteriormente, que a vantagem dos Estados mais populosos em relação às eleições presidenciais, além do mecanismo de verificação dos poderes, contava também, em nível municipal, com o *coronelismo* e o *voto de cabresto*:

São muitos os subterfúgios de falseamento das eleições. Para ganhá-las, os coronéis providenciam, muitas vezes, para que os trabalhadores aprendam a assinar o nome. Assim, nas eleições, à vista dos capangas de seus patrões, eles podem assinar, melhor dizendo, desenhar o nome no livro de ata de votação. Esse voto aberto, portanto facilmente controlado, é chamado de “voto de cabresto”⁶².

⁶⁰ ANDRADE: 1988:25

⁶¹ ANDRADE, 1988:25

⁶² RESENDE, 2003:113

Sendo assim, as eleições freqüentemente eram tumultuadas e violentas, quase se transformando em um *espetáculo tragicômico*. Figuras como o *cabalista* e o *fósforo*, conhecidos das eleições desde o Império, tinham papel importante no sistema de fraude eleitoral. A função do cabalista era fornecer a prova que o votante tinha renda legal⁶³ e garantir o voto dos votantes alistados. Já o *fósforo* era uma espécie votante-coringa, ou seja, aparecia nas eleições em substituição a qualquer verdadeiro votante que fosse impedido de comparecer. Havia, inclusive, situações cômicas, pois, era possível que aparecessem dois *fósforos* para um mesmo papel de votante, ou mesmo, chegar-se ao cúmulo de o *fósforo* disputar o direito de votar com o próprio votante. José Murilo de Carvalho destaca que os eleitores continuavam a ser coagidos, comprados, enganados, ou simplesmente excluídos e que historiadores do período concordam que não havia eleição limpa. “O voto podia ser fraudado na hora de ser lançado na urna, na hora de ser apurado, ou na hora do reconhecimento do eleito”⁶⁴. O espetáculo das eleições na Primeira República ainda tinha muito das artimanhas apresentadas no Império:

Continuaram a atuar os cabalistas, os capangas, os fósforos. Continuaram as eleições de “bico de pena”. Dez anos depois da proclamação da República, um adversário do regime dizia que quando as atas eleitorais afirmavam que tinham comparecido muitos eleitores podia-se ter certeza de que se tratava de uma eleição “a bico de pena”⁶⁵.

Devido a todos esses mecanismos que este momento republicano também ficou conhecido como *República dos Coronéis*, que faz referência aos antigos *coronéis* da Guarda Nacional, em sua maioria proprietários rurais com base local e territorial de poder. A Guarda Nacional se constituía em uma espécie de *força paramilitar de elite*, cujo posto supremo – o de coronel – era atribuído aos homens de grande fortuna.

⁶³ Função executada durante o Império, quando o critério de voto era censitário.

⁶⁴ CARVALHO, 2009:42

⁶⁵ CARVALHO, 2009: 42

Oficiais e soldados também tinham que comprovar renda mínima, sendo os primeiros oriundos de famílias abastadas. Aos coronéis cabia cuidar do aparelho do corpo paramilitar que estavam sob as suas ordens e fazer o recrutamento e convocá-lo, quando fosse necessário.

Embora seja uma força de exercício de poder privado, o coronelismo não é uma prática: tem uma identidade específica, constitui um sistema político e é um fenômeno datado. Ele é uma variante sociológica de uma relação política mais geral – o clientelismo⁶⁶ – existente tanto no campo como nas cidades. De acordo com Leal (1976), esse sistema político só se tornou possível devido: ao poder privado sustentado pela estrutura agrária latifundiária, à superposição de formas de sistema representativo à uma estrutura econômica e social, basicamente rural, que permitia um controle de uma vasta população em oposição de dependência direta do latifúndio. Não é um fenômeno simples, pois deriva de uma complexa teia de relações desde a política municipal até o Poder Central. O coronelismo é concebido como

resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo de uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestações do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com o poder político de extensa base representativa. Por isso mesmo, o “coronelismo” é, sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras⁶⁷.

A importância da figura do coronel é tamanha, que Carvalho (2005) chega a apontar seu destaque na cena política:

⁶⁶ Para mais detalhes entre essa diferença entre coronelismo e clientelismo ver: CARVALHO, José Murilo. *Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual*. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.

⁶⁷ LEAL, 1976: 20

Pode-se dizer que nesse arranjo os coronéis ocupam o centro da cena política. São os coronéis, chefes políticos locais, a base e a origem de uma complexa rede de relações que a partir do município estrutura as relações de poder que vão desde o coronel até o presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos⁶⁸.

Todavia, é necessário lembrar que os *coronéis* não protagonizaram isoladamente esse arranjo, embora, como apontado acima, tenham tido vital importância no nível local. Apesar de serem peça-chave na sustentação do sistema oligárquico, os *coronéis* dependiam de outras instâncias para manter o seu poder. Se por um lado eram eles que forneciam votos aos chefes políticos de seu respectivo Estado, por outro, dependiam desses mesmos chefes para proporcionar muitos dos benefícios prometidos e esperados pelos eleitores. Sobretudo, quando esses compromissos diziam respeito aos benefícios coletivos, como, por exemplo, de consertar estradas ou instalar escolas⁶⁹.

Resumidamente, então, o quadro político-eleitoral tinha duas principais características: o regionalismo/federalismo e a corrupção eleitoral. A primeira característica se expressava através da existência de partidos políticos somente na esfera estadual, ou seja, não haviam partidos nacionais. Dessa forma, foi possível o surgimento da dinâmica muito específica que ficou conhecida como *Política dos Governadores*, cuja característica deriva do fato de que cada estado da federação tinha seu próprio sistema eleitoral com regras e normas específicas e controladas/fiscalizadas pelo poder Executivo. Por seu turno, a corrupção eleitoral garantia que dificilmente quem estivesse no poder não saísse vitorioso em uma disputa nas urnas. Com isso, os laços estreitos entre os governantes da situação propiciavam que o cargo de presidente da República fosse escolhido pelas elites políticas dos estados mais poderosos: Minas Gerais e São Paulo.

⁶⁸ CARVALHO, 2005: 131

⁶⁹ FAUSTO, 2002

Sendo assim, essas duas principais oligarquias monopolizavam as eleições presidenciais num esquema político que ficou conhecido como *Política do Café com Leite*, cuja base consistia no suporte dos chefes políticos municipais, que faziam uso da fraude eleitoral, num sistema denominado *coronelismo*. Essa ampla rede de compromissos caracterizada, de acordo com Victor Nunes Leal, “como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada”, deriva da predominante estrutura agrária existente – pilar da economia do país na época – que, baseada na desorganização dos serviços públicos locais básicos, criava e alimentava o ambiente eleitoral onde os *coronéis*, ao fazerem uso do mandonismo e do falseamento do voto, exerciam sua liderança.

Economia e seus desdobramentos sociais

Em relação à Economia existia, nos anos da Primeira República, uma forte visão de vocação agrária para o país, perceptível em frase comum à época “O Brasil é essencialmente agrícola”, ou seja, as atividades econômicas ainda baseavam-se principalmente na agricultura voltada para exportação. O café, sem dúvida nenhuma, era o produto de maior importância na exportação⁷⁰.

Segundo Bello, com o Governo de Rodrigues Alves:

Completara-se a macha do café do vale fluminense do Paraíba para o planalto de São Paulo. Dois terços das exportações brasileiras, orçando no começo do século atual por 700 mil contos, provinham do café, na sua maior parte de origem paulista. A economia brasileira alimentava-se, pois, nas terras roxas de São Paulo. O outro estado brasileiro, Minas Gerais, que, pela sua importância demográfica e

⁷⁰ Em tabela sobre os principais produtos de exportação entre os anos de 1891 e 1928, o café sempre ocupou o principal lugar de percentagem na receita das exportações, sempre apresentando valores superiores a 50% do total. A borracha, entre os anos de 1891 e 1913, ocupou o segundo lugar, apresentando 15%, 25,7% e 20% do total. Nessa tabela são categorias de produtos de exportação: café, açúcar, algodão, borracha, couro/peles e outros. Utilizam-se dessa tabela em suas argumentações: SINGER (1989:355) *apud* ARIAS NETO (2003:212); FAUSTO (2002: 292). Todavia a fonte original está em VILLELA; SUZIGAN (1975:70).

política, poderia concorrer com São Paulo na direção do País, ligava-se também à economia cafeeira. A escolha de um Presidente paulista com um Vice-Presidente mineiro, constituía, assim, a primeira vitória da nova política republicana, que somente vinte e oito anos depois, com a grande crise do café, encontraria o seu epílogo dramático⁷¹.

E esta não seria apenas a única vitória. Tal configuração no maior posto executivo do país conferia aos cafeicultores um poder de barganha muito grande nas decisões econômicas nacionais. “Se os industriais ainda não podiam impôr os seus pontos de vista específicos ao Governo, os produtores e exportadores de café já se julgavam suficientemente fortes para determinar a orientação da política do café”⁷². E assim realmente o faziam. Como primeira medida temos o Convênio de Taubaté, possibilitado pela autonomia dos estados dada pela primeira Carta republicana brasileira.

O estado de São Paulo, devido às características da Constituição de 1891, à sua economia em expansão – um dos maiores produtores de café da época – e à sua poderosa Força Pública, garantia sua autonomia. Todavia, cabia à União o papel de definição da política monetária e cambial, bem como a decisão dos rumos financeiros do país. Sem embargo, como tais decisões afetavam diretamente os produtores de café, a elite cafeeira concentrou-se em obter apoio do governo federal aos *Planos de Valorização do Café*, política que tinha seus alicerces desde o *Convênio de Taubaté*:

A safra de 1906 atingia limite até então desconhecido: 22 milhões de sacas. Somada aos estoques anteriores de cerca de 4 milhões, representaria um excedente de 16 milhões de sacas sobre o consumo mundial. Esta formidável superprodução, determinando maior aviltamento de preços, fazia nascer entre os homens do café, aliados a certos interesses políticos, uma situação de pânico. Somente poderia salvá-los a direta intervenção do Governo federal nos mercados do produto. Mas não resumiam a solicitar imediato auxílio para a regulamentação dos estoques e conseqüente defesa dos preços existentes. Pleiteavam medidas muito mais amplas, que, além de

⁷¹ BELLO, 1959:201-2

⁷² BELLO, 1959:224

forçar a valorização artificial do café, afetavam a estrutura política monetária do governo Rodrigues Alves. [...] Os governadores dos três principais Estados cafeeiros, S. Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, reunidos na cidade de Taubaté, no primeiro daqueles Estados, e sem acordo prévio com o Governo Federal, assinavam um convênio de defesa e valorização do café, que seria a primeira etapa de uma política intervencionista [...].⁷³

Sendo assim, pode-se dizer que seus objetivos eram:

as bases do que se chamaria de política de “valorização” do produto. Em essência, essa política consistia no seguinte: a) com o fim de restabelecer o equilíbrio entre a oferta e a procura de café, o governo interviria no mercado para comprar os excedentes; b) o financiamento dessas compras se faria com empréstimos estrangeiros; c) o serviço desses empréstimos seria coberto com um novo imposto cobrado em ouro sobre cada saca de café exportada; d) a fim de solucionar o problema mais a longo prazo, os governadores dos Estados produtores deveriam desencorajar a expansão das plantações⁷⁴.

O *Convênio de Taubaté*⁷⁵, por ter sido assinado na cidade homônima do Estado de São Paulo, consistiu em um acordo assinado entre os Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Caberia ao governo comprar os excedentes das safras abundantes para vendê-las em momento oportuno, com base na idéia de alternância de safras boas e más, que juntamente com as compras governamentais, reduziriam a oferta de café e, por conseguinte, fariam o preço subir. Para realização deste plano era necessária a negociação de um empréstimo de 15 milhões de libras esterlinas (custeio da intervenção estatal no mercado cafeeiro) bem como a criação de um mecanismo de estabilização do câmbio de modo a impedir a valorização da moeda brasileira. Este último motivo é mais bem ilustrado na situação hipotética criada por Fausto:

Se, em números imaginários, o preço da saca de café caísse de trinta para vinte libras esterlinas e a moeda brasileira se desvalorizasse na

⁷³ BELLO, 1959:224-5

⁷⁴ FAUSTO, 1980:179

⁷⁵ Embora sem prévia aceitação do governo federal, os signatários do Convênio de Taubaté contavam com políticos influentes, haja vista que esses homens de negócio já demarcavam com firmeza seu poder de barganha com os homens da política. “Em março de 1906, assinava-se o Convênio de Taubaté, e um dos governadores que o firmavam, Nilo Peçanha, era o candidato oficial à Presidência da República...”. (BELLO, 1959: 227)

mesma proporção, os cafeicultores recebiam, em moeda nacional, o mesmo valor que obtinham antes da queda de preço no mercado nacional, o mesmo valor que obtinham antes no mercado internacional. E vice-versa, se a queda de preço fosse acompanhada de uma valorização da moeda brasileira, o setor da cafeicultura perderia, tanto ao vender a mercadoria a preço internacional como ao trocar libras por uma quantidade inferior de mil-réis⁷⁶.

A valorização da moeda – fenômeno que vinha ocorrendo a partir do governo Campos Sales – era empecilho à possível compensação da queda dos preços internacionais através da receita maior, quando realizada a conversão, em moeda nacional. Ou seja, enquanto a desvalorização das sacas de café no mercado internacional era acompanhada proporcionalmente pela desvalorização da moeda nacional, os cafeicultores não perderiam seus investimentos, porque, proporcionalmente, recebiam ainda o mesmo valor pelo produto. Importante destacar que as receitas das exportações eram pagas tanto aos produtores como aos intermediários em moeda nacional e, dessa forma, a relação de compra/venda se estabelecia diante dos preços internacionais (exportações) e moeda nacional (meio pelo qual recebiam o pagamento).

No início dos anos 1900, devido à resistência do governo federal e à não-adesão completa dos demais estados integrantes do *Convênio de Taubaté*, o estado São Paulo levou a cabo o plano por conta própria⁷⁷. Fazendo uso da faculdade de realizar empréstimos independentemente da União, garantida pela Constituição, associou-se ao grupo de importadores dos Estados Unidos que tinha à sua frente Hermann Sielcken e retirou o café do mercado⁷⁸. Estava, então, colocada em prática a primeira política de valorização do café. Houve, ainda, uma segunda valorização do café no curso da

⁷⁶ FAUSTO, 2002:266

⁷⁷ Nas outras valorizações do café os Estados interessados têm apoio da União.

⁷⁸ “Até o fim de 1907, São Paulo comprou cerca de 8,2 milhões de sacas, que foram armazenadas nas principais cidades da Europa e dos Estados Unidos. Esses números fazem sentido, quando comparados com o total de 20 milhões de sacas da safra brasileira de 1906-1907, a maior então colhida no país”. (FAUSTO, 2002:267)

Primeira Guerra Mundial e se estendeu até 1919 e, em 1921, uma terceira valorização, contando agora com as pressões de paulistas com apoio dos mineiros.

Diante desse mecanismo, especialmente se considerada a necessidade de desvalorização dos mil-réis como política cambial, uma frase furtadiana ficou conhecida e representativa desse momento: “socialização das perdas”. Ou seja, a política cambial consistia em deliberadamente desvalorizar a moeda nacional. Se por um lado esse mecanismo garantia que renda da cafeicultura em moeda nacional fosse sustentada, de outro, os produtos importados encareciam e o conjunto da população arcava com o pagamento. Dessa forma, as perdas do setor cafeeiro eram divididas com toda a sociedade⁷⁹. Mas, nos primeiros anos, essa política se mostrava eficaz, juntamente com a complementação da cesta de exportações com outros itens agrícolas:

A superveniência de sucessivas safras pequenas conseguira o equilíbrio estatístico entre a produção e o consumo, e permitira também feliz liquidação da operação de crédito. As exportações orçavam, em média, por 13 milhões de sacas, com o valor médio superior de 400 mil contos, no câmbio da época. A exportação da borracha amazônica aproximava-se de 40 mil toneladas anuais, com o preço unitário entre 300 e 500 libras esterlinas, quando a de outras procedências mundiais mal se elevava à metade daquele volume. O cacau, o fumo, o algodão, a erva-mate e os couros completavam, muito distanciados do café e da borracha, a lista de exportações brasileiras⁸⁰.

Todavia, já no governo Hermes da Fonseca, a situação se complicava, e as dívidas associadas à esta política somente aumentavam:

O êxito da primeira intervenção oficial no mercado cafeeiro, com o convênio de Taubaté, teria de servir para a afirmação da nova política

⁷⁹ De acordo com Fausto, essa associação entre desvalorização da moeda e proteção dos interesses da cafeicultura tem sido contestada. Nas palavras dele: “Não vamos entrar na complexidade dos argumentos. Lembremos apenas que a tendência, a longo prazo, de depreciação cambial vem sendo encarada mais como resultado da precária situação das finanças brasileiras do que como uma deliberada opção governamental para favorecer o setor exportador”. (FAUSTO, 2002: 274). De qualquer forma, deliberadamente ou não, essa depreciação cambial tornava-se cada vez mais grave à Economia nacional.

⁸⁰ BELLO, 1959:240-1

de defesa daquele produto. Em 1913 e 1914, eram contraídos novos empréstimos de 7.500 mil a 4.200 mil libras para o mesmo fim. As emissões do Tesouro e da Caixa de Conversão oscilavam durante o quadriênio Hermes entre 800 e 900 mil contos. O próprio crescimento vegetativo do País, com a marcha, por vêzes, lenta, e, por vêzes, acelerada, das suas fronteiras econômicas internas, facilitava a absorção da massa crescente de dinheiro, sem resultados catastróficos sobre o câmbio. As exportações passavam, em 1911 e 1912, do valor de 1 milhão de contos, para caírem em 1913-1914, quando atingiram apenas 750 mil contos, deixando *deficit* sobre a importação. Neste mesmo exercício, a média da taxa cambial descia de 15 d. a 10d. As rendas da União mal atingiam 600 mil contos, deixando sucessivos *deficits* orçamentários⁸¹.

O que não havia sido pensando antes da implementação dessa política de valorização do café é que esse mecanismo entraria em ciclo vicioso. O café era armazenado para ser vendido em momento do mercado mais oportuno. Todavia, como os preços não baixavam, a lei de oferta e procura fazia com que os produtores de café, ao invés de reduzirem a produção, aumentarem – haja vista que os preços eram favoráveis. Desta forma, depois de um tempo, foi percebido que se prender a apenas um produto de exportação geraria grandes riscos, quais sejam: se houvesse uma crise, e este produto não tivesse mais mercado, certamente os produtores quebrariam. Esta crise de fato ocorreu, todavia, parte do capital associado ao café já dava suporte à industrialização do Brasil.

Não obstante, embora houvesse esse clima de “vocação agrária” demonstrada na pressão que o setor conseguia impor às políticas governamentais, como o mecanismo acima descrito, é na Primeira República também que há o gérmen da industrializa o sistemática no Brasil. Como conseq ncia lógica das necessidades do café e da mentalidade industrial que começava a se forjar no país.

⁸¹ BELLO, 1959:265

Chamamos aqui de sistemática, porque, antes do século XIX, houve algumas iniciativas industriais no Brasil. De acordo com Arias Neto (2003), podem ser citadas como importantes atividades fabris no Brasil Colônia, por exemplo, a fabricação de açúcar nos engenhos, a construção naval e algumas manufaturas. Todavia, é preciso destacar que essas atividades eram de caráter *subsidiário*, visto que na Colônia, devido à subordinação ao sistema colonial, o principal objetivo versava sobre os gêneros tropicais de grande expressão econômica.

No engenho havia uma complexa divisão de funções no trabalho baseada na especialização das atividades tais como moagem, cozimento, purgação, branqueamento, encaixotamento do açúcar, etc. O engenho (fábrica do açúcar) exigia todo um maquinário (moendas, caldeiras) que eram importados da Europa e, inclusive, operários. Sendo assim “o conhecido “engenho” prefigurou, como já se fez notar na historiografia, o sistema fabril dos séculos XVIII e XIX”⁸². Por sua vez, a construção naval mobilizava grande quantidade de capitais graças à importação de equipamentos e, aos poucos, influenciou a produção de alguns produtos no Brasil, como óleos e cabos. Ainda, com articulação a esses dois principais empreendimentos, “desenvolveu-se uma manufatura têxtil que produzia velas de navios, roupas para escravos, sacaria para o acondicionamento de produtos como o fumo, o cacau, o algodão e o café”⁸³.

Com a transferência da Corte portuguesa para o Brasil, algumas medidas liberalizantes foram tomadas, como o alvará de 1^o de abril de 1808, que reformulou os princípios de uma nova orientação no que diz respeito à indústria; bem como o de 28 de abril de 1809, que versava sobre a isenção de direitos aduaneiros às matérias-primas

⁸² ARIAS NETO, 2003:197

⁸³ Idem.

necessárias às “fábricas nacionais”. Entretanto, as conseqüências dos tratados de 1810⁸⁴ fizeram morrer novamente as primeiras tentativas “industrializantes”. Após a Independência, outros tratados foram assinados, dando a demais países as vantagens concedidas à Inglaterra em 1810. “Não era possível, até então, implantar aqui qualquer manufatura de valor que pudesse, desde o início, competir, no preço e na qualidade dos artigos, com a indústria inglesa”⁸⁵. Todavia, mais do que a falta de proteção alfandegária, o principal obstáculo ao processo de industrialização era a escravidão. “O protecionismo pode servir de acelerador para o crescimento industrial. O que não consegue é criar, sozinho, as condições para o início deste processo”⁸⁶.

Tais condições ainda não se apresentam durante todo o Império. Consistiam em empecilho à industrialização tanto o sistema de transportes deficiente e rudimentar, como o regime escravista herdado da colônia. O país ainda era predominantemente rural, ou seja, tinha como desenho geográfico o campo, o latifúndio e pequenas cidades com grau incipiente de urbanização, espalhados por uma grande extensão territorial. Ainda, a inexistência de um mercado interno amplo e coeso, bem como grandes volumes de capital, podem ser apontados como as principais causas, pois

A população, no início do século XIX, era de pouco mais de três milhões de habitantes, dos quais um milhão de escravos. Numa sociedade desse tipo os consumidores ativos eram poucos. Além disso, é preciso ressaltar que sem o surgimento de um mercado de trabalho, isto é, sem a existência de um grande número de trabalhadores livre e assalariados à disposição dos empresários, não era possível o pleno desenvolvimento das relações capitalistas de produção⁸⁷.

⁸⁴ “Os ingleses procuravam, nesse contexto [Período Joanino], garantir e ampliar os privilégios que possuíam, forçando a assinatura dos tratados de Aliança e Amizade, Comércio e Navegação de 1810, através dos quais foram concedidas taxas preferenciais ao comércio de seus produtos. Assim, as iniciativas joaninas no sentido de dinamizar a vida econômica brasileira, estimulando as manufaturas e fundando bancos, foram bloqueadas na prática”. (ARIAS NETO, 2003:198)

⁸⁵ SIMONSEN, Roberto. **Evolução industrial no Brasil e outros estudos**. São Paulo: Nacional, 1973, p.9. *Apud* HARDMAN; LEONARDI (1982:29).

⁸⁶ HARDMAN; LEONARDI, 1982:29

⁸⁷ *Idem*

Somente a abolição do tráfico de escravos (1850) que gerou um processo de transformações na economia brasileira, amplificados com o término da Guerra do Paraguai (1864-1870) e, juntamente com o superávit na balança comercial devido às exportações de café, que essas condições começam a ser criadas. Destaque para as ferrovias, fator de modernização dos transportes, que serviram a duas utilidades principais: por um lado, aproximar as populações até então praticamente isoladas e, por outro, facilitar o escoamento da produção cafeeira das fazendas até os portos. Dessa forma, se no início do Império poucos são os registros de indústrias no Brasil, às vésperas da República esse número se torna cada vez maior:

Graças ao aumento da produção e exportação de café nas últimas décadas do século XIX, numa época em que os preços desse produto eram favoráveis no mercado internacional, teve início um processo de acumulação de capital, por parte de fazendeiros paulistas principalmente. Ao contrário do que havia acontecido com as classes dirigentes nordestinas, ligadas à economia açucareira, a nova classe de fazendeiros ligados ao café conseguiu impedir a separação rigorosa das fases produtiva e comercial da economia cafeeira⁸⁸.

Sendo assim, além de São Paulo, outro pólo importante é o Distrito Federal (à época, Rio de Janeiro). A industrialização abrangeu várias regiões do país. Todavia, por volta de 1885, a produção industrial ganhou mais força no Distrito Federal, onde ficavam as fábricas mais importantes, embora em Minas Gerais houvesse uma grande quantidade de número de unidades fabris. “Excluindo-se a agroindústria do açúcar, por volta de 1889, a capital do país detinha 57% do capital industrial brasileiro”⁸⁹. Há várias explicações para tal fenômeno, mas certamente a decadência do Vale da Paraíba – o que acarretou fuga de investimento no setor cafeeiro – deixou os bancos da capital com condições de financiar outras atividades. O Rio de Janeiro também era um pólo de atração, o que possibilitava a presença de imigrantes e migrantes do próprio país (mas

⁸⁸ HARDMAN; LEONARDI, 1982:49

⁸⁹ FAUSTO, 2002: 286

de diferentes regiões), bem como população pobre para suprir a necessidade de mão-de-obra.

O café e a mão-de-obra imigrante são fatores que inter-relacionados ajudam a explicar a indústria no estado de São Paulo. O café é a base do crescimento do primeiro surto industrial paulista por várias razões:

em primeiro lugar, ao promover a migração e os empregos urbanos vinculados ao complexo cafeeiro, criaram um mercado para produtos manufaturados; em segundo, ao promover o investimento em estradas de ferro, ampliaram e integraram esse mercado; em terceiro, ao desenvolver o comércio de exportação e de importação, contribuíram para a criação de um sistema de manufaturados. Por último, lembremos que as máquinas industriais eram importadas e a exportação do café fornecia os recursos em moeda para pagá-las⁹⁰.

É verdade que se pode argumentar que nessa década, em consonância com o argumento furtadiano “o deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira: uma economia cuja dinâmica era determinada pela demanda externa – em especial pelo café, principal produto de exportação do Brasil à época – passou a ter na procura do mercado interno o determinante fundamental do nível de renda, de produto e de emprego” o que possibilitou a industrialização por substituição de importação, processo esse induzido pela crise do setor externo da economia brasileira. Todavia, para que esse modelo é preciso admitir um prévio processo de desenvolvimento da indústria, que de fato ocorria desde o último quarto de século XIX, primeiramente no Rio de Janeiro e depois em São Paulo. De acordo com Dean:

Em estudo clássico sobre a industrialização de São Paulo, Warren Dean explora vários aspectos da relação entre a expansão da cafeeicultura e desenvolvimento da indústria. O aumento das exportações de café, junto com a substituição do trabalho escravo pelo do imigrante, expandiu a circulação monetária, antes extremamente restrita. Apesar do padrão de consumo bastante frugal do colono de café, ele necessitava de alguns artigos básicos que podiam ser produzidos no País (e que não mais se obtinham na própria fazenda). A urbanização, induzida pelo comércio cafeeiro, forneceu a

⁹⁰ FAUSTO, 2002: 287

infraestrutura para as fábricas; ao mesmo tempo, a população urbana ampliava o mercado de consumo⁹¹.

Sendo assim, a formação de um mercado de trabalho, com a colaboração da figura do imigrante, foi de fundamental importância para o estabelecimento das fábricas em São Paulo. Figura esta que surge nas duas pontas da indústria: como dono das empresas e como operário. No primeiro caso, a burguesia imigrante, estava ligada ao comércio de importação, cuja acumulação provinha, indiretamente, da renda gerada pelas exportações de café. No segundo caso, os operários, tinham papel importante nas empresas manufatureiras em São Paulo, nas quais, em 1893, 70% de seus integrantes eram estrangeiros. No Rio de Janeiro, embora em menor proporção (39% em 1890), ainda assim representavam uma porcentagem expressiva⁹².

A imigração em massa que tomou corpo por volta de 1870, principalmente – mas, não exclusivamente – de colonos italianos. Existia forte esquema de atração para estes colonos, inicialmente com sistemas de parcerias e depois com a política estatal do colonato. Dentre as inúmeras influências que este processo migratório realizou no Brasil, sejam elas de ordem social, cultural, econômica, etc., destaca-se a ebulição de idéias que podemos chamar genericamente de socialistas. Sua expressão maior nesse momento foram os anarquistas no meio operário, o anarco-sindicalismo, que visavam, através da ação de sindicatos, à revolução no Brasil. Todavia, frente à realidade do país, os anarquistas se transformaram em defensores dos direitos de trabalho, como a requisição de 8 horas de trabalho ou a igualdade salarial entre homens e mulheres. Todas eram requisições importantes e próximas da realidade, mas, não tinham efetivamente nada de revolucionário.

⁹¹ SAES; NOZOE, 2006:1

⁹² FAUSTO, 2002:287

Resumidamente, Jose Maria Bello aponta as principais características dos primeiros governos na Primeira República:

Prudente de Moraes restabelecera o primado da ordem civil. Campos Sales encerrara pela sua conduta forte política fiscal, as ousadas experiências financeiras *Encilhamento*, ponto em ordem o Tesouro e restaurando o crédito público. Rodrigues Alves chegava à presidência da República como um símbolo da nova política, apesar de êle próprio e dos chefes da época não terem, provavelmente, de tal fato a exata consciência. O Brasil, fatigado das lutas partidárias, desinteressado da retórica parlamentar e dos motins de ruas, empobrecido pela extorsão tributária de Campos Sales, esperava encontrar no cauteloso homem de govêrno, vindo do clima da Monarquia, o chefe equilibrado, capaz de governá-lo com serenidade. Rodrigo Alves organiza o seu ministério com políticos tidos entre os mais idôneos e já experimentados na vida pública. [...] ⁹³.

Essa observação do historiador mostra como os primeiros anos da República não foram os mais tranquilos politicamente. Além dos problemas relacionados à Economia, como a carestia de vida e as condições insalubres de trabalho, a relação entre Estado e Sociedade não se estabelecia da melhor forma possível. Um dos episódios mais famosos dessa época é a *Revolta da Vacina*, sublevação da população contra o governo Rodrigues Alves. Toda a confusão teria se estabelecido porque a população julgava que o Estado era autoritário demais em relação às medidas de Saúde Pública ⁹⁴.

É também nos anos de Primeira República que a história internacional conhece a sua Primeira Guerra Mundial (1914-18). Apesar de suas causas e inúmeras conseqüências, podemos destacar que foi nesse ínterim que se realizou a Revolução Russa (1917) e que é possível assinalar a queda da ideologia anarquista frente à grande

⁹³ BELLO, 1959:202-3

⁹⁴ Tal discussão será retomada no Capítulo III. Todavia, é importante deixar destacado que essas medidas autoritárias tiveram como reação, por exemplo, a Revolta da Vacina. O que demonstra que a sociedade civil brasileira nem sempre esteve à margem das disputas políticas. Neste e em outros casos a serem apresentados no Capítulo III há indicação de importantes posicionamentos da sociedade civil brasileira. Esta visão corrobora para a adota neste trabalho, como um todo: as mudanças em relação aos direitos sociais e do trabalho são uma resposta a questões e posicionamentos anteriores e, portanto, não dizem respeito apenas à uma prodigalidade do Estado ou uma concessão de cidadania sem participação popular. Dessa forma, o que se contesta é a idéia de *Estadania* (Carvalho, 2009).

importância que o comunismo delegava ao Estado. Essas idéias reberveraram aqui como uma das causas da criação do Partido Comunista (1922). Foi também, entre esses anos, que a carestia de vida dava margem às greves importantes realizadas entre 1917 e 1921.

Diante desse quadro, a partir do início da década de 1920, as manifestações de contestação em relação à situação vigente se fizeram cada vez mais presentes. Tais movimentos denotavam o grau elevado de descontentamento de vários setores da sociedade brasileira com os rumos que a República havia tomado. São exemplos dessa efervescência a Semana de Arte Moderna, o movimento Tenentista, a Coluna Prestes⁹⁵, a fundação do Partido Comunista do Brasil, a Revolução de 1930:

O desenvolvimento econômico do país, o crescimento de uma indústria leve e a formação de uma classe média urbana, assim como de um proletariado industrial, iriam provocar rupturas no sistema, de vez que novos elementos desejavam participar do poder e não tinham condições de fazê-lo, face às estruturas montadas. Daí as grandes agitações de 1910 provocadas pela Campanha Civilista, as intervenções militares em vários estados no governo de Hermes da Fonseca e as rebeliões que abalaram o país no período posterior à Grande Guerra, que culminou com a queda do regime em 1930⁹⁶.

A década de 20, portanto, foi imenso período de conflitos sociais. Mesmo que aparecessem de forma latente. Além, é claro, de um diálogo imediato com o Liberalismo, que se encontrava praticamente desacreditado em território nacional. Seja pela sua inaptidão em resolver e modelar a sociedade, pois, havia um descompasso entre os valores liberais e as estruturas de poder do Brasil; seja pela crise geral que tal modelo enfrentava, sendo exemplo do “caminho que não deu certo”, em termos mundiais, haja vista que é nesta década que começam a serem forjadas as características sociais que

⁹⁵ “A Coluna, se não foi militarmente vitoriosa, se não empolgou as grandes massas do interior, não despertando os habitantes do campo para a reivindicação dos seus direitos secularmente postergados, teve como conseqüências de grande peso e uma grande influência nas ocorrências políticas do país até os nossos dias. Fez semeadura de idéias de reformas políticas que se efetivariam com a Revolução de 30”. (Andrade, 1988:38)

⁹⁶ ANDRADE, 1988: 27

dariam suporte às outras formas de equação Estado/Sociedade, como o Fascismo, o Nazismo, o Comunismo, etc.

Essas transformações não permitem que a sociedade se equacione mais como antes. As transformações que lhes foram impostas estão relacionadas com os novos modos de produção, com as mudanças nas relações de trabalho e à configuração da indústria e da moradia operária. Tais mudanças geraram impactos à família, haja vista que além do homem arrimo de família, a mulher – embora ainda mal vista por tal – também ganha o trabalho além do doméstico. As crianças também são elementos importantes no trabalho realizado nas indústrias. Todavia, esses dois últimos, por serem fortemente estigmatizados e considerados, de certa maneira, inferiores ao trabalhador homem e adulto, eram ostensivamente explorados, recebiam menos pelo mesmo serviço. No caso da mulher, ainda vinha junto o estigma de trabalhar fora de casa e, conseqüentemente, não ser uma cidadã que merecesse o respeito, não raro, sendo associada à vida pública como vida promiscua ou relacionada à prostituição.

Junte-se a estes elementos a forte presença migratória dos países europeus, que apesar de num primeiro momento contar com mão-de-obra desqualificada – ou simplesmente qualificada para o serviço no campo – num segundo momento eram considerados como ameaça aos trabalhadores nacionais, portanto, o Estado, já nos anos 30, interviu com as cotas de trabalhadores estrangeiros a serem admitidos nas indústrias em relação de proporção os brasileiros.

Mas, este não seria a única medida tomada em relação aos trabalhadores. Desde leis que regulamentavam essas relações proporcionais à CLT, existe um *continuum* de medidas do Estado em relação ao trabalhador. Tal empreitada foi tamanha, que juntamente com o discurso do Estado Novo, ficaram relegados à História a imagem de que o Estado foi o único ator político formado pra época. Sendo assim, “não é de se

estranhar que as avaliações da legislação trabalhista percorram um percurso que principia no Estado que fez a lei que fez o operário. O histórico da legislação resume-se às condições positivas que a Consolidação das Leis Trabalhistas ratificaria em 1943. Ressaltam-se os ganhos, minimizam-se as perdas”⁹⁷.

Sendo assim, diante das mudanças impostas por novos ares internacionais e por uma nova concepção de intervenção do Estado na sociedade, a década de 1920 pode ser considerada como um momento de transição. Se, por um lado, tinha reivindicações fruto ainda de reflexos de lutas anteriores (consideradas *heranças* do período colonial e imperial), por outro, trazia para a agenda a necessidade de soluções de novos problemas que eram apresentados, decorrentes das mudanças que eram operadas não apenas nacionalmente, como internacionalmente. Nesse contexto, então, em todas as esferas da sociedade – principalmente na Cultura, na Política, na Economia – um embate era travado constantemente entre o que poderia se chamar de *herança* e novos ares de uma *sociedade moderna*. Exemplo disso eram as mudanças que vinham sendo aplicadas, por exemplo, nas novas concepções de *cidade* e de saneamento, principalmente na capital nacional, que ganhou fama internacional de insalubre por tanto tempo:

[...] O govêrno de Rodrigues Alves não poderia, é claro, em quatro anos, resolver os problemas do progresso material do Brasil. Mais, executando o do saneamento e do embelezamento da capital, **dera o impulso primeiro de que os seus sucessores não poderiam mais recusar**. Acima de tudo, entretanto, criara um ambiente moral novo para os brasileiros, ambiente que lhe permitira outros triunfos, entre todos o da diplomacia do Barão de Rio Branco, definidor do território pátrio e criador por isto mesmo, de uma forma, até então ignorada, de orgulho ou de exaltação nacionalista⁹⁸.

Um novo paradigma então se impõem, e avanços que não poderiam ser mais negligenciados começam a se estabelecer como padrões. Somando-se a isso outras

⁹⁷ LENHARO, 1986:25

⁹⁸ BELLO, 1959:213

reivindicações de parcelas da sociedade que eram excluídas dos processos decisórios ou da divisão dos lucros gerados pelo novo tipo de industrialização, teremos nos anos 1920 uma década que talvez tenha sido as da mais tumultuadas da história nacional.

A crise dos anos 1930 e o desaguar da Revolução

De modo geral, alguns trabalhos ficaram clássicos na interpretação da Primeira República e, por conseguinte, por oferecerem explicações possíveis de como ela teria o seu fim a com a crise de 1930. De acordo com Gomes e Ferreira (1989), todavia, mais importante do que olhar o conjuntos de trabalhos é perceber que deste conjunto, guardadas as especificidades, emerge um tipo específico de interpretação sobre o sistema político oligárquico brasileiro na Primeira República, que dá importância à idéia de que haveria uma contradição fundamental entre o setor agrário-exportador e os setores urbano-industriais. Diante dessa concepção dualista, as classes médias representariam *o papel de vanguarda das reivindicações burguesas*⁹⁹. Importante salientar que:

Este tipo de enfoque sobre a Primeira República está inserido dentro de um modelo de interpretação mais amplo da realidade brasileira cuja tese central defende a existência de dois setores sócio-econômicos básicos: o pré-capitalista localizado no campo e expresso através do latifúndio, onde predominam as relações do tipo semifeudal; e o urbano-capitalista, que deu origem a uma burguesia industrial e às classes urbanas. Um dos desdobramentos desta concepção é a caracterização dos conflitos de classe nos país como resultado do antagonismo entre o latifúndio – aliado ao imperialismo – e as forças nacionais – constituídas de segmentos da burguesia nacional, da pequena burguesia e das classes populares¹⁰⁰.

⁹⁹ Segundo as autoras, são importantes os trabalhos sobre o período de tais autores: Vitor Nunes Leal (1949), José Maria Bello (1952), Afonso Arinos de Melo Franco (1955), Leônico Basbaum (1957), Nelson Werneck Sodré (1958) e Celso Furtado (1962). E que exemplificam claramente essa interpretação sobre *as classes médias como vanguarda das reivindicações burguesas* seriam os trabalhos de Nelson Werneck Sodré (1962) e Hélio Jaguaribe (1962).

¹⁰⁰GOMES; FERREIRA, 1989:246

Entretanto, o debate não se encerrou por aí. Mais tarde outra interpretação que ficou famosa foi a de Paula Beiguelman que afasta a idéia de que os anos 1920 e a *Revolução de 30* tenham sido fruto de uma luta entre a burguesia e latifúndio. Para ela, uma explicação alternativa era possível devido à “eclosão de uma crise institucional, referida à transformação das bases estruturais que haviam dado sentido ao sistema político-administrativa descentralizado”¹⁰¹. Sendo assim, depois de criado um núcleo voltado para o mercado interno, que era passível de se tornar dinâmico, alterou-se a posição deste setor (agrário exportador) dentro da economia nacional. Desdobramento disto seria a evidência da necessidade de remediar o empobrecimento de outras áreas do país, quando instalada a crise no setor cafeeiro.

Já Maria do Carmo Campello de Souza contribuí à contestação das teses de 50 e 60 sob perspectiva do processo político-partidário. Em coletânea organizada por Carlos Guilherme Mota¹⁰², ela argumenta que o desenvolvimento industrial, ao contrário de análise anterior, não criou nenhum antagonismo entre o setor agro-exportador e o industrial, outrossim, é possível afirmar que havia complementaridade entre essas duas esferas da Economia.

Por fim, o grande marco nessa discussão parece ser o livro *A Revolução de 30: história e historiografia*, de Boris Fausto. Publicado em 1970, ele dá continuidade aos seu próprio trabalhos que, somado às contribuições de Beiguelman e Campello de Souza, traz um argumento melhor acabado sobre a contestação das teses dualistas e a formulação de uma nova explicação.

Segundo o autor, o objetivo geral da obra é revisar a história da Primeira República, mostrando a “inconsistência de um modelo corrente”, o modelo dualista. Um

¹⁰¹ GOMES; FERREIRA, 1989:247

¹⁰² MOTA, Carlos Guilherme (org). **Brasil em Perspectiva**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. Primeira edição em 1968.

novo esquema explicativo se colocaria, ainda que tenha somente um caráter negativo ainda, afirmando: a “inexistência de contradições antagônicas entre setor capitalista exportador e de mercado interno; impossibilidade de se reduzir uma instituição como o Exército às classes médias; necessidade de relativizar a noção de que o setor agrário exportador está associado ao imperialismo”¹⁰³. Sendo assim, a escolha da *Revolução de 30* como “objeto de análise” é estratégica, na medida em que, segundo Fausto, permite mostrar a inconsistência do dualismo e firmar melhor as bases do modelo alternativo. Naquele episódio histórico, dois elementos do modelo dualista poderiam ser postos à prova: 1) o da oposição latifúndio-burguesia; 2) o da associação tenentismo-classes médias.

De acordo com Ângela de Castro Gomes e Marieta de Moraes Ferreira:

Neste texto, o autor, através de uma análise historiográfica, aprofunda as críticas às concepções que interpretam os conflitos da Primeira República como fruto das contradições antagônicas entre o setor agrário-exportador e setores urbano-industriais, e a Revolução de 30 como o embate final desse conflito. Em seguida, propõe-se a precisar o significado desse movimento político, caracterizando-o como resultado de conflitos intra-oligárquicos fortalecidos por movimentos militares dissidentes, que tinham como objetivo golpear a hegemonia da burguesia cafeeira. Contudo, em virtude da incapacidade das demais frações de classe para assumir o poder de maneira exclusiva e, com o colapso político da burguesia do café, abriu-se um vazio de poder. A resposta pra essa situação foi o Estado de compromisso¹⁰⁴.

Tradicionalmente¹⁰⁵, de acordo com o autor, a historiografia atribuía o evento de 1930 a um embate entre a aristocracia cafeeira, herdeira de um sistema agrário de caráter semifeudal, e uma nova elite burguesa industrial, representante do capitalismo moderno que rompia pós-Primeira Guerra Mundial. De acordo com esse ponto de vista,

¹⁰³ FAUSTO, 1978:9-10

¹⁰⁴ GOMES; FERREIRA, 1989: 248

¹⁰⁵ Para a discussão acerca das interpretações da *Revolução de 30*, além do texto aqui utilizado de Gomes e Ferreira (1989), indico o texto: PANSARDI, Marcos Vinícius. **Da revolução burguesa à modernização conservadora**: a historiografia frente à revolução de 1930. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas.

o Partido Democrático de São Paulo sugira como representação política de novos setores, como industriais, grupos financiadores e classes médias, que representavam um novo ritmo social mais dinâmico e a Aliança Liberal (principalmente gaúchos e mineiros) também teria seus interesses convergentes ao interesse industrial.

De acordo com Fausto (1978), não existia essa oposição fundamental entre estes dois setores da elite social: o latifúndio agrícola e o burguês industrial. O setor industrial era desprovido de força de coesão para desbancar a elite agrária de forma revolucionária. Aliás, muito pelo contrário, esta mesma indústria era extremamente dependente do setor primário exportador, pois mesmo depois de dez anos do *episódio revolucionário*, a força da atividade primária ainda representava 65,1% da população ativa¹⁰⁶.

O Partido Democrático de São Paulo, que seria vanguardista em relação à ideologia industrial, tinha entre os seus, Mário Pinto Serva, que escrevera um artigo em crítica ao pensamento e discurso pró-industrialização de Roberto Simonsen¹⁰⁷. Em contra partida, o Partido Republicano Paulista, tradicional defensor dos interesses cafeeiros, mantinha estreita relação e permanente aliança com a burguesia industrial, exemplo dessa relação é o encontro entre políticos do PRP e empresários do setor têxtil¹⁰⁸, cujas principais preocupações foram taxar as entrada dos tecidos ingleses no Brasil e evitar a importação do maquinário que permitiria o aumento da concorrência.

¹⁰⁶ “Sem dúvida, as atividades agrícola são as fundamentais pois, em 1920, o setor primário abrange 69,7% da população ativa, o secundário 13,8 e o terciário 16,5, proporcionalidade que sofre poucas alterações vinte anos depois, com 65,1% para o setor primário, 14,8 para o secundário, 18,2 para o terciário”. In: BAER, Werner. **A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1966, p. 20 *Apud* FAUSTO (1987:22)

¹⁰⁷ “É preciso repetir um milhão de vezes: o Brasil é um país essencialmente agrícola. O que lhe importa fundamentalmente é explorar com a lavoura a pecuária e a mineração, os 8.500.000 Km² que possuímos e dos quais oitenta ou noventa por cento ainda estão desaproveitados. É apenas ridículo sacrificar o interesse dessa exploração ao de meia dúzia de industriais do Rio e de São Paulo?”. (*Diário Nacional*, 7-6-28 *Apud* FAUSTO 1987:33)

¹⁰⁸ Manoel Villaboim e Arnolfo de Azevedo (políticos do PRP) com Francisco Matarazzo, Rodolfo Crespi e Jorge Street (empresários do setor têxtil).

Se, hipoteticamente, a burguesia industrial estava associada à Revolução de 1930, outro protagonista nesse episódio – a Aliança Liberal – também teria ímpeto industrialista. Todavia, de acordo com o autor, a principal força industrial da época encontrava-se em São Paulo e, diante de uma breve análise das elites mineira e gaúcha, era fácil chegar à conclusão de que o poder dessas elites advinha do setor agrícola. Os partidos gaúchos que compunham o quadro político do Rio Grande do Sul à época (Partido Libertador e Partido Republicano Riograndense), descontentes com a política de Washington Luis, compuseram a Frente Única Gaúcha, que contava com diversos políticos já experientes ligados ao setor agrário e uma nova geração que não representava uma ruptura, mas, a substituição e manutenção dos interesses vigentes. Por seu turno, em Minas Gerais, apesar do núcleo industrial existente em Juiz de Fora, a sociedade era estruturada em torno da propriedade rural e das interações sociais que dela emergem, ou seja, também possuía uma elite política oligárquica, agrária, poderosa e quase impenetrável, que não tinha interesses no setor industrial.

Sendo assim, os protagonistas de 1930 pertenciam à oligarquia agrária e, se criticavam o governo de Washington Luis no tocante à política econômica, não o faziam por terem ideais industrialistas, mas sim por serem contrários à concessão de benefícios aos produtores de café, política que tinha seu expoente nas *Operações Valorizadoras*, que, de acordo seus críticos, prejudicavam as outras atividades igualmente agrícolas, como as culturas do algodão e do açúcar.

É claro que existem conexões entre a *Revolução de 1930* e o processo de industrialização, mas, isso não é suficiente pra inferir que a *Revolução de 1930* conduziu uma burguesia industrial ao poder. Em consonância com o pensamento furtadiano, Fausto destaca que o desenvolvimento da indústria referente àquela época era fruto de uma mescla da ação do Estado e de conjecturas favoráveis à produção do

que se tornara difícil de importar. São exemplos dessas medidas estatais: postos de relativa importância no governo Vargas ocupados por representantes do setor burguês, como Guilherme da Silveira (presidente do Banco do Brasil) e Jorge Street (diretor da Divisão Industrial do Ministério do Trabalho); incentivos econômicos oferecidos à indústria extrativista e agroindústria; obrigatoriedade de adição de álcool à gasolina importada; compra pela E.F. Central do Brasil e pelo Lloyd Brasileiro de toda a produção nacional de carvão; proibição de exportação das sucatas de ferro; incentivos à capacidade de produção que favoreceram a expansão de fábricas de cimento, etc. Entretanto, apesar dessas medidas existirem, as mesmas não deveriam ser confundidas com um plano desenvolvimentista, pois haveriam indícios de que não eram parte de um plano previamente concebido, e sim eram medidas esporádicas, ou seja, que eram tomadas conforme a necessidade do momento.

Sendo assim, é simplista dizer que a *Revolução de 1930* foi fruto de uma *nova classe social*, seja ela a classe média ou a burguesia industrial. Diante desses argumentos é possível perceber que, embora a classe média tenha dado lastro à Aliança Liberal, ela era muito heterogênea e dependente do setor agrário pra conseguir, em plano nacional, formular um programa em seu nome. Já em relação aos industriais, é necessário lembrar que eles compunham um setor com forte marca regional (herança de sua origem na Primeira República) e que se em São Paulo começou a haver, com o passar dos anos, uma diferenciação entre a burguesia industrial e o setor agrário, que não foi suficiente para romper com o acordo da classe dominante em favor de interesses paulistas, pelo contrário, pois os grandes industriais contavam com a proteção do PRP e apoiaram abertamente a candidatura de Júlio Prestes.

Pode-se dizer, então, que os vitoriosos de 1930 compunham um quadro heterogêneo, tanto do ponto de vista social como político. Em comum tinham um mesmo adversário, todavia com perspectivas distintas, resumidamente:

os velhos oligarcas, representantes típicos da classe dominante de cada região do país desejavam apenas maior atendimento à sua área e maior soma de pessoal de poder, com um mínimo de transformações; os quadros civis mais jovens inclinavam-se a reformular o sistema político e se associavam transitoriamente com os tenentes, formando um grupo dos chamados “tenentes civis”; o movimento tenentista – visto como uma ameaça pelas altas patentes das forças armadas – defendia a centralização do poder e a introdução de algumas reformas sociais; o Partido Democráticos – porta-voz da classe média tradicional – pretendia o controle do governo do Estado de São Paulo e a efetiva adoção dos princípios do Estado liberal, que aparentemente asseguraria o seu domínio¹⁰⁹.

Em linhas gerais, no seu trabalho de 1972 – *Pequenos ensaios de história da República* – Fausto tem como eixo central de sua argumentação a idéia de que mais importante do que as divisões setoriais (burguesia agrária, comercial, industrial), foram as concentrações de atividades econômicas em áreas geográficas bem definidas, o que, conseqüentemente, proporcionou a formação de uma *estrutura regional de classe*. E que, diante desta formação, o papel da oligárquica cafeeira era “(...) sua capacidade de articulação permitiu que ela fosse mais do que beneficiária da ação do Estado e que forjasse as instituições estatais e as transformasse no instrumento do seu interesse¹¹⁰”.

Todavia, independentemente da heterogeneidade dos *grupos revolucionários*, característica comum à maioria das revoluções, é importante saber quais desses setores predominaram e quais foram os objetivos no pós-trinta. Para o primeiro aspecto, de acordo com Fausto (1987; 1989; 2002) a partir de 1930 ocorreu uma troca na elite do poder sem grandes rupturas. Os quadros oligárquicos – *carcomidos da política* – deram lugar aos militares, aos técnicos diplomados, aos jovens políticos e, poucos mais tarde,

¹⁰⁹ FAUSTO, 2002:326

¹¹⁰ FAUSTO, 1972: 5

aos industriais. Importante ressaltar que muitos deles, inclusive o próprio Getúlio Vargas, já tinha iniciado uma carreira vitoriosa no interior da antiga ordem.

Para o segundo aspecto é importante lembrar que, desde o princípio, o novo governo centralizou em suas mãos tanto as decisões econômico-financeiras como as de natureza política, sendo o principal árbitro dos diversos interesses em jogo. Todavia, apesar de ter perdido terreno pois suas forças baseavam-se na força dos Estados, as oligarquias não tinham desaparecido, tampouco desapareceram as relações sócio-políticas oriundas das *trocas de favores*, mas, “a irradiação agora vinha do centro para a periferia, e não da periferia pra o centro”. Além dessas características marcantes – centralização e grau de autonomia – o Estado que nasceu em 1930 se difere do Estado oligárquico por outros motivos, como, dentre os quais é possível destacar:

1. a atuação econômica, voltada gradativamente para os objetivos de promover a industrialização; 2. a atuação social, tendente a dar algum tipo de proteção aos trabalhadores urbanos, incorporando-os, a seguir, a uma aliança de classes promovida pelo poder estadual; 3. o papel central atribuído às Forças Armadas – em especial ao Exército – como suporte da criação de uma indústria de base e sobretudo como fator de garantia da ordem interna¹¹¹.

Ainda de acordo com Fausto, em síntese, pode-se dizer que o Estado getulista promoveu o capitalismo nacional, com base em dois suportes: no aparelho de Estado, as Forças Armadas; na sociedade, uma aliança entre a burguesia industrial e os setores da classe trabalhadora urbana. E, o mais importante de todas as características: o nascimento do *Estado de compromisso* no Brasil. De acordo com Sonia Draibe:

Um Estado específico, distinto do Estado da tradição ocidental clássica, produto de uma prolongada crise agrária, da dependência dos setores médios urbanos e a pressão popular, o “Estado de compromisso” expressa a ausência de hegemonia de qualquer um dos grupos dominantes e exerce o papel de árbitro entre os interesses, respondendo por uma solução de compromisso e equilíbrio¹¹².

¹¹¹ FAUSTO, 2002:327

¹¹² DRAIBE, 1985:22

Independentemente de toda a discussão econômica que possa se realizar e recuperar aqui sobre o que se definiu como *Estado de Compromisso*, é importante perceber que houve ausência, num primeiro momento, de hegemonia de qualquer grupo envolvido. Esta argumentação pode ser reforçada quando percebemos que a oligarquia agrária perde seu poder político com o final da *Política do Café-com-Leite*, mas mesmo assim a Reforma Agrária não é realizada no Brasil. Além disso, as *Operações Valorizadoras de Café* continuam no Governo Vargas, agora sob comando da União, ou seja, ganha impacto nacional. Sendo assim, o processo de industrialização, decorrente da queda na comercialização do café, surge como uma realidade nova, que traz consigo novos atores urbanos e a necessidade de se pensar a *questão social*, agora relacionada com os Direitos do Trabalho.

Diante de todas as mudanças dos anos 1920 e início dos anos 1930, a alternativa varguista é tentar equilibrar os atores e disputas sociais e políticas, de modo que o presidente conseguisse se manter no poder, primeiramente como modo extra-constitucional, depois como governos eleito e, finalmente, como *Estado de exceção*¹¹³.

¹¹³ Para discussão aprofundada sobre esta categoria e desdobramentos modernos, ver: AGAMBEN, Giogorio. **Estado de Exceção**.

Capítulo III

De Questão de Polícia à Questão Social: a questão política na Constituição de 1934

No capítulo anterior foi possível identificar o contexto anterior à década de 1930 e como vários problemas advindos do final do Império ainda se estenderam ao começo da República. Além desses problemas que podem ser classificados como “heranças”, somaram-se a este quadro mudanças na Economia que refletiram diretamente nas novas configurações da *questão social*, que passa a estar relacionada diretamente com as mudanças no mercado de trabalho e a necessidade de o Estado intervir no conflito Capital-Trabalho como um modo de evitar conseqüências danosas geradas pelo conflito direto desses dois atores.

Devido a essas mudanças, a Constituição de 1934 é a primeira a apresentar em seu título IV a discussão sobre a *Ordem Econômica e Social*. Esta é, inclusive, uma de suas características que a torna mais famosa. Sem dúvida nenhuma sua importância está na cristalização, em forma de lei, de direitos sociais importantes. Todavia, tal importância não pode ofuscar a movimentos anteriores que influenciaram neste tipo de resolução (direitos garantidos pela lei), bem como não se pode deixar de apontar que, no que tange aos direitos sociais, a Carta de 1937 dá continuidade aos avanços sociais, em detrimento da ampliação política.

Sendo assim, este capítulo lança mão de dois casos específicos para indicar a vivacidade dos anos anteriores à década de 1930, de maneira que fique apontado que as discussões que se fizeram na Constituinte de 1933/34 foram discussões necessárias diante da fertilidade de idéias que vinham florescendo desde o começo do século XX. Aqui, então, se apresentam as idéias do movimento feminista, que foram responsáveis por parte da pressão para a existência do voto feminino no Código Eleitoral de 1932. Logo após, as idéias a respeito da assistência social, na figura de Ataulpho de Paiva. Depois de uma pequena discussão sobre a Constituinte de 1933/34 e a implementação no nível legislativo de respostas estatais ao conflito do Capital-Trabalho. E, por fim,

observações finais são lançadas a respeito das continuidades e discontinuidades nesta questão.

Estes dois casos apresentados, somam-se a outros, como a Revolta da Vacina (tratada parcialmente no capítulo anterior) e a importância de discussões políticas da Primeira República, que, como demonstram Cristiana Buarque de Hollanda, são responsáveis pelo Código Eleitoral de 1932, num processo iniciado anteriormente¹¹⁴. Sendo assim, o foco de análise preza pela sociedade civil como ator social, e não delega ao Estado a prodigalidade que normalmente lhe é outorgada: as leis e direitos conquistados dessa época são reação a movimentos que estavam presentes na sociedade anteriormente.

¹¹⁴ Dessa forma, esta argumentação busca colaborar com trabalhos como o de Hollanda (2009), que analisa as mudanças na esfera política como processos iniciados anteriormente. Na mesma linha, Viviani (2009), analisa a trajetória política do movimento tenentista entre 1922, data de seu surgimento, e 1932, momento em que o Clube 3 de Outubro formulou o Esboço de Reconstrução Política e Social do Brasil. Assim, demonstra como ao longo desse período o tenentismo transitou de um grupo militar, defensor de interesses institucionais, a grupo político, ao formular um projeto para o conjunto da sociedade, ou seja, passou de um movimento reativo a um movimento propositivo.

A Revolta da Vacina

Oswaldo Cruz era o diretor geral de Saúde no governo Rodrigues Alves, com postos na sua carreira como diretor do Instituto Seroterápico de Manquinhos, ele se formara e realizara estágio no Instituto Pauster, de Paris. Depois de pesquisar sobre a febre amarela, descobrira que os estadunidenses conseguiram a aplacar de forma eficaz através do combate ao vetor da doença. Tal descoberta determinou a postura de combate à epidemia de febre amarela. Mas, também rendeu ao diretor de Saúde e aos seus assistentes a pecha de “mata-mosquitos”. Sendo assim, a batalha não era travada apenas contra o mosquito:

Médicos e higienistas negavam a doutrina de Finlay¹¹⁵ ou, pelo menos, a eficiência dos métodos adotados pela comissão norte-americana de Cuba e por Oswaldo Cruz. Os demagogos do Congresso ecoavam a virulenta campanha. A justiça protegida por meio de *habeas-corpus* a “inviolabilidade do domicílio” particular contra os expurgos da Saúde Pública¹¹⁶.

Todavia, sem ligar para a oposição, Oswaldo Cruz continuou a luta contra a doença. Além da fama internacional que conquistou, pois foi elogiado por cientistas europeus e americanos, o número de pessoas atingidas fatalmente pela doença diminuía: “Os óbitos por febre amarela desciam de 584, em 1903, quando iniciada a campanha profilática, a 53, em 1904, e, em 1906, a velha peste desaparecera virtualmente dos quadros da mortalidade do Rio de Janeiro, depois de ter feito, em 60 anos, cerca de 60 mil vítimas”¹¹⁷.

Então, depois do triunfo sobre a febre amarela, a nova campanha que se fez era contra a varíola, que deveria ser erradicada com a vacinação obrigatória. Outra grande

¹¹⁵ Havia duas doutrinas sobre a transmissão da febre amarela. Uma que considerava a transmissão de pessoa à pessoa. E outra que considerava o *aedes aegypti* como vetor. Já em 1881, na Conferência Sanitária Internacional, realizada em Washington, Finlay defendeu que o combate aos mosquitos seria a forma adequada de prevenção da doença.

¹¹⁶ BELLO, 1959:208

¹¹⁷ Idem

briga. A vacinação já havia sido determinada desde 1811, com o então Príncipe Regente D. João. Mais tarde, com o Governo Provisório, a vacina obrigatória na infância era uma das pautas entre os primeiros decretos, sem nunca ser cumprida. Já na época da Primeira República, a obrigatoriedade da vacina e da revacina tornava-se regra nas legislações de vários países. Todavia,

a inoculação no organismo humano de germes patogênicos para protegê-lo contra certas moléstias contagiosas seria sempre fácil motivo para a exploração dos demagogos. [...] A liberdade do cidadão, na época de intransigente individualismo, sobrepunha-se a tudo, inclusive ao perigo de contágio do meio em que ele vivia. Conseguindo do Congresso, depois de apaixonada campanha, a lei de vacina compulsória, o governo Rodrigues Alves dava o pretexto para os motins de que a República já parecia saudosa...¹¹⁸

Vários eram os motivos de oposição em relação à campanha de vacinação. Uns, como os positivistas, negavam a eficiência da vacina de Jenner. Outros, por sua vez, opunham-se à sua obrigatoriedade. De qualquer forma, apesar da vitória na Saúde Pública, a relação entre a população e o governo era truculenta. Mas não se pode negar que o governo Rodrigues Alves é marcado por uma nova concepção de *sociedade*. Que, como citado anteriormente, ele *dera o impulso primeiro de que os seus sucessores não poderiam mais recusar*. Sendo assim, com as novas concepções de gestão pública e com as novas condutas da sociedade frente às decisões governamentais, a década de 1920 já anunciava que, em algum momento, os conflitos que já não se encontravam somente em estado latente teriam o auge de sua ebulição.

Dessa forma, embora o foco central deste trabalho seja as mudanças na Constituição de 1934, no que concerne aos Direitos Sociais e do Trabalho, acontecimentos como este mostram como o clima anterior à Revolução de 1930 não era de uma sociedade apática, muito pelo contrário, havia revoltas como a da Vacina e da

¹¹⁸ BELLO: 1959:208-9

Chibata e depois demarcações de posição, especialmente, em relação aos Direitos Sociais, como a presença das idéias de Ataulpho de Paiva e Direitos Políticos, como pressão para o Código Eleitoral de 1932 e a conquista do voto feminino.

O voto feminino

Um ponto considerado inovador na Constituição de 1934 é o voto feminino¹¹⁹. Mais uma vez, os elementos que aparentemente são inovadores na Carta, na verdade, são frutos de movimentos anteriores. Poderiam ser considerados fontes primárias do movimento feminista as manifestações públicas às quais as mulheres aderiram, como fim da escravatura, fim da monarquia, direito ao divórcio, direito ao sufrágio universal, etc. Aqui nos interessa, particularmente, a luta para conquista do voto feminino.

De acordo com Monari (2006), inicialmente as mulheres buscaram o direito de votar de maneira isolada e, portanto, buscaram o seu alistamento individualmente. Apoiada na Lei Saraiva, que garantia o direito de voto a quem tivesse título científico, Izabel de Souza Matos requereu direito de votar, mas, apesar de ter seu direito atendido, não conseguiu se alistar. Já em 1910 foi fundado o Partido Republicano Feminino (PRF), que além de defenderem o sufrágio universal, queriam a emancipação feminina. Entre outras realizações, este partido promoveu uma passeata em 1917¹²⁰ e utilizava do meio da imprensa para divulgar seus protestos. Sem muita repercussão e devido à peculiaridade de terem um partido sem ainda poderem votar, o partido foi dissolvido.

¹¹⁹ Na verdade, o voto feminino é direito conquistado desde 1932, com o Código Eleitoral. Mas é sacramentado com a CF1934.

¹²⁰ “Em novembro de 1917, organizou uma passeata com 84 mulheres, surpreendendo a população do Rio, o que pode ter contribuído para que, no mesmo ano, o Deputado Maurício de Lacerda apresentasse na Câmara um projeto de lei estabelecendo o sufrágio feminino, que nem chegou a ser discutido”. (SOIHET, 2000: 99)

Coincidentemente, os mesmo finais dos anos de 1910, que marcam o fim do PRF, é a mesma época da chegada de Bertha Lutz ao Brasil, que estava anteriormente na França. Para Soihet, ela é uma das mulheres mais importantes do movimento feminista de início do século XX. Em carta à *Revista da Semana*, Bertha Lutz criticou a atitude dos homens em relação às mulheres, por as tratarem aparentemente com respeito, mas, na verdade, sob tentativa de manter as mulheres em constante estado de infantilização. Todavia, nesta mesma carta, ela admitia que essa “condição feminina” não era fruto apenas do tratamento dos homens para com elas: era também fruto da falta de organização das mulheres em busca dos seus direitos, tal como haviam feito as inglesas ou as americanas. Requisitos básicos para esta luta seriam espírito de iniciativa, exercício do trabalho e educação. O exercício do trabalho era necessário para livrar as mulheres da “dependência humilhante”, além de promover o amadurecimento do pensamento feminino. Já a educação seria o meio de conquistar tal objetivo.

Bertha Lutz ainda escreveu em jornais como o *Rio Jornal*, sempre defendendo a emancipação política das mulheres. Como representante dos ideários feministas, ela escreveu sobre as diversas dimensões do feminismo e se preocupou com as condições de vida das mulheres trabalhadoras. Todavia, mesmo diante “da multiplicidade de atividades que conseguiu empreender, abrindo várias frentes de luta, a conquista do voto, de acordo com espírito da época, mereceu prioridade. Acreditava que o acesso aos direitos políticos eram essenciais à obtenção de garantias com base na lei”¹²¹. Sendo assim, em 1919, ela funda a Liga para Emancipação Intelectual da Mulher, que visava ao reconhecimento dos direitos da mulher e à sua participação na vida pública. E a mesma tática era usada: movimentação da opinião pública e fazer pressão no Congresso.

¹²¹ SOIHET, 2000: 101

Já nos conturbados anos 1920, a Liga que fora fundada há pouco tempo, dá lugar a Federação Brasileira para o Progresso Feminino (FBPF). Fundada em 9 de agosto de 1922, ela tinha por objetivos “coordenar e orientar os esforços da mulher no sentido de elevar-lhe o nível da cultura e tornar-lhe mais eficiente a atividade social, quer na vida doméstica quer na vida pública, intelectual e política”¹²².

De acordo com Monari, esta federação teria papel importantíssimo para a conquista de direitos pelas mulheres, devido basicamente à grande habilidade de Bertha conseguir fazer alianças. A FBPF tinha como mote de sua luta conseguir impetrar medidas legislativas que garantissem melhores condições de trabalho e de educação para as mulheres. Argumento ainda interessante era que isto não libertaria apenas as mulheres, mas também os homens que poderiam não ser os únicos responsáveis pela manutenção financeira da família. E de que maneira seria possível tal emancipação. Para elas, apenas com o acesso ao voto, pois:

[...] a ênfase na questão sufragista estaria no fato de se considerar que o acesso à direitos políticos seria imprescindível para a obtenção de diferentes garantias legais. Bertha Lutz declarava, ainda, que não era a conquista do sufrágio que afastaria as mulheres de suas obrigações tradicionais, mas as necessidades e dificuldades da vida material que lhe forçavam a aceitar longas jornadas de trabalho por baixos salários; situação que ocorria, segundo ela, justamente devido à falta de participação feminina nas decisões legislativas. Daí a ênfase das mulheres da FBPF nas questões legais, principalmente no direito ao sufrágio como elemento chave para verdadeira iniciação de sua cruzada emancipatória¹²³.

Então, a Campanha para conquista do voto feminino continuava. O projeto do senador Senador Justo Chermont foi aprovado pela Comissão de Constituição, em maio de 1921, pois identificavam as mulheres como integrantes do grupo ao qual a cidadania da Constituição se referia. Mesmo assim, depois do encaminhamento à Comissão de

¹²² SOIHET, 2000: 101

¹²³ MONARI, 2006: 88-89

Justiça, que tinha maioria contrária ao reconhecimento legal do voto feminino, foi considerado melhor esperar por momento oportuno para julgarem tal causa. Ainda foram apresentados outros projetos como o de 1924 que, apesar de incluir a mulher como eleitora, estabelecia a necessidade de autorização do marido para exercer tal direito. Obviamente tal restrição colocou o movimento das feministas em alvoroço, pois elas argumentavam que o voto, como direito político da cidadã, não poderia ficar à mercê de autorizações de outros.

Por fim, depois de idas e vindas no processo de luta pelo direito de voto, somente no Pós-1930, que o Decreto 21.076 de 24 de fevereiro de 1932 estabeleceu o voto feminino e o voto secreto. Tal princípio foi incluído no artigo 108 na Constituição de 1934. Sendo que Bertha Lutz foi uma das duas mulheres indicadas para a Assembléia Constituinte de 1933/34.

A Assistência Social no Pré-1930

Iniciativas em relação à assistência social no Brasil datam da Primeira República, quando a proteção social e seus respectivos recursos eram denominados *Assistência Pública*. Ataulpho Nápole de Paiva – reconhecido magistrado brasileiro¹²⁴ – já defendia a criação da *Direção Geral de Assistência Pública*, que deveria estabelecer critérios legais para a proteção social dos “necessitados”. Mais adiante, já no Estado Novo, a configuração do então *serviço social* vai ganhar mais *status* na administração pública: o governo de Vargas cria, em 1935, o *Conselho de Serviço Social*,

¹²⁴ Ataulpho Nápole de Paiva foi famoso magistrado brasileiro. Teve muitos artigos e livro publicados entre o final da Primeira República e o início do Estado Novo, a respeito da então denominada Assistência Pública. Ele, inclusive, foi presidente do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) do governo Vargas. Mais informações a respeito de sua trajetória política e intelectual podem ser encontradas no sítio do Supremo Tribunal Federal (Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 28 jul. 2008).

informalmente ligado ao seu gabinete, este conselho “era composto por representantes da sociedade que estudavam e opinavam sobre problemas sociais e subvenções em obras públicas”¹²⁵. Já em 1938, é criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS – Decreto Lei nº 525, de 1º de julho de 1938), vinculado ao Ministério de Educação e Saúde de Gustavo Capanema. Ataulpho de Paiva foi então nomeado presidente do conselho e teve como colaboradora Stela de Faoro, fundadora da Escola Nacional de Serviço Social do Rio de Janeiro. No segundo governo Vargas, sua esposa, Darcy Vargas, vincula-se à Legião Brasileira de Assistência (LBA), instituição que continuara presente no Brasil até os escândalos do governo Collor.

Embora ainda não exista de forma sistematizada, a assistência social já era tema de forte discussão no início do século XX. Talvez as idéias que tenham ficado mais famosas sejam as de Ataulpho Nápole de Paiva, acima citado. Para Paiva (1916), seu texto, *Justiça e Assistência – novos horizontes*, é um indício de que existia à época uma remodelação, racional e científica, no país em relação à assistência pública em suas várias e múltiplas modalidades. Para ele a assistência está associada à caridade e o culto a esta sempre presente em nosso país, tanto que um dos casos mais extremos como o da indigência sempre encontra esforços para aplacá-la e

Todas as desgraças encontram um apoio valioso e um amparo abnegado. Um simples apelo á generosidade da população faz brotar donativos opulentos. Os socorros que, á discreção, prodigalizamos á orphandade, á pobreza e ao infortunio não têm barreiras impostas nem limites traçados. Por toda a parte espalham-se as casa de beneficência, os asylos, os orphanatos, os estabelecimentos hospitalares, os dispensarios, as casas pia, as associações religiosas, os socorros mútuos, as devoções, as ordens e as irmandades¹²⁶.

¹²⁵ SPOSATI, 2007:14

¹²⁶ PAIVA, 1916: 113

Para ele, embora haja reconhecimento de que a assistência no Brasil era de ordem ainda privada, a Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro, que havia sido fundada há mais de três séculos, estava em pleno estado de opulência, o que permitia a fundação de um serviço de “Socorro de urgência na via publica”, tido como modelar e mantido pelo posto de Assistência de Municipalidade do Rio de Janeiro (então capital do Brasil). Ainda, a distribuição de esmolas, favores, subvenções e benefícios públicos e particulares demonstrariam vitalidade e disposições de “louvável solidariedade” o que deveria ser motivo de orgulho.

Todavia, mesmo diante desse quadro, para Paiva, era necessário reconhecer que, embora haja um sentimento permanente de caridade, este sentimento se exerce sem ação coordenada, sem arranjo algum. Os trabalhos de assistência eram executados de modo fragmentado, em parcelas, sem o rigor do método, sem cooperação eficaz e ainda sem a organização dos auxílios recíprocos e dos resultados compensadores:

As manifestações compassivas dos nossos sentimentos da piedade e de amor ahi estão simplesmente resumidos e estampados em fundações grandiosas, mas isoladas e deploravelmente dispersas. Dahi a insufficiencia dos esforços e a inefficiencia dos recursos, phenomeno aliás observado em todas as epochas e todos os tempos¹²⁷.

Claro que essas seriam fontes do que era considerada a “alma da filantropia”, mas para que completassem seu fim era necessário que tivessem, além de uma existência própria e independente, “fontes de energia mais eficiente”. A assistência, então, que por muito tempo tinha sido constituída apenas como beneficência individual ou facultativa, deveria assumir uma visão mais experimentada que integrasse tais aspectos, pois as bases essenciais do dever social da assistência repousariam nos altos desígnios da caridade, da solidariedade e da justiça. E a concordância e a acomodação

¹²⁷ PAIVA, 1916: 114

desses diversos elementos componentes exprimiriam as condições fundamentais de sua alta missão na sociedade.

Para Paiva, o maior problema é que a Assistência Pública, embora dentro de seu organismo encerre a revelação franca e tangível da caridade humana, nunca tinha havido sido, no Brasil, realizada como algo organizado. A sorte dos considerados desgraçados era entregue ao acaso das boas vontades e que, em casos extremos, quando esta “caridade desorganizada” não dava conta, o policiamento era a solução:

Vivemos em tal período de rotina, de imprevidencia e anarquia, que chegamos aos extremo de appellar para a acção policial todas as vezes que entra em crise a funcção tutelar dos nosso rudimentar aparelho de caridade e beneficencia. A' minguia de iniciativas, de esforços concatenados e de uma segura orientação da parte do poder publico, é para Policia que se voltam todas as vistas, imaginando-se que unicamente ella póde explicar, resolver e aplanar os casos concorrentes, devendo mesmo, em muitas circunstancias, avocar a direcção e superintendência de certos cargos¹²⁸.

Esta seria, para o autor, uma das piores incongruências, porque se existe um serviço que, por sua natureza fundamentalmente especial, deveria estar sempre afastado das cogitações da autoridade policial, este é o serviço da Assistência, qualquer que fosse a órbita extremamente complexa das suas atribuições. A polícia tem uma função diferente, que é o ofício de prevenir e reprimir o crime, tendo sua característica e processos adequados. A sanção penal pressupõe o emprego de força e, não raro, a polícia usa desse emprego de violência para fazer vingar os seus inquéritos e suas pesquisas. Entretanto,

Os desvalidos, (...) os abandonados e os desfavorecidos, em regra, não são criminosos: são necessitados de auxílios públicos e particulares. E essa cooperação sómente é feita, alcançada e executada pela condescendência, pela docilidade dos meio empregados, pela tolerancia, pela educação moral e pela transigência razoável e bem compreendida. O contraste, por conseguinte, entre os dois elementos [da assistência e da atuação da polícia] não póde ser mais visível,

¹²⁸ PAIVA, 1916:116

assim como a incompatibilidade entre eles não póde ser maior e nem perfeita¹²⁹.

Para o autor, essa relação é fruto de um despreparo da sociedade como um modo de racionalizar o processo de assistência social, o que, na prática, abre margem para a violência policial, o que justificaria a frase, anos depois, de que a “questão social é um caso de polícia”. Todavia, embora fosse relativamente comum essa medida mais extrema, Paiva argumenta que nunca poderia ser tomada tal atitude, pois a lógica operativa da assistência social deveria ser a de auxílio aos *desgraçados* e estes não deveriam, em hipótese alguma, ser associados aos criminosos e tratados como tais. Neste período, portanto, começa-se a formar a lógica de funcionamento do Estado, que embora ainda não seja o responsável pela assistência pública, já demonstra a ambigüidade no tratamento da pobreza: de um lado, há a lógica de um esboço de da assistência social que indica a necessidade de suprir carências de cidadãos que não se mantêm por si próprios e, de outro, há a lógica da repressão policial, pautada o estigma de que todos os desvalidos estão associados com o crime e que, portanto, devem sofrer a repressão por meio de violência policial.

Outro ponto importante, então, seria a necessidade de aliança entre a assistência pública e a privada, havendo, à época, defesas dos diferentes pontos de vista em relação a esta aliança. Se nenhuma delas deve ser aplicada ou se nenhuma delas merece entrar em ação, era uma discussão extemporânea, porque, de acordo com Paiva, a constituição dos Estados nas sociedades modernas ainda não havia abrigado uma só dessas fórmulas, um só desses teoremas. Invariavelmente, todavia, a assistência era considerada como um dever estrito do poder público, embora, não obstante, a iniciativa privada se conferisse toda a liberdade de ação para desenvolver, cultivar e produzir a beneficência.

¹²⁹ PAIVA, 1916:117

Independentemente desse debate, era claro, já na época, que a resolução desta problemática estava no campo econômico e social:

Nesse terreno é que o problema deve ser proposto e resolvido pela arte econômica e social. A situação permanece a mesma em todos os tempos, quaesquer que tenham sido as concepções de *fim* do Estado: ou seja elle uma realização da *lei moral*, como queriam HEGEL e PLATÃO, ou seja o desenvolvimento das faculdades da nação, o aperfeiçoamento da sua vida, seu acabamento, como doutrinou BLUNTSCHLT, ou porque ainda, na modernissima orientação do provector LÉON DUGUIT, o Estado é juridicamente obrigado a fazer com que cada um promova os meios necessarios á subsistencia, inadmissivel sendo que se diz civilizado, um individuo qualquer possa estar exposto a morrer de fome, principio que constitui, talvez, o direito das próprias escolas socialistas¹³⁰.

E é reconhecido que o Estado é o ator que juridicamente deve promover os meios para a subsistência para os que não se auto-mantém. A Assistência Privada é considerada como indispensável para casos particulares, que são limites. Mas, em momento algum deve suplantar as atribuições especiais da Assistência Pública, nos seus direitos de vigilância para execução da lei. E as formas da assistência, então deveriam subsistir para maior soma de benefícios aos *desgraçados*. Pois, suprimir a assistência privada seria arrancar dos cidadãos um direito incontestável e, suprimir a assistência pública, seria abandonar ao acaso incerto das boas vontades o socorro às misérias mais atrozes. Daí, seria impossível combinar intervenção do Estado e liberdade na caridade, o que por força da lógica, leva à necessidade de conciliar as duas, conservando ao Estado o direito de vigilância e fiscalização que exerce dos cidadãos e das associações,

Entretanto, depois do methodo e do systema, que são as condições primordiais para o exercício regular da Assistencia, um outro elemento basico se impõe como corollario imprescindível para a ação dessa nobilissima tarefa social. As duas forças – a do Estado e dos particulares – precisam de uma harmonia que deve existir sem desfallecimentos e sem interrupção¹³¹.

¹³⁰ PAIVA, 1916: 284

¹³¹ PAIVA, 1916:286-7

Qual, então, seria a forma de alcançar tais objetivos? Seria a confederação das obras e das associações, em união permanente em torno do Estado, ligados pelo traço da caridade. O que se deveria fazer, então, era centralizar em associação de patriotas humanitários, com respeito à sua autonomia; concentrar nesse “Offício Geral” os interesses dos benfeitores e dos *indigentes*; fazer nascer dessa relação uma fiscalização da *mendicidade*, fornecendo ao poder público o caminho seguro para que o socorro aos mendigos seja realizado da maneira mais proveitosa; formar Comissões que sirvam de sentinelas que fiscalizem os asilos promovendo as necessidades de seus múltiplos intentos por meio de contínuos e repetidos inquéritos de modo a melhor conhecer os *indigentes* e melhor poder os atender.

Essas idéias demonstram como desde o início do século XX as formulações teóricas a respeito da assistência social já existiam. Ela aparecia como assistência privada quando tinha fonte originária da sociedade civil. E assistência pública, quando se referia ao Estado como responsável. Como apontado aqui, na discussão de Paiva, já era indicado a necessidade de comunicação entre esses dois modelos. Para este autor, não se deveria descartar a assistência oriunda da sociedade civil e o Estado deveria ser o coordenador dessas atividades. Ou seja, por mais que ele admitisse a importância das iniciativas privadas, o Estado era considerado o ator que deveria ter maior responsabilidade diante desta problemática.

A questão social na Legislação

Em contexto que, embora com caráter ainda incipiente, a indústria surge no Brasil em uma sociedade agrária e escravagista, o que trouxe à tona novos problemas internos à sociedade. De um lado, os industriais começaram a se organizar, como, por

exemplo, com a fundação da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional¹³², visando ao enfrentamento de problemas como o imperialismo inglês que massacrava a possibilidade de desenvolvimento da indústria ainda em formação e também de organizações dos proletariados que se encontravam em fase embrionária. De outro lado, temos a organização do trabalho, que em um primeiro momento, no início do século XIX, apareceu com as associações mutualistas – que diferentemente das confrarias, agregavam apenas empregados – e, no final do século XIX, passa a se expressar pela resistência das ligas operárias¹³³.

Em contexto internacional, embora resultado de um processo que havia sido iniciado anteriormente, o conflito entre capital e trabalho havia se transformado em um dos maiores problemas político-sociais. Autores apontam para um grande processo de conquistas de direitos, iniciado com a conquista dos direitos civis, seguidos dos políticos e, por último, pelos direitos sociais. Tais gerações de direitos se consolidam, no século XX, especialmente no pós-guerra, no modelo *Welfare State* ou Estado-Providência¹³⁴. Essa foi uma das respostas possíveis à crise do Liberalismo nos anos 1920 e 1930, motivo pelo qual surgiram também as respostas à esquerda e à direita com os regimes comunistas e totalitários.

Diante desse panorama – tanto nacional, como internacional – o processo constitucional aberto após a revolução de 1930 teve que lidar com os problemas que antes não haviam sido debatidos em um processo constituinte. Sendo assim, a respeito

¹³² A Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional foi fundada em 1827 para incentivar o desenvolvimento das “artes e atividades mecânicas”, mas é só a partir de 1867 que a questão da fabricação em série aparece em seu estatuto. As primeiras reivindicações do empresariado em formação datam de 1880. Mais tarde, em 1904, essa sociedade se transformaria no Centro Industrial do Brasil.

¹³³ HARDMAN; LEONARDI, 1991. Importante destacar que as relações entre capital e trabalho ainda se pautavam por um híbrido entre trabalho livre/assalariado e escravagista, sendo essa transição bem específica. Por exemplo, “o pagamento de salários aos operários era concebido como uma novidade excepcional” (HARDMAN; LEONARDI, 1991: 96). Dessa forma, o movimento de resistência dos proletários surgia para reivindicação de melhores condições de trabalho ou mesmo remuneração pela realização do mesmo.

¹³⁴ Sobre este assunto ver ROSANVALLON, 1997.

da Constituição de 1934, formou-se um consenso em relação ao seu avanço para sua época, especialmente no que concerne às discussões referentes à regulamentação do trabalho e aos direitos sociais¹³⁵, demonstrando uma aproximação do Estado brasileiro aos temas candentes à responsividade estatal, à necessidade de minimizar assimetrias sociais, ou seja, às bases do que se consolidou futuramente como *Welfare State*.

Para o modelo clássico de *Welfare State* temos duas vias de consolidação de direitos: direitos do trabalho e direitos sociais. Os primeiros dizem respeito à regulamentação do trabalho¹³⁶, ou seja, definição da jornada de trabalho, regulamentação de salário, condições salubres de trabalho, etc. Os segundos envolvem a tentativa de compensação de assimetrias. Diante dos direitos do trabalho o papel do Estado restringe-se à sua regulamentação, ainda que no campo privado – a regulamentação é pública, mas, a relação sócio-econômica diz respeito ao salário (empregado) e ao lucro (empregador). Já com a prerrogativa estatal de garantia de direitos sociais – acesso à educação, acesso à saúde, acesso à moradia, previdência social e demais condicionantes da hoje conhecida como *Seguridade Social* – há uma mudança significativa no papel do Estado, que torna pública a solução para o problema das assimetrias geradas pela má distribuição de renda¹³⁷.

Embora esse modelo nunca tenha se consolidado no Brasil, alguns aspectos foram incorporados, mesmo que apenas garantidos pela lei. A respeito disto, Wolkmer (1989) argumenta que a efemeridade da Constituição de 1934 está pautada em sua

¹³⁵ WOLKMER, 1989; BONAVIDES, 1991; GUEDES, 1998

¹³⁶ Destaca-se aqui que a regulamentação do trabalho refere-se ao trabalho urbano.

¹³⁷ Anteriormente, no processo de industrialização incipiente, as assimetrias eram percebidas, mas, suas soluções não diziam respeito ao Estado e sim às organizações da sociedade civil, por meio, por exemplo, das Caixas de Pensão, que diziam respeito à previdência privada, iniciada com a Lei Eloy Chaves, Decreto Legislativo de 24/01/1923. Somente na década de 1930, com o aparelho estatal varguista, que o Ministério do Trabalho irá regular as profissões e a previdência. Futuramente, no Estado Novo, tal aparelho estatal já possuirá o CNSS (Conselho Nacional de Serviço Social), órgão submetido ao Ministério da Educação e Saúde de Gustavo Capanema. Sobre este assunto, ver OLIVEIRA; TEIXEIRA (1986), SANTOS (1994), SPOSATI (2007).

característica eclética, ou seja, a Carta tentava se equilibrar diante das inúmeras e variadas pressões de uma sociedade diversificada com a qual até agora as elites não precisavam negociar, configurando, assim, uma nova concepção de Estado:

As alternativas desencadeadas corporificam um projeto, onde [*sic*] o Estado – atuando como pólo viabilizador, capaz de assegurar coesão, o arranjo e a estabilidade entre múltiplos atores – é o legítimo agente do desenvolvimento econômico-industrial e o verdadeiro gerenciador dos direitos sociais, apto a satisfazer “assistencialmente” os objetivos materiais das classes urbanas trabalhadoras¹³⁸.

Ainda de acordo com Wolkmer, a *reconstitucionalização*¹³⁹ teve sua irrupção precipitada pela Revolução Constitucionalista de 1932, sendo que a Comissão do Itamarati – responsável pelo anti-projeto governamental – procurou não apenas incorporar as principais diretrizes dos “revolucionários modernizantes”, como também introduzir a aprovar, no Constitucionalismo do Brasil, uma avançada declaração de direitos sociais e econômicos. Dessa forma, a Constituinte de 1933/34¹⁴⁰, como inserção dos marcos de um modelo específico de Estado, tendeu a patentear, com eficácia, a legitimidade da *questão social*¹⁴¹.

Durante sua História, o Brasil apresentou sete constituições, das quais três são resultado de um processo político-jurídico de outorga do Poder Executivo (1824, 1937 e 1967). As demais constituições (1891, 1934, 1946 e 1988) são fruto de processos constituintes. De acordo com Gomes (1996) todos os nossos trabalhos constitucionais desenvolvidos pelo Poder Legislativo (especialmente convocados para tais fins) são momentos cruciais de grande mobilização nacional, em que o regime anterior era

¹³⁸ WOLKMER, 1989: 8

¹³⁹ Cabe lembrar que a Constituinte de 1933/34, bem como a Constituição de 1934 (promulgada) são marcos da volta à legalidade após a Revolução de 1930. Mesmo que sua permanência seja efêmera, dando lugar à Constituição de 1937, Carta outorgada do Estado Novo

¹⁴⁰ Segundo GOMES (1996), a constituinte precisa ser entendida enquanto processo, ou seja, são marcos importantes: Revolução de 1930; Guerra Paulista (1932); Reforma do Código Eleitoral; Comissão do Itamarati e, finalmente, chamada pra Constituinte.

¹⁴¹ WOLKMER, 1989:9

questionado globalmente, partindo-se para a elaboração de um novo pacto. Sendo assim, “o significado jurídico-político maior da convocação de uma assembléia nacional constituinte é, então, a restauração da legalidade e da legitimidade do poder, fazendo-o passar de um poder de fato, de um regime de força, a um poder de direito, a um regime legal”¹⁴².

Segundo a autora, embora a constituição de 1934 seja enquadrada, juntamente com a de 1891 e 1946, como fruto de “transformações revolucionárias”, ela apresenta certas especificidades. Apesar de ter suas origens no movimento revolucionário de 1930, não é uma consequência imediata, pois a convocação para a Assembléia Constituinte é resultado de pressões de setores sociais, que após dois anos de “arbítrio” do governo, demandavam pela constitucionalização. Assim sendo, a Constituinte de 1934 pode ser caracterizada não como um fruto da revolução e sim como uma exigência da contra-revolução¹⁴³.

Cabe ainda lembrar que Assembléia Constituinte e o texto final da Constituição são parte de um processo maior interno ao Governo Provisório. Pelo Decreto n.º 19.398, o chefe do governo provisório reunia em sua mão as funções e atribuições do Poder Executivo e do Poder Legislativo, expressos em sua prerrogativa de elaborar decretos-leis. Esse caráter deveria ser provisório, pois a convocação de uma constituinte garantiria a ordem legal. Outro passo lógico foi a revisão eleitoral, através de mais um decreto que visava à formação de uma comissão destinada a revisar e apresentar um projeto de Código Eleitoral (que trouxe como novidade, principalmente o sufrágio universal direito e secreto, estendido às mulheres e o estabelecimento da representação classista), bem como a instituição da Justiça Eleitoral. Outro decreto estabeleceu a

¹⁴² GOMES, 1996:9

¹⁴³ GOMES, 1996:12

convocação da Assembléia Constituinte, mas, devido à demora e às inquietações em vários setores da sociedade, eclodiu em 1932 o episódio conhecido como *Revolução Constitucionalista de 1932*, que, embora tenha sido derrotado militarmente, muito provavelmente teve o ganho político da instauração da Constituinte, já que a Guerra Paulista é considerada um dos fatores que pressionaram o governo varguista a convocar a Assembléia Constituinte.

Para a análise de qualquer processo constituinte é necessário o entendimento do seu entorno histórico-político. Um processo constituinte no início de uma década como a de 1930, certamente se defronta com temas referentes ao processo de modernização no país. Assim sendo, segundo Cepêda (2008:4) devido ao seu momento singular a Constituição de 1934 foi a primeira a tratar, obrigatoriamente, de temas como: esgotamento do modelo mercantil-exportador e a alternativa industrial, negociação dos conflitos entre capital e trabalho, regulação das relações entre novos atores sociais emergentes, racionalização da ação estatal e burocratização procedimental e formação de um espírito nacional moderno. E é nesse período também que podemos destacar a recepção de uma corrente de influências internacionais:

Em termos mundiais, repercutia aqui o abalo gerado pela crise do liberalismo nos países centrais resultantes das crises cíclicas de superprodução, das disputas mundiais (duas Guerras Mundiais) e da falência da teoria clássica anteriormente predominante. Desse ponto de mutação, as alternativas surgidas radicalizavam-se à direita e à esquerda (comunismo, fascismo, nazismo e as variações do corporativismo), tendo como versão suave o surgimento do regulacionismo social-democrata¹⁴⁴.

Destarte, a constituição de 1934 apresenta um teor responsivo às questões sociais que abalavam a sociedade brasileira no período: pela primeira vez são incluídos em texto constitucional brasileiro pontos que se inserem no quadro da ordem econômica

¹⁴⁴ CEPÊDA, 2008: 4-5

e social, a saber: princípios básicos da legislação do trabalho, fixação da jornada de trabalho em 8 horas, a proibição de diferenças salariais para trabalho idêntico quer por questões de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil, proteção especial à família baseada no casamento, apoio às mesmas com proles numerosas, a assistência médica e dentária, a assistência remunerada a trabalhadoras grávidas e educação declarada como um direito social obrigatório no ensino primário. Por essas características, esta constituição é considerada “progressista” e são identificados nelas traços e uma aproximação com o modelo social-democrata, influência principalmente da *Constituição de Weimar* (1919), da *Constituição Mexicana* (1917), do *Tratado de Versalhes* (1919) e da criação da *OIT* (1919).

Embora a Constituição de 1934 seja considerada um marco, algumas premissas dos direitos sociais já estavam presentes na Constituição de 1824, que previa direito ao socorro público e garantia o direito ao ensino primário público. Todavia, na Constituição Republicana (1891) haveria um retrocesso: a nova Carta, de valores liberais, declarava não ser dever de o Estado garantir tanto a educação primária quanto a assistência social.

No que concerne à Previdência, o acontecimento mais importante das três primeiras décadas do século passado foi a Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários (1923). Como aponta Santos (1994), a proposta da criação desses fundos privados, instituídos pela *Lei Eloy Chaves*, constitui-se em marco importante para regulamentação do trabalho. Todavia, embora esse mecanismo existisse em respostas aos problemas que começam a fazer parte da ossada da gestão pública, a arrecadação desses fundos ainda é oriunda de meios privados:

Tipicamente, ela se destinava à criação de um fundo, mediante a contribuição dos empregadores, dos empregados e do Estado (este através de recursos adicionais de tributação e, portanto, mediante

recursos extraídos do público), com o objetivo de garantir parte do fluxo de renda normalmente auferida pelo empregado, no momento em que ele se desligasse da produção – por velhice, invalidez ou tempo de serviço –, ou a seus dependentes em caso de morte, além da assistência médica. Instaurava-se o esquema clássico, onde o empregado abre mão de parte de sua renda no presente, enquanto ainda participa do processo de acumulação, a fim de obter parte dela, no futuro, quando dele já estiver ausente¹⁴⁵.

Dessa forma, esta iniciativa, a rigor, é ainda uma espécie de *contrato*, fechado entre empresa e empregados. Sendo assim, não se tratava de um direito de cidadania, ou seja, que fosse compartilhado por todos os membros de uma comunidade nacional. É antes um contrato privado entre empresa e empregados, destinada à uma comunidade específica: os empregados específicos da empresa. Todavia, mesmo diante desta restrição, a importância da Lei Eloy Chaves é a rápida disseminação do formato previdenciário por ela estabelecido. Além dessa disseminação do formato das caixas de aposentadoria e pensões, este período também apresenta iniciativas na legislação. São exemplos: Decreto 17.496, de 30 de outubro de 1926 (direito de férias); Código de Menores – Decreto-Lei 17.934/A, de 12 de outubro de 1927 (consolidou as leis de assistência e proteção aos menores).

Sendo assim, a década de 1920 nos remete às *CAP's* (Caixa de Aposentadoria e Pensão), que, apesar de não serem de iniciativa estatal, possuem abrangência e prodigalidade de modelo¹⁴⁶. A década de 1930 traz um aparato institucional governamental para o trato da questão, que a propaganda do Estado Vargas relegou para a história como sendo o ponto em que a previdência e o trabalho, bem como o constitucionalismo social, são implantados no país.

Para Oliveira e Teixeira (1986), o sistema de CAPs pode ser considerado como início da Previdência no Brasil devido à sua abrangência e prodigalidade:

¹⁴⁵ SANTOS, 1994:21

¹⁴⁶ OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986

[...] Em outras palavras, quando dizemos que a Previdência dos anos 20 era “abrangente e pródiga”, o faremos por comparação ao padrão restritivo do plano de atribuições e de despesas que vai caracterizar, em linhas gerais, como veremos, o sistema previdenciário do período seguinte¹⁴⁷.

Dessa forma, são considerados importantes dois decretos: 1) o *Decreto-Legislativo n. 4.682 de 14 de janeiro de 1923*, conhecido como *Eloy Chaves*, cuja função foi instituir a criação das caixas de aposentadorias e pensões para os ferroviários, a ser organizada de empresa a empresa (que já foi aqui citado) e 2) o *Decreto-Lei n. 5.109, de 20 de dezembro de 1926*, em qual o regime anterior é estendido a outras categorias além de ferroviários (portuários e marítimos) e são introduzidas algumas especificidades e ampliações.

O decreto de 1923 já garantia benefícios pecuniários, ou seja, de aposentadoria e pensões e prestação de serviços médicos e farmacêuticos, para o beneficiado, estendendo os direitos às “pessoas que habitem sob o mesmo teto e sob a mesma economia”¹⁴⁸. A respeito da Aposentadoria, era garantida depois de cumpridos 30 anos de serviço e ao se ter completos 50 anos de idade (*artigo 12*). Era também concedida em caso de invalidez, respeitando o mesmo valor que a ordinária, depois de uma carência de 10 anos de serviços (*artigo 13*). Todavia, esta carência era eliminada se a invalidez fosse decorrente de um acidente de trabalho (*artigo 15*). O Benefício Pecuniário garantia “50% dos vencimentos” aos assegurados que fossem “chamados ao serviço militar (...) pelo tempo em que durar aquele serviço” (*artigo 45*)¹⁴⁹.

Já o decreto de 1926 amplia algumas garantias. Em seu *artigo 14*, a assistência médica é acrescida do item “internação hospitalar, em casos de intervenção cirúrgica”¹⁵⁰

¹⁴⁷ OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986: 23

¹⁴⁸ OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986: 24

¹⁴⁹ OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986: 24

¹⁵⁰ OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986: 25

e auxílio para funeral, além do auxílio militar já garantido anteriormente. Ainda, o *artigo 17* muda as condições de aposentadoria, sendo fixado somente os 30 anos de serviço, todavia, “a partir do dia em que o segurado completar 18 anos, se tiver sido admitido ao serviço antes dessa data” (idem). Ou seja, na prática, havia uma redução de idade mínima para aposentadoria, de 50 para 48 anos (18 anos de idade + 30 anos de prestação de serviço). O *artigo 22* reduzia a carência para concessão de aposentadoria por invalidez de 10 para 5 anos. E, pela primeira vez no país, é reconhecido o direito de estabilidade no serviço, conquistada com 10 anos de serviço.

É certo que essa iniciativa já demonstra um início de preocupação com os conflitos sociais gerados pelas mudanças no mundo do trabalho, que ficou conhecida como a *questão social*. Todavia, com o agravamento do conflito e com a efervescência do movimento operário, começa-se a criar demandas por um novo tipo de regulamentação, agora estatal, em relação ao trabalho e aos direitos sociais. Todavia, é entre 1931 e 1934, que, de acordo com Santos (1994) que é promulgado e efetivado um conjunto de regulamentos, que atingem diretamente o processo de acumulação. Isto só foi possível devido a duas providências estratégicas:

Primeiro, a criação, em 4 de fevereiro de 1931 (Decreto 19.667), do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, ao qual seriam providos meios materiais e humanos para a execução e fiscalização da legislação trabalhista e previdenciária. Em segundo lugar, a criação da carteira profissional obrigatória para os trabalhadores urbanos, pelo Decreto 21.175, de 21 de março de 1932, sucessivamente regulamentado pelos Decretos 21.580 (29 de junho de 1932) e 22.035 (29 de outubro de 1932)¹⁵¹.

Para que os conflitos na esfera da produção fossem resolvidos, era necessário que o vínculo de trabalho entre empregado e empregador fosse provados, bem como as condições do contrato, como o salário, a ocupação, etc. também, as garantias jurídicas,

¹⁵¹ SANTOS, 1994:27

como tempo de férias, repouso semanal precisavam ter um referencial que comprovasse o vínculo e os termos do contrato. Dessa forma, sem a carteira de trabalho e um órgão que fiscalizasse a legislação trabalhista e previdenciária, a vantagem ficaria sempre do lado do empregador.

O diálogo com o passado

É importante destacar que há uma mudança significativa no trato da questão social no Brasil neste período. Se antes, ela tinha sido tratada como questão de polícia, agora ela se torna eminentemente política e aparece nas discussões dos Anais da Constituinte de 1933/34, bem como na Carta de 1934, que é a primeira a apresentar a *Ordem Econômica e Social*, que nunca mais foi retirada do texto constitucional¹⁵².

Como apontado acima, dentre outras tantas características dos anos anteriores à década de 1930, podemos perceber como a fertilidade de idéias destes anos influenciaram em algumas discussões que são consideradas importantes no contexto constitucional de 1933 e que se cristalizaram na Carta de 1934. Embora não se conteste aqui a importância desta Constituição, o que se buscou foi demonstrar que havia movimentos de idéias que indicavam a necessidade da presença do Estado para institucionalização da assistência social, pois sem este agente as iniciativas privadas ou mesmo a caridade ficariam desorganizadas e não teriam a eficiência científica que Paiva já defendia ser necessária no início do século XIX. Da mesma forma, seguindo lógica semelhante, o voto feminino já era demanda de associações como a FBPF. Além de uma conquista por si própria, o voto era um mecanismo para que aquelas mulheres

¹⁵² Reforça este argumento a diferença de trato de crime passionai (por grande júri) e crime contra propriedade privada (júri técnico). Ou seja, em última análise, é possível suavizar a pena de um homicídio, contra a vida e não é possível suavizar o crime contra a propriedade privada. Para discussão sobre grande júri no Brasil, ver: KANT DE LIMA, Roberto. **Ensaio de Antropologia e de Direito**.

garantissem a sua emancipação, sendo assim, esse mesmo movimento buscava também melhores condições de trabalho.

Dessa forma, como realização concreta no pós-1930, é através do Decreto 21.076 de 24 de fevereiro de 1932 (Código Eleitoral), no artigo 2º, que é definido: “É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste Código”¹⁵³. Excetuando-se os analfabetos e mendigos. E na Constituição de 1934, o artigo 108, sobre os direitos políticos, define que “São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei”¹⁵⁴, novamente excetuando-se os analfabetos, os mendigos e os que estiverem privados dos direitos políticos, por exemplo, por condenação criminal enquanto seus efeitos durarem.

Ainda nesta constituição, sobre os direitos sociais, de acordo com o artigo 121 – § 1º - *A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador* – são destacados: proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil; proibição do trabalho em indústrias insalubres a menores de 18 anos e a mulheres; garantia de assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego.

Se essas demandas já existiam, o que propiciou que a concretização delas ocorresse apenas no pós-1930? Conforme o capítulo I, vimos que o processo político que desembocou na Revolução de 30 resultou em uma situação na qual não havia um único grupo dominante ou em condições de sê-lo, já que as oligarquias cafeeiras paulistas haviam sido deslocadas do poder político, mas nenhuma outra oligarquia ou

¹⁵³ Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=33626>

¹⁵⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm

grupo político tinha condições de, sozinho, impor a sua hegemonia (o famoso Estado de compromisso). Paralelamente a isso, o Estado federal foi assumindo cada vez mais funções e importância. Assim, estabeleceu-se uma tendência mais forte de nacionalizar muitas questões, conflitos e problemas que antes eram regionais ou setoriais. Conforme aponta Chauí:

O Estado surge, pois, como único sujeito político e como único agente histórico real, antecipando-se às classes sociais para constituí-las como classes do sistema capitalista (explicitando, portando, a contradição capital-trabalho). O Estado cumpre essa tarefa transformando as classes sociais regionalizadas em classes nacionais, exigindo que todas as questões econômicas, sociais e políticas sejam encaradas como questões da nação. Nascido do vazio político, o Estado é sujeito histórico do Brasil¹⁵⁵.

Sendo assim, são as turbulentas alterações no quadro das elites dominantes que abrem brechas para a concretização de determinadas tendências que só existiam potencial ou fracamente nas décadas anteriores. O que se procurou mostrar até aqui é que, apesar da importância do movimento de 1930, não se pode considerar o regime formado após a Revolução como tendo inventado do zero ou do nada os avanços com os quais foi identificado.

Para se afirmar tal hipótese, buscamos acompanhar a lógica de acontecimentos em algumas áreas específicas, sejam elas: a conquista do voto feminino e os debates sobre assistência social, pois ambos precisaram também de movimentos anteriores. Sendo assim, num primeiro momento, pode-se até considerar que a Constituição de 1934 é uma ruptura, que ela está à frente de seu tempo. Todavia, é necessário observar que, em alguns casos, e dependendo do ponto de vista que se adota, não há necessariamente ruptura em relação à situação anterior. Conforme mostrado acima, já havia movimentos, por exemplo, em defesa do voto feminino e propostas voltadas para

¹⁵⁵ CHAUI, 1978:20

uma visão mais moderna assistência social, que colocava em relevo o papel do Estado neste campo e, conseqüentemente, sua transformação de caridade em política pública. Assim, se há rupturas, não são necessariamente em relação a esses precedentes que já se encontravam no período imediatamente anterior. Só se pode falar em ruptura em relação à ação federal ou relação à constituição de 1891. Mas mesmo assim, o termo ruptura pode ser forte, na medida em que, por exemplo, questões que não foram importantes à época da proclamação da República foram se agudizando ao longo da primeira República. Por outro lado, afirmar que a Constituição de 1934 estava à frente de seu tempo é correto em parte, já que alguns dispositivos constitucionais avançados, ou que assim foram interpretados, foram estabelecidos a partir de motivações conservadoras. Por exemplo, a proibição de trabalho noturno para mulheres não foi motivada tanto pelo intento de proteger sua saúde ou preservá-las de situações inadequadas de trabalho, mas antes para evitar que elas andassem à noite e, assim, serem associadas à prostituição¹⁵⁶.

No que concerne aos direitos sociais, além de idéias anteriores como a de Athaulpho de Paiva, existia a ameaça de uma possível revolução comandada pelas classes trabalhadoras. De acordo com Lenharo, “O Estado Novo levou a sério a existência da luta de classes, assim como as possibilidades reais da classe operária no jogo do poder”¹⁵⁷. Ao levar a sério o potencial de uma luta de classes no Brasil, o Estado se antecipou em termos de direitos e garantias. Isto deu vazão àquele potencial. Porém, se o foi o Estado Novo que levou mais a sério a luta de classes, não se pode negar que já havia mobilizações anteriores de não pouca importância, como a Greve Geral de 1917.

¹⁵⁶ Isto pode ser observado a partir da análise dos Anais da Constituinte de 1934. Ainda, de acordo com Monari, a questão do trabalho noturno estava associada ao fato do trabalho noturno macular a moral feminina. “Se o espaço público era pouco recomendado para as mulheres da época, o período de trabalho poderia torná-lo ainda mais inconveniente”. (MONARI, 2006: 125)

¹⁵⁷ LENHARO, 1996:22

Mais uma vez não se pode trabalhar com “*e se...*”, mas de qualquer forma, entende-se aqui que existia uma potencial luta de classes naquela época. Esse antecipação do Estado na criação de respostas para uma possível luta de classes e de solução para estas disputas através das concessões nos direitos trabalhistas, indica o potencial existente na formação de outros atores políticos, como a classe trabalhadora, que ainda se constituía como ator político incompleto.

Dessa forma, as conquistas nos direitos trabalhistas expressas na Constituição de 1934 têm continuidade na Constituição de 1937. Sendo o direito à greve o único reprimido, o que aponta para a restrição de direitos civis. A regulação do trabalho foi uma resposta a uma situação que já vinha de antes de 1930 e não necessariamente aponta para a constatação de um governo “moderno” ou “modernizador”, pois se houve o estabelecimento legal de leis e direitos trabalhistas, este não foram apenas uma concessão da boa-vontade do Estado, mas também uma resposta específica a um contexto de lutas e mobilizações diversas na sociedade brasileira, ao longo das três primeiras décadas do século XX. A importância da legislação trabalhista, tal qual feita durante o primeiro governo Vargas, está em que ela representou uma direção possível do processo de modernização, na medida em que, ao conformar de um arcabouço particular para a regulação do trabalho, respondeu a seu contexto. As continuidades e descontinuidades entre a Constituição de 1934 e a de 1937 são de ordem mais política do que de reelaboração dessas respostas forjadas para questões específicas, como a regulação do trabalho. Se o direito de greve foi suprimido, o foi mais por razões políticas – instauração, em 1937, da ditadura do Estado Novo – e de desmobilização, do que socioeconômicas ou jurídicas.

Como acima dito, a regulação do trabalho representou uma direção possível do processo de modernização. Esse processo resultou em um padrão específico de

cidadania no Brasil, vinculada à resolução que se deu à questão do trabalho, cerne da questão social nos anos 1920-1930, conforme discutido no capítulo 2. Assim, é necessário lembrar, como bem argumentado por Santos (1994), que a *cidadania é regulada* neste período, ou seja, estava relacionada à estratificação social produzida pela profissão, que deveria ser reconhecida pelo Ministério do Trabalho, num claro controle por parte do Estado. O potencial de conflito que aquele contexto histórico carregava foi sendo atenuado pelas diferenciações produzidas pela cidadania regulada: aqueles que tinham profissão reconhecida pelo Ministério do Trabalho, tinham acesso, de modo mais completo, ao leque de direitos sociais então garantidos. Quem não tinha, estava à margem dessas garantias legais. O potencial de conflito foi sendo, dessa forma, esvaziado/atenuado.

Com a cidadania regulada, dessa forma, e com sua relativa eficácia a médio e longo prazo – no que se relaciona à questão social –, acredita-se que a instauração da Polaca em 1937 esteja diretamente relacionada, conforme já dito acima, a questões mais imediatamente políticas, isto é, aos direitos políticos e civis, que não estavam sendo realizados em sua completude. Os direitos sociais, contudo, permaneceram relativamente intactos, sobre a base da cidadania regulada, e garantidos pela lei na segunda Constituição da Era Vargas.

Considerações Finais

A década de 20 foi imenso período de conflitos sociais. Mesmo que aparecessem de forma latente. Além, é claro, de um diálogo imediato com o Liberalismo, que se encontrava praticamente desacreditado em território nacional. Seja pela sua inaptidão em resolver e modelar a sociedade, pois, havia um descompasso entre os valores liberais e as estruturas de poder do Brasil; seja pela crise geral que tal modelo enfrentava, sendo exemplo do “caminho que não deu certo”, em termos mundiais, haja vista que é nesta década que começam a serem forjadas as características sociais que dariam suporte às outras formas de equação Estado/Sociedade, como o Fascismo, o Nazismo, o Comunismo, etc.

Essas transformações não permitem que a sociedade se equacione mais como antes. As transformações que lhes foram impostas estão relacionadas com os novos modos de produção, com as mudanças nas relações de trabalho e à configuração da indústria e da moradia operária. Tais mudanças geraram impactos à família, haja vista que além do homem arrimo de família, a mulher – embora ainda mal vista por tal – também ganha o trabalho além do doméstico. As crianças também são elementos importantes no trabalho realizado nas indústrias. Todavia, esses dois últimos, por serem fortemente estigmatizados e considerados, de certa maneira, inferiores ao trabalhador homem e adulto, eram ostensivamente explorados, recebiam menos pelo mesmo serviço. No caso da mulher, ainda vinha junto o estigma de trabalhar fora de casa e, conseqüentemente, não ser uma cidadã que merecesse o respeito, não raro, sendo associada à vida pública como vida promiscua ou relacionada à prostituição.

Junte-se a estes elementos a forte presença migratória dos países europeus, que apesar de num primeiro momento contar com mão-de-obra desqualificada – ou simplesmente qualificada para o serviço no campo – num segundo momento eram considerados como ameaça aos trabalhadores nacionais, portanto, o Estado, já nos anos

1930, interviu com as cotas de trabalhadores estrangeiros a serem admitidos nas indústrias em relação de proporção os brasileiros.

Mas, este não seria a única medida tomada em relação aos trabalhadores. Desde leis que regulamentavam essas relações proporcionais à CLT, existe um continuum de medidas do Estado em relação ao trabalhador. Tal empreitada foi tamanha, que juntamente com o discurso do Estado Novo, ficaram relegados à História a imagem de que o Estado foi o único ator político formado pra época. Sendo assim, “não é de se estranhar que as avaliações da legislação trabalhista percorram um percurso que principia no Estado que fez a lei que fez o operário. O histórico da legislação resume-se às condições positivas que a Consolidação das Leis Trabalhistas ratificaria em 1943. Ressaltam-se os ganhos, minimizam-se as perdas”¹⁵⁸.

Sendo assim, diante das mudanças impostas por novos ares internacionais e por uma nova concepção de intervenção do Estado na sociedade, a década de 1920 pode ser considerada como um momento de transição. Se, por um lado, tinha reivindicações fruto ainda de reflexos de lutas anteriores (consideradas *heranças* do período colonial e imperial), por outro, trazia para a agenda a necessidade de soluções de novos problemas que eram apresentados, decorrentes das mudanças que eram operadas não apenas nacionalmente, como internacionalmente. Nesse contexto, então, em todas as esferas da sociedade – principalmente na Cultura, na Política, na Economia – um embate era travado constantemente entre o que poderia se chamar de *herança* e novos ares de uma *sociedade moderna*.

A esta discussão, pode ser adicionada a configuração da questão social neste período. De modo geral, ela “*pode ser caracterizada por uma inquietação quanto à*

¹⁵⁸ LENHARO, 1986:25

capacidade de manter a coesão de uma sociedade”¹⁵⁹. Mas, a partir da introdução da classe trabalhadora, a questão social passa a ser encarada de modo associado à questão trabalhista. No Brasil, segundo Cohn (2000), é nos anos 1930 que a questão social passa a estar relacionada com o trabalho. Dessa forma, a década de 1930 está relacionada com a tentativa de resolução desses conflitos e, assim sendo, apresenta em seu primeiro processo constituinte, materializado na Constituição de 1934, ordenamentos jurídicos para equilibrar na busca de dar respostas a este conflito.

Devido a essas mudanças a Constituição de 1934 é a primeira a apresentar em seu título IV a discussão sobre a *Ordem Econômica e Social*. Esta é, inclusive, uma de suas características que a torna mais famosa. Sem dúvida nenhuma sua importância está na cristalização, em forma de lei, de direitos sociais importantes. Todavia, tal importância não pode ofuscar a movimentos anteriores que influenciaram neste tipo de resolução (direitos garantidos pela lei), bem como não se pode deixar de apontar que, no que tange aos direitos sociais, a Carta de 1937 dá continuidade aos avanços sociais, em detrimento da ampliação política.

Este caso é importante, porque nos mostra como o trato da questão social no Brasil sofreu mudança, haja vista que ele era tratado como questão de polícia e passou a ter status de questão política, ao ser debatido na Constituinte de 1933/34 e apresentar posicionamentos na Carta Constitucional de 1934. É claro que ainda hoje a pobreza é criminalizada, mas, este é um dos primeiros momentos históricos que, no caso brasileiro, ela passa a ter status de questão política e aparece na Carta.

Ressaltamos ainda, a importância do posicionamento da sociedade brasileira, que sempre pareceu ofuscada pela prodigalidade do Estado, mas que apresenta centralidade na pressão por busca resoluções mais adequadas às novas épocas: como as

¹⁵⁹ CASTEL, 2008:41

interpretações sobre modos de representação política e como esta discussão tornou-se importante para o Código Eleitoral de 1932; a importância do movimento feminista nos anos 1920, que impactaram na conquista do voto feminino, bem como na diferenciação de proteção social das mulheres e crianças na Carta de 1934 e, por fim, o posicionamento teórico e depois de corpo técnico de Ataulpho de Paiva, que representava toda uma vertente de discussão sobre Assistência Pública e Social.

A figura de Ataulpho de Paiva ainda seria importante no Estado Novo. E a *Ordem Econômica e Social* nunca mais deixaria de compor as Constituições nacionais. Entendemos que este é o princípio de um processo que desaguou na Consolidação das Leis Trabalhistas e na Lei Orgânica de Assistência Social, que ainda hoje são objeto de discussão e respaldo legal para que trabalhadores e movimentos sociais lutem por seus direitos.

Referências Bibliográficas

Artigos

CARVALHO, José Murilo de. “Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual”. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.

GANDELMAN, Luciana Mendes. A Santa Casa da Misericórdia do Rio de Janeiro nos séculos XVI a XIX. **Hist. cienc. saúde-Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, dez. 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702001000400006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 21 mar. 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-59702001000400006>.

GOMES, Ângela de Castro. *A representação de classes na Constituição de 1934*. **Revista de Ciências Políticas**. Rio de Janeiro. 21 (3), set. 1978.

ROWLAND, Robert. *Classe operária e Estado de compromisso – origens estruturais da legislação trabalhista e sindical*. **Estudos CEBRAP**. São Paulo: (8): 7-40. Abr./jun. 1974.

SAES, Flávio Azevedo Marques de. “A controvérsia sobre a industrialização na Primeira República”. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 3, n. 7, Dez. 1989.

SAES, Flávio Azevedo Marques de; NOZOE, Nelson Hideiki. **A indústria paulista da crise de 1929 ao plano de metas**. Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia – ANPEC, 2006. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A005.pdf>. Acesso em: 30/Jun/2010

SANTOS, Rogerio Dutra dos. *Francisco Campos e constitucionalismo antiliberal no Brasil*. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: 50(2), 281-323, 2007.

SOIHET, Rachel. “A pedagogia da conquista do espaço público pelas mulheres e a militância feminista de Bertha Lutz”. **Revista Brasileira de Educação**. N.15. ANPEd. Campinas, 2000.

Documentos

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 21 de julho de 2010.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm. Acesso em: 21 de julho de 2010.

_____. **Código Eleitoral de 1932 - DECRETO N. 21.076 – DE 24 DE FEVEREIRO DE 1932**. Disponível em:

<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=33626>. Acesso em: 21 de julho de 2010.

_____. **Anais da Assembléia Nacional Constituinte (1933/1934)**. 18 volumes. Rio de Janeiro: Gráfica do Senado, 1935.

_____. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **O pensamento constitucional brasileiro: ciclo de conferências realizado no período de 24 a 26 de outubro de 1977**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978.

Internet

Biografia de Ataulpho de Paiva:

<http://www.biblio.com.br/defaultz.asp?link=http://www.biblio.com.br/conteudo/biografias/ataulfodepaiva.htm>.

Livros

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

ANDRADE, Manoel Correia de. **A Revolução de 1930: da República Velha ao Estado Novo**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988. (Revisão, v. 34).

ARIAS NETO, José Miguel. “Primeira República: economia cafeeira, urbanização e industrialização”. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (orgs). **O Brasil Republicano: o tempo do liberalismo excludente - da Proclamação da República à Revolução de 1930**, vol. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

AZEVEDO, José Afonso de Mendonça. **Elaborando a Constituição Nacional**. Atas da Comissão Itamarati. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004.

BELLO, José Maria. **História da República (1889-1945): síntese de sessenta e cinco anos de vida brasileira**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.

_____. **A questão social e a solução brasileira**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936.

BENDIX, Reinhard. **Construção Nacional e Cidadania**. São Paulo: EdUSP, 1996

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: OAB Editora, 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Estado e Subdesenvolvimento Industrializado**. São Paulo: Brasiliense, 1977.

CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)**. 2 ed. Sao Paulo: Alfa-Omega, 1983.

CANOTILHO, José Gomes. **Direito Constitucional**. 7ª edição revisada. Coimbra: Livraria Almedina, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. **Pontos e Bordados: escritos de história e política**. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

_____. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2009.

CARONE, Edgard. **A Segunda República (1930-1937)**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.

_____. **Revoluções do Brasil Contemporâneo, 1922-1938**. São Paulo: Difel, 1965.

CARVALHO, Maria Alice Rezende de [et al]. **República no Catete**. Rio de Janeiro: Museu da República, 2001.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica da sociedade salarial**. Petrópolis: Vozes, 2005.

CASTRO, Raimundo de Araújo. **A nova constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1936.

CEPÊDA, Vera Alves. *Contexto político e crítica à democracia liberal: a proposta de representação classista na Constituição de 1934*. In: BRANDÃO, Gildo Marçal; BASTOS, Elide Rugai. (orgs.) **Workshop do Grupo Temático – Linhagens do pensamento político e social brasileiro**. São Paulo: 2008.

_____. *Contexto político e a crítica a democracia liberal: a proposta de representação classista na Constituinte de 1934*. In: MOTA, C. G.; SALINAS, N. S. C. **Os juristas na formação do Estado-nação brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010.

CPDOC/FGV – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas. **A Revolução de 30: seminário internacional**. Rio de Janeiro, set. 1980. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

CHAUÍ, Marilena; FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Ideologia e Mobilização Popular**. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra/CEDEC, 1978.

COHN, Amélia. *A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania*. In: MOTTA, Carlos Guilherme. **Viagem Incompleta: a experiência brasileira**. São Paulo: SENAC, 2000.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização (1930-1960)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

ESTAÑOL, Jorge Vera. **Al Margen de la Constitución de 1917**. Los Angeles: Wayside Press, 1920.

FAORO, Raimundo. **Assembléia Constituinte. A legitimidade recuperada**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

FAUSTO, Boris. **A Revolução de 1930: Historiografia e História**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

_____. “Expansão do café e política cafeeira”. In: FAUSTO, Boris (org.). **O Brasil Republicano: estrutura de poder e economia (1889-1930)**, vol. 1. São Paulo: Bertrand Brasil, 1989. – (Coleção História da Civilização Brasileira, tomo III).

_____. **Trabalho Urbano e Conflito Social**. São Paulo: DIFEL, 1983.

_____. **História do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2002.

FERREIRA, M. M.; SÁ PINTO, S. C. **A crise dos anos 20 e a Revolução de 1930**. In: FERREIRA, J.; DELGADO, L. A. N.. (Org.). **O Brasil republicano**. Vol. 1. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FRANCO, Maria Sylvania de Carvalho. **Homens Livres na Ordem Escravocrata**. São Paulo: UNESP, 1997.

GOMES, Ângela de Castro. *Confronto e compromisso no processo de constitucionalização (1930-1935)*. In: FAUSTO, B. (org.). **O Brasil Republicano – Sociedade e Política (1930-1964)**. Tomo III, 3º Vol.. Col. História Geral da Civilização Brasileira. 5a ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

_____. **Regionalismo e Centralização Política: partidos e constituinte nos anos 30**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

_____. **Burguesia e Trabalho: política e legislação social no Brasil 1917-1937**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

GOMES, Ângela de Castro; FERREIRA, Marieta de Moraes. *Primeira República: um balanço historiográfico*. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, 1989, vol. 2 n. 4, p.244-280.

GUEDES, Marco Aurelio Peri. **Estado e ordem econômica e social: a experiência constitucional da República de Weimar e a Constituição Brasileira de 1934**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

HAMBLOCH, Ernest. **Sua Majestade o Presidente do Brasil: um estudo do Brasil constitucional (1889-1934)**. Brasília: Ed. UnB, 1981.

HARDMAN, Francisco Foot; LEONARDI, Victor. **História da Indústria e do Trabalho no Brasil: das Origens aos Anos Vinte**. São Paulo: Ática, 1982.

HOBBSBAWN, Eric. **Bandidos**. Barcelona: Crítica, 2001.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Modos da representação política: o experimento da primeira República no Brasil**. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ, 2009.

KANT DE LIMA, Roberto. **Ensaio de Antropologia e de Direito: Acesso à Justiça e Processos Institucionais de Administração de Conflitos e Produção da Verdade Jurídica em uma Perspectiva Comparada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2008.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976. – (Biblioteca Alfa-Omega de Ciências Sócias. Série Política; v.2)

LENHARO, Alcir. **Sacralização da política**. Campinas: Papirus, 1996

LESSA, Renato. *A invenção da República no Brasil: da aventura à rotina*. In: CARVALHO, Maria Alice Rezende de [et al]. **República no Catete**. Rio de Janeiro: Museu da República, 2001.

_____. *Prefácio: Uma Redescoberta da Primeira República Brasileira*. In: HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Modos da Representação Política: o experimento da primeira república brasileira**. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUERJ, 2009

LINZ, Juan. **La quiebra de las democracias**. Madrid: Alianza Universidad, 1996.

LIRA, José Pereira. **A constituição de 1934 – o artigo 178**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935.

MACPHERSON, Crawford Brough. **Ascensão e queda da justiça econômica**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

MARSHALL, Theodore Risenhoover. **Política Social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967a

_____. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967b

MOTA, Carlos Guilherme (org). **Brasil em Perspectiva**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001

OLIVEIRA, Jaime Antonio de Araújo; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **(Im) previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil**. Petrópolis: Vozes/ABRASCO, 1986

PAIVA, Ataulpho Nápole de. **Justiça e Assitencia: os novos horizontes**. Rio de Janeiro: Tip. do Jornal do Commercio, 1916

PASQUINO, Gianfranco. *Verbete Revolução*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola. **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, 1998.

PRADO JR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1973.

_____. **A Revolução Brasileira**. 5ª. Ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1977.

PRZEWORSKY, Adam. **Capitalismo e Social-Democracia**. São Paulo: Cia das Letras, 1984

RESENDE, Maria Efigênia Lage de. “O processo político da Primeira República e o liberalismo oligárquico”. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (orgs). **O Brasil Republicano: o tempo do liberalismo excludente - da Proclamação da República à Revolução de 1930**, vol. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003

ROSANVALLON, Pierre. **A Crise do Estado-Providência**. Goiânia: Ed. da UFG; Brasília: Ed. da UnB, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

_____. **Ordem burguesa e liberalismo político**. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar la democracia: reinventar el Estado**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2005.

SILVA, Hélio. **A lei e a revolta: 1934-1936**. São Paulo: Editora Três, 1975.

_____. **1930 – A revolução traída**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

_____. **1934 – A constituinte**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1969.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Capitalismo e revolução burguesa no Brasil**. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

SPOSATI, Adailza. **A Menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2007

VILLELA, Annibal Villanova; SUZIGAN, Wilson. **Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira: 1889-1945**. Rio de Janeiro: s.n., 1975. – (IPEA. Serie Monográfica; v.10)

WEFFORT, Francisco Corrêa. **Formação do Pensamento Político Brasileiro**. São Paulo: Ática, 2006.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Constitucionalismo e direitos sociais no Brasil**. São Paulo: Acadêmica, 1989.

Teses e Dissertações

CEPÊDA, Vera Alves. **Roberto Simonsen e a formação da ideologia industrial no Brasil – limites e impasses**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo/FFLCH. São Paulo: USP, 2004.

MONARI, Denilma Garcia. **Trabalho, Educação e família: questões e direitos femininos em debate na Constituinte de 1934**. 2006. Dissertação (Mestrado em Economia Familiar) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa.

PANSARDI, Marcos Vinícius. **Da revolução burguesa à modernização conservadora: a historiografia frente à revolução de 1930**. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

VIVIANI, Fabrícia Carla. **A trajetória política tenentista enquanto processo: do Forte de Copacabana ao Clube 3 de Outubro (1922-1932)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.