UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

LUCAS GOULART OLIVEIRA

Coerção e consenso – A questão social, o federalismo e o legislar sobre o trabalho na Primeira República (1891-1926)

São Paulo

2015

LUCAS GOULART OLIVEIRA

Coerção e consenso – A questão social, o federalismo e o legislar sobre o trabalho na Primeira República (1891-1926)

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA DA FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO PARA A OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM CIÊNCIA POLÍTICA.

Orientador: Prof. Dr. Paolo Ricci.

São Paulo

2015

Agradecimentos

Gostaria de agradecer aqui à Capes, por todo o período de bolsa concedido que possibilitou o desempenho da pesquisa. Ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, nas pessoas de seus funcionários e funcionárias: Ana Maria, Maria Raimunda, Vasne, Leo, Márcia, que possibilitaram meu melhor desempenho sem maiores preocupações com os trâmites burocráticos, e dificuldades institucionais que prontamente foram sanadas. Aos professores chefes do departamento: Rogério Arantes, Fernando Limongi e Álvaro de Vita que como líderes do departamento de ciência política me proporcionaram plenas condições de desenvolvimento da minha pesquisa.

Minha eterna gratidão aos mestres que me possibilitaram que isto fosse feito. A paciência que meu orientador Paolo Ricci teve comigo desde a iniciação científica e em todo o mestrado; a Fernando Limongi, Marta Arretche e Eduardo Marques pela imensa generosidade durante toda minha formação. E ainda, a capacidade de me reconhecer como privilegiado por desfrutar de um ensino público, gratuito, com acesso ao conhecimento e convivência com os maiores especialistas em Ciência Política do Brasil, sempre serei grato pelo acolhimento e oportunidades concedidas, que me possibilitaram desempenhar minha pesquisa sob orientação e incentivos de grandes mestres e especialistas em Ciência Política.

Aos meus pais, e a meu irmão, eu tentei e ando conseguindo sempre me levantando quando caio, e sempre seguindo em frente. Ao Deus do impossível e a quem desacreditava. Eu aqui estou, em frente, não me deixando desanimar diante os momentos mais difíceis. Sempre de pé, e os grandes responsáveis são eles, desde que meu pai me disse que eu iria estudar e não jogar futebol (frustrando meus sonhos de menino por um bom motivo que aqui se cumpre), mesmo não compreendendo o ofício de pesquisador, a minha mãe que sempre me deu afeto e o auxílio material para continuar em frente. Ao meu irmão que desacreditou da minha escolha

pelas ciências sociais, mas nunca duvidou do que eu era capaz. Todos caem, mas apenas os fracos continuam no chão. Mesmo com meus problemas crônicos eu me levantei e segui em frente, não somente porque era necessário, mas porque assim eu almejava, e sobrevivo a cada dia com o amor com que fui concebido pois “semente de amor sei que sou desde nascença”.

Durante todo meu período de graduação, às pessoas que fizeram parte de minha formação que são em grande parte responsáveis por este trabalho: Leôncio e a primeira cerveja na praça da Sé dos dois caipiras chegando em São Paulo; Fernando Cherot, João Arthur, Milton Bortoleto, Fábio Zuker, Thiago Belmar, Daniela Constanzo, Samuel Godoy, e aos demais colegas de graduação sempre presentes. A Rebeca Campos Ferreira, por não me deixar desistir nos momentos mais difíceis da graduação. Aos malungos, companheiros de travessia sempre presentes: Victor Balint, Gustavo Berbel, André e Felipe Perez, Bruno Bauer, e os companheiros de Viola e forria, meu muito obrigado.

Aos companheiros republicanos aqui de São Paulo, que sempre atenuaram o desespero e a solidão da grande cidade, na Teodoro e Sampaio e Rebouças com Capote Valente: Viny, Paulo Catto, Murilo e Lester. Aos que me toleraram e muito me auxiliaram na Matias Aires com Augusta: Zé, Antônio Carlos, Guilherme, Moisés e Alisson. Que sempre souberam dividir desde o espaço, a comida e o companheirismo do dia a dia. Vocês me fizeram uma pessoa melhor.

Os dias de hoje se seguem em travessia, e muitas coisas boas ainda estão por vir. Gostaria de agradecer a Viviane Madeira pelo afeto e carinho, e por me tolerar durante bastante tempo, isso aqui tem você como grande responsável. Meu muito obrigado, e meu afeto incalculável pelo imenso cuidado que teve comigo em todo esse tempo.

A vida segue, e mais um passo foi dado. Que seja o primeiro de uma longa caminhada em busca de conhecimento, em que muitas conquistas sejam alcançadas. Muita fé e disposição para continuar andando, de pé e confiante em esperar um futuro pulsante e vivo, com sonhos e

realizações sempre ao alcance dos desejos mais próximos. A todos responsáveis direta ou indiretamente por isso, meu muito obrigado. Gratidão e gentileza são mais relevantes na vida do que o amor. Isso é um pouco do que aprendi por aqui.

Resumo

A pesquisa aqui realizada trata da questão social e da legislação trabalhista e previdenciária na Primeira República brasileira, do período que vai da Constituição de 1891, até sua revisão em 1926. O argumento que se busca demonstrar a partir das fontes primárias dos Anais da Câmara dos Deputados, e Diários do Congresso Nacional, bem como os jornais da grande imprensa, e da imprensa operária, é que o federalismo e as disputas entre as elites regionais teve maior relevância para o atraso da elite parlamentar em aprovar legislação social a nível federal, do que propriamente um caráter defensivo dos legisladores, ou um comportamento dócil e inerte do poder legislativo, em plena subserviência e obediência ao poder executivo.

PALAVRAS CHAVE: Primeira República, questão social, federalismo, legislação social, elites políticas.

Abstract

This dissertation deals with the social question and labor and pension legislation in the Brazilian First Republic and it comprehends the period of the 1891 Constitution until its review in 1926. Taking as a starting point primary sources such as the *Anais da Câmara dos Deputados* and the *Diários do Congresso Nacional*, as well as mainstream and working class contemporary newspapers, we seek to demonstrate what Federalism is. We also aim to determine how the disputes between the regional elites are more relevant to the late approval of social legislation at federal level by the parliamentary elite than a defensive character of legislators or a docile and inert behavior concerning the legislative power, subservient to the executive power.

KEYWORDS: Brazilian First Republic, social question, federalism, social legislation, political elites.

Sumário

Introdução **10**

Capítulo 1 - A "questão social": trabalho e legislação social no Brasil e na América Latina **20**

1.1 A questão social e sua formalização jurídica na América Latina 23

1.2 A questão social no Brasil: a Revolução de 1930 e o contraste com o regime anterior 27

1.2.1 O caráter defensivo das elites brasileiras 29

1.2.2 A opinião pública e o assistencialismo da moral cristã 34

1.3 A questão social: incentivos à habitação e higiene 38

1.4 A questão social e suas condicionantes externas: o contexto internacional 43

1.5 Considerações finais: resgatando a importância da questão social para as elites da Primeira República 53

Capítulo 2 - Antecedentes e tramitação do projeto de Código de Trabalho de 1917 ..... **56**

2.1 Os projetos antecedentes ao Código de Trabalho 57

2.2 De 1912 a 1917: o debate sobre a constitucionalidade da legislação trabalhista 73

2.3 Considerações finais 91

Apêndice capítulo 2: Tabela 1 – Projetos, leis e decretos até 1917 89

Capítulo 3 - As consequências do pós-Primeira Guerra e a apropriação do discurso econômico à questão social **98**

3.1 A internacionalização da discussão de proteção social, a reação patronal e a Comissão Especial de Legislação Social 99

3.2 A lei de acidentes de trabalho e a atuação da Comissão Especial de Legislação Social 105

3.2.1 As leis de caixa de aposentadoria e pensões a ferroviários, portuários e telégrafos 112

3.3 O Conselho Nacional de Trabalho e o retorno à discussão do Código de Trabalho 114

3.4 As Leis trabalhistas da legislatura 1924-1926: Lei de Férias e Código de Menores do senado 119

3.4.1 O projeto de oito horas de trabalho e o Código de Menores do senado 121

3.5 Considerações finais 126

Capítulo 4 - A legislatura 1924-1926 e a revisão constitucional: legislar sobre o trabalho **128**

4.1 A nova legislatura de 1924 e a mensagem presidencial para a revisão constitucional 130

4.2 Os debates da revisão constitucional de 1925-1926: o legislativo autorizado a legislar sobre o trabalho 135

4.2.1 Os debates em 1926 e a aprovação da reforma da constituição 144

4.3 Considerações finais: a emenda constitucional pelo judiciário e imprensa 159

Conclusão - Mitos, interrogações e perspectivas **164**

Bibliografia **169**

Introdução

Até recentemente a Primeira República no Brasil (1889-1930) foi sistematizada por grande parte da literatura de referência como a predominância econômica do café com leite, e a hegemonia da política dos estados com maiores bancadas no Congresso Nacional. O domínio político dos partidos regionais estaduais seria absoluto nos respectivos estados. A razão disso estava atrelada à dinâmica eleitoral da época em que as eleições eram julgadas, sobretudo, pelo filtro da corrupção eleitoral, desde o alistamento ao voto de cabresto e bico de pena, a apuração pelas mesas eleitorais governistas e por fim, a verificação de poderes realizada pelo Congresso Nacional. A estrutura agrária herdada do período colonial, e que se manteve durante o Império e a Primeira República altamente concentrada, teria como consequência a ausência das condições necessárias para o desenvolvimento da competição partidária e participação de eleitores independentes no processo democrático. Nas palavras de Victor Nunes Leal, o clássico intérprete do período: em um sistema que se estabelece como "forma peculiar de manifestação do poder privado" em decadência, e do poder público em fortalecimento, especificamente no primeiro período republicano de pleno desenvolvimento do *sistema de reciprocidade coronelista*, a estrutura fundiária seria implacável para o desenvolvimento institucional do governo representativo e para as relações sociais predominantes no país (LEAL, 1993[1949], p. 20).

Tal interpretação em grande medida tem sua origem na leitura dos revolucionários de 1930, e na elite dirigente que funda o Estado Novo em 1937, demasiadamente circunscrita ao pensamento corporativista de organização da sociedade que tem como principal intelectual Oliveira Vianna e seu *autoritarismo instrumental* (SANTOS, 1978; GOMES, 2005). A literatura revolucionária foi extremamente eficiente em estabelecer na memória nacional o período da Primeira República como atrasado, com o país sendo controlado por duas ou três

“carcomidas” oligarquias estaduais (o termo é dos revolucionários de 1930 *apud* SANTOS, 2013), ocupadas em manter os subsídios e privilégios da economia agroexportadora, que seria dependente das flutuações do sistema financeiro-econômico internacional. Tal interpretação padece de um reducionismo latente, e perdura na memória nacional com a designação deste período por “República Velha”.

Isso é visível, por exemplo, no ensaio de Fernando Henrique Cardoso (1975), que em uma análise materialista chama a atenção para o fato de que a Primeira República, ou República Velha para varguistas e revolucionários pós 1930, não passou de uma experiência política na qual o predomínio de classes oligárquicas se apresentava claramente. Portanto, do ponto de vista da política e das instituições, aquele foi um período de baixa complexidade, em que a estrutura competitiva estava restrita à política dos governadores engendrada por Campos Sales, e às disputas políticas dos estados que sufocavam qualquer oposição.[1] A política dos governadores da “República Velha” seria uma solução à instabilidade política da primeira década republicana. Os primeiros anos após a Proclamação da República foram excessivamente conturbados. Eventos que vão desde a abolição da escravatura, a própria proclamação do novo regime, a política econômica do encilhamento, a guerra civil declarada no Rio Grande do Sul, o estado de sítio que prevaleceu no Rio de Janeiro e Distrito Federal durante a Revolta da Armada no mandato de Floriano Peixoto (1891-1894), rebelião que opôs exército e a marinha que se rebelou, são eventos que demonstram a dimensão dos embates pela legitimidade do novo regime (SAES, 1985; KUGELMAS, 1988). Assim, acordando-se com os chefes de estados mais numerosamente representados no Congresso, ocorre uma reforma no regimento interno da

[1] Fernando Henrique Cardoso identificava na “tão pobre ossatura da “doutrina” Campos Sales a institucionalização do sistema oligárquico. Se este vinha do passado como uma característica local, ganhou *foros de sistema nacional de dominação* quando o próprio equilíbrio entre os poderes da República passou a depender, como na concepção de Campos Sales, de uma vontade diretora cujas “bases naturais” eram a violência local e a transação entre as máquinas político-administrativas dos Estados e os interesses político-econômicos de donos de terras e de votos. ” CARDOSO, Fernando Henrique. (1975, p. 49). *Dos governos militares a Prudente-Campos Sales.* HGCB III O Brasil republicano 1 Estrutura de poder e economia (1989-1930). Grifos nossos.

Câmara dos Deputados na parte referente à verificação de poderes. Construiu-se desse modo uma engenhosa máquina política de depuração ou degola dos candidatos oposicionistas.[2] Aqueles que não eram apoiadores da parcela eleita que detinha o poder no Estado não eram considerados legítimos representantes perante o parlamento, ou seja, deputados eleitos que fariam oposição aos grupos dirigentes estaduais eram excluídos do governo representativo, e não tinham seus diplomas reconhecidos (NICOLAU, 2002, p. 34). O resultado não poderia ser outro: com o diploma de seus afilhados reconhecidos pela graça da situação federal, os governadores e presidentes dos estados exigiam de seus deputados e senadores estrita conformidade com os planos do Presidente da República (LEAL, 1993, p. 245 e segs.).

A partir do mandato de Campos Sales (1898-1902) foi implementada a política dos governadores, que por hora resolve e minimiza os conflitos entre as elites a nível federal. Por um lado, organizam-se as sucessões presidenciais segundo seus interesses e pretensões políticas para se obter previsibilidade, coordenar e atenuar os conflitos inerentes ao sistema político. Ao mesmo tempo, a política dos estados proporcionou grande estabilidade ao sistema político e partidário da Primeira República por mais de quarenta anos (FAORO, 1958; LESSA, 1988; LEAL, 1993). Nas palavras de Wanderley Guilherme dos Santos:

> O sistema oligárquico brasileiro propiciou quarenta anos de exemplar estabilidade institucional, sem prejuízo de ocasionais solavancos governamentais. O consenso prévio às disputas presidenciais garantia a estabilidade governativa das administrações, que transcorriam sem os grandes estremecimentos característicos das reformas ministeriais. [...] Nenhuma interrupção no calendário eleitoral, contudo, ou extemporâneas substituições de presidentes por generais ou coronéis no comando de batalhões. [...] Desempenho oligárquico impecável até 1930, nunca ameaçado a sério pelos inconsequentes surtos tenentistas do período. ” (SANTOS, 2013, p. 14-15).

[2] As eleições para deputados, senadores e governadores ou presidentes de estados eram realizadas em votações e datas diferentes da disputa presidencial. O executivo renovava sua condução a cada quatro anos, enquanto que as cadeiras da câmara eram renovadas a cada três anos, e o senado realizava eleições para sua renovação de um terço a cada nove anos. A taxa de renovação da câmara dos deputados seria de 42%, com a maior parte dos deputados somente com um mandato (40%) de três anos, 16% de representantes eleitos em dois pleitos, e a maioria da elite parlamentar (57%) não permaneceu na câmara por mais de dois mandatos, ou seis anos (SANTOS, 2013, p. 15-16).

Este quadro teria gerado seus impactos sobre o funcionamento do Congresso nacional. Em particular, alguns analistas se debruçam ao período e relegam o papel do poder legislativo como passivo ao formar câmaras nacionais unânimes, ou seja, um poder legislativo propriamente apático, obediente e dócil ao poder executivo e seus arranjos que asseguram a coesão na arena parlamentar às maiorias disciplinadas (LESSA, 1988, p. 115).[3] Para outros, tratar-se-ia do predomínio de um caráter naturalmente defensivo das elites parlamentares, refratário à aprovação de conteúdo de legislação social em um país de "lei para inglês ver" (CARVALHO, 2004, p. 63).[4] Ao restringir o primeiro período republicano e seus dilemas federativos ao poder dos coronéis e seus potentados, o discurso material e simbólico operado pela elite que toma o poder em 1930 se solidifica a partir da centralização e outorga de direitos trabalhistas somente à sindicatos e trabalhadores vinculados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que foi criado logo após a revolução de outubro, em 26 de novembro de 1930. O operador simbólico da outorga se institui na figura paternal do líder Getúlio Vargas, e na lógica de "quem tem ofício, tem benefício", e assim se consolida a ideologia de "cidadania regulada" que marcou o período posterior a Primeira República (SANTOS, 1979; GOMES, 2005).

[3] Para Lessa os problemas cruciais para a institucionalização e estabilização do regime após o período entrópico inicial passavam por dar solução às relações entre os poderes Executivo e Legislativo, em que esse último se transforma na expressão da distribuição natural de poder, com comportamento dócil cuja extensão será o acordo entre o presidente e os Estados, ou seja, uma regulação institucional semelhante desempenhada pelo poder moderador durante o Império. O executivo reconhecia a plena soberania das subunidades da federação em sua política interna, marcadas pela hierarquia e relevância econômica das unidades da federação; bem como a geração de atores políticos legítimos como os governadores e presidentes de estado, que marca a opção de Campos Sales pela "verticalização da ordem política", espaço em que o poder legislativo seria subalterno, inerte e dócil ao poder executivo (idem, p. 115-6).

[4] Mesmo reconhecendo que algumas normas em matéria social foram adotadas, a maioria delas após a assinatura pelo Brasil, em 1919, do Tratado de Versalhes e do ingresso do país na Organização Internacional do Trabalho (OIT), Carvalho afirma que este era um passo ainda tímido, pois os pedidos de indenização deveriam tramitar na justiça comum, sem interferência do governo. Em 1926, uma lei regulou o direito de férias, mas foi outra medida "para inglês ver." (CARVALHO, 2004, p. 63).

Entretanto, é importante ressalvar que há várias interpretações alternativas e novas abordagens que alteram esse quadro.[5] Foco, a seguir, o tema discutido nesta dissertação, isto é, o da questão social durante a Primeira República. O que se pretende estabelecer aqui é outra interpretação em torno do desenvolvimento do debate sobre a questão social, evidenciando a centralidade dos atores políticos nos debates parlamentares sobre a legislação social, incluindo as a produção de alterações significativas nas normas e suas interpretações na época.

Para Fausto (1986), há de certa maneira uma barreira ideológica para determinar as "fronteiras do possível" no interior das instituições políticas. A "questão social" teria sido abandonada pelo Estado até a emergência das reivindicações operárias entre 1917-1920. Os direitos trabalhistas e a questão operária teriam sido enfrentados pelo Estado com a repressão, e pela tentativa do mesmo em integrar o operário via outorga de direitos, prevalecendo a primeira. E isso derivaria da desorganização do movimento operário, com franca tendência anarco-sindicalista, e a "natureza do sistema de dominação" estruturado pelas alianças regionais.[6]

Contudo, há de se reconhecer que durante a Primeira República, o próprio Congresso Nacional enquanto arena decisória travou debates e chegou a aprovar diversas normas e dispositivos em matéria trabalhista. A título de exemplo, recorde-se a proposta de um Código de trabalho ainda em 1917, que mesmo vetado e não aprovado, unificou projetos de lei que vinham tramitando desde 1904 pela teoria do *risco profissional.* Considera-se também a compilação de propostas de lei para servir a um código de regulamentação do trabalho em 1923

[5] Vale lembrar aqui o trabalho de Cláudia Viscardi (2001) que ao investigar os acordos internos entre as elites regionais antes das eleições presidenciais para escolha das candidaturas, mostra como as decisões não remetiam unicamente à posição dos paulistas e dos mineiros. Estes, inclusive, em várias ocasiões, tiveram suas candidaturas derrotadas e substituídas por representantes de outros estados. Outras interpretações revisionistas serão abordadas ao longo do texto.

[6] FAUSTO, Boris. (1986, p. 242) *Trabalho urbano e conflito social:1890-1920*. São Paulo, Difel. Em BATALHA (2006) *Formação da classe operária e projetos de identidade coletiva*, há uma interpretação mais recente, e de certa maneira mais abrangente sobre os interesses e participação no processo político da Primeira República do operariado nacional.

bastante progressista. Isso, de certa maneira, diverge da interpretação de aparente "docilidade" do poder legislativo diante a política dos governadores. Como esta dissertação enfatizará, o Congresso Nacional de modo recorrente se mostrou em grande medida preocupados com a situação e as condições de trabalho dos assalariados urbanos. Não era incomum que parlamentares apresentassem em discurso uma postura evidentemente incômoda perante o franco atraso em comparação com a legislação trabalhista e previdenciária aprovada em outros países de que tratavam acordos internacionais, sobremaneira após o fim da Primeira Guerra mundial.

Em Gomes (1979) há uma relevante análise do processo de formulação do Código de trabalho de 1917 e alguns antecedentes a partir dos projetos apresentados à Câmara. Seu argumento se consolida a partir da análise de pressão de associações de classe patronais nas comissões legislativas em torno de propostas que segundo os empresários desorganizariam a produção nacional. Para a autora, o ponto de partida em que a classe empresarial percebe a necessidade de uma regulação no mercado de trabalho com um afastamento doutrinário da ordem liberal e do pacto federativo se dá com a proposição e o veto ao Código de trabalho, em 1917. Uma possível intervenção trabalhista do Estado no mercado de trabalho fez com que o empresariado se preocupasse em estabelecer os limites deste tipo de intervenção, os valores a serem pagos pelos tipos de acidentes, como racionalizar o processo de fiscalização das empresas e aprimorar as formas de pagamento ao acidentado. Segundo o empresariado nacional, a falta de gradualismo na aprovação de algumas leis seria prejudicial ao desenvolvimento industrial no país e causaria prejuízos na produção que seriam repassados aos consumidores.[7]

A dissertação mostrará que a legitimidade de intervenção do Estado no mercado de trabalho vai se firmando após a discussão do projeto de 1917, e se complementa com a criação

[7] GOMES, Angela Maria de Castro. (1979, p. 151 e segs) *Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil, 1917-1937.* Rio de Janeiro, Campus.

institucional da *Comissão Especial de Legislação Social* no ano seguinte, reforçando-se novamente em 1923, com a prolongada tranca de pauta sobre o Código de Trabalho do mesmo ano, que previa, além de diversos outros dispositivos, a determinação de oito horas diárias de trabalho e o descanso semanal. O ponto que quero ressaltar neste trabalho é que, havia até os anos 1920 um empecilho institucional, por assim dizer, à mudança da legislação social. Como veremos, a maioria dos políticos que se posicionaram contra qualquer mudança evocava o questionamento da legitimidade do Congresso Nacional em aprovar legislação trabalhista sem que as unidades da federação se recusassem a cumpri-la ao alegar inconstitucionalidade por direito ou poder não expresso na Carta de 1891. Por incrível que pareça, este empecilho tem seu fim com a reforma constitucional de 1926, que assegurou expressamente ao Congresso federal a legitimidade da deliberação em *legislar sobre o trabalho*.

Esta dissertação trata de explicar esta guinada, de certa forma radical, na interpretação sobre as normas trabalhistas. A hipótese que aqui se busca demonstrar é que os conflitos e embates sobre o pacto federativo ao abranger as competências da União para com a autonomia dos estados, seriam mais relevantes para se entender o avanço lento e gradual em tratar de legislação social pela elite política nacional ao propor e implementar uma legislação trabalhista e previdenciária abrangente e universal, do que propriamente seu caráter refratário. Dito de outra forma, é o tom da dinâmica federativa e o conflito entre elites políticas que explica a mudança ocorrida em 1926, quando o Congresso Nacional, finalmente, adquire centralidade formal na promulgação de leis trabalhistas. Meu propósito é investigas por meio de fontes primárias os Anais da Câmara dos Deputados e os Diários do Congresso Nacional, bem como os jornais tradicionais e de circulação operária, o comportamento da elite política dirigente e a reação do meio operário e patronal com relação às proposições de legislação social tramitando no Congresso Nacional. De modo mais específico: projetos de leis e legislação trabalhista e previdenciária da Primeira República. A verificação empírica e qualitativa do conteúdo em

tramitação permite uma análise com menor distanciamento do contexto político em que se inseriam, assim como as causas e motivos decorrentes do atraso em implementar legislação social abrangente e universalizada, que não passam somente pelo caráter de apatia e subordinação do legislativo federal ao poder executivo, ou mesmo por um aspecto defensivo e refratário das elites políticas nacionais em aprovar legislação de caráter social que garantisse direitos trabalhistas à população assalariada.

O poder legislativo demonstra, então, autonomia na medida em que, especificamente no pós-Primeira Guerra, desencadeia-se um debate com maior frequência sobre a questão social e suas implicações, propondo-se medidas institucionais para a resolução dos conflitos entre o capital e o trabalho. Um certo aspecto intervencionista ganha corpo no Congresso Nacional em oposição à doutrina liberal ortodoxa de livre regulação no mercado de trabalho, sobremaneira em relação ao cumprimento pelo Brasil de acordos firmados internacionalmente, e em sintonia com medidas adotadas em países europeus e vizinhos da América Latina. Como exemplo, alguns países estabelecem parâmetros mínimos de intervenção e mudança nas capacidades organizativas do trabalho a serem centralizadas e desempenhadas pela União, com o intuito de gerir as relações trabalhistas, além do caráter discursivo e de aprimoramento para a economia social das famílias.

Esta perspectiva, de modo claro, chama em causa a questão federativa. O federalismo no Brasil tem início formal pela Constituição de 1891,[8] e os arranjos institucionais que as elites políticas desempenham a partir desse marco inicial repercutem estratégias de agregação de

[8] Em DOLHNIKOFF, Miriam (2008) *Império e governo representativo: uma releitura.* Caderno CRH, Salvador, v. 21, n. 52, p. 13-23, jan./abr. 2008, a autora faz uso de um arcabouço conceitual da ciência política com pesquisa documental, e analisa o discurso dos políticos e a dinâmica do Estado que se estabelecera a partir da Constituição outorgada de 1824. A autora conclui que um arranjo político de tipo federativo predominou no Brasil ainda durante o século XIX. Salienta a necessidade de se reavaliar as teorias de "falseamento do governo representativo", e que o papel da Câmara enquanto espaço público de negociação de interesses e conflitos entre as elites políticas nacionais, que se configuraram na condução do Estado e na formulação institucional de leis e políticas nacionais abrangentes. Ver também da mesma autora: *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil.* São Paulo: Globo, 2004.

preferências e contenção de conflitos entre o poder central e os líderes políticos regionais, estes que são incorporados como novos atores ao novo regime que lhes concede legitimidade. O aspecto pouco centralizador da União foi o que prevaleceu como consequência da Constituição de 1891 diante da forte contenção da autonomia regional durante o Império. A autonomia estadual em decretar impostos, sobretaxar mercadorias, e especialmente em organizar sua atividade produtiva com um federalismo excludente e hierárquico, foi o embate proclamado desde a aprovação da Carta constitucional, e toda celeuma que envolveu seu artigo sexto relativo à intervenção federal nos estados. As estratégias e interesses dos atores ao propor legislação social que seja universal para toda a federação passa pela contestação de políticos a nível nacional, de como implementar determinada política social em cada estado, guardadas as devidas diferenças regionais dos modos de produção dominantes, e da composição do mercado de trabalho nas subunidades. Todavia, o aspecto ideológico e a visão de mundo das elites dirigentes seriam influenciados em grande medida por ideologias estrangeiras, ou sistemas políticos de países que adotavam o federalismo, e designavam autonomia aos estados para formularem suas próprias políticas de regulamentação do mercado de trabalho e legislar sobre direito substantivo.

A revisão constitucional de 1926 é então o marco histórico relevante para entender a mudança no comportamento da elite política para com a questão social e suas implicações. Bastante controversa, e bem pouco pesquisada e inferiorizada devido a sua curta duração, a reforma na Constituição de 1891 determinou uma centralização ao regime político da Primeira República em que algumas prerrogativas das subunidades foram diminuídas. Sendo assim, por que não houve maior dissenso ou contestação por parte do poder legislativo e dos grupos políticos estaduais em vetar a alteração constitucional que dava ao Congresso Nacional, e não aos estados e municípios, a prerrogativa de *legislar sobre o trabalho?*

Essa será a questão a ser analisada e respondida nesta pesquisa, tendo em vista a documentação oficial dos anais e diários do senado e da câmara dos deputados, e as manifestações da opinião pública e sociedade civil no período de 1891 a 1926. O papel desempenhado pelas elites também será questionado. Por que a questão social ficou sendo estigmatizada como caso de polícia quando se refere ao desempenho da elite política do primeiro regime federativo brasileiro? Em que medida as propostas e discussões dos atores políticos no período em relação a legislação trabalhista e previdenciária afetou a elevação de gastos e das capacidades do Estado em aprovar e implementar legislação social?

Os capítulos que seguem buscam responder a esses questionamentos. O primeiro capítulo se empenha em problematizar a percepção das elites e da opinião pública sobre a questão social durante o período, desde sua negação como problema estrangeiro até a necessidade iminente de intervenção estatal para sua solução. O capítulo seguinte realiza a análise empírica nos documentos oficiais para quantificar a legislação social aprovada até 1917, ano em que se propõe o primeiro código de trabalho de maior abrangência com aglutinação de diversos projetos de lei propostos anteriormente pelos parlamentares. O terceiro capítulo investiga os efeitos da Primeira Guerra mundial e da internacionalização da questão social com a assinatura de acordos e tratados estrangeiros que após o conflito mundial proliferaram, bem como a criação institucional da Comissão Especial de Legislação Social, e a tramitação de outro projeto de Código trabalhista em 1923 bastante completo e progressista. O derradeiro analisa a revisão constitucional de 1926 em uma conjuntura crítica de aberta contestação política e adensamento de problemas econômicos e sociais aos trabalhadores assalariados urbanos.

Capítulo 1

A “questão social”: trabalho e legislação social no Brasil e na América Latina

Com a Revolução Industrial e o processo de urbanização que o continente europeu atravessou desde o final do século XVIII, parcela da sociedade passou a reivindicar a necessidade de intervenção e regulação do Estado nas relações de produção. As comunidades isoladas passaram a nutrir sentimento de pertença e lealdade a uma identidade coletiva comum, com ritos, feriados públicos nacionais, personalidades históricas representativas de um passado coletivo comum de maior abrangência, enfim, valores e sentimentos de nacionalidade. Com a industrialização, o conflito entre capital e trabalho urbano e suas consequências de pauperização do trabalho assalariado desencadeou reivindicações frequentes dos trabalhadores urbanos, e os levou a se organizarem em sindicatos de classe para intermediar negociações com o patronato e agentes oficiais do Estado nacional. As revoluções que o continente europeu atravessou entre 1830 e 1848 serviram para desmistificar princípios liberais e conservadores de não intervenção estatal no mercado de trabalho que não conseguia se autorregular, além de um forte protecionismo à indústria nacional em ascensão em cada país.

Grosso modo, são três as fases que marcam a evolução da questão social e suas metamorfoses. A saber: a *fase de apogeu do liberalismo* que vai desde a Revolução Francesa de 1789, até as revoltas urbanas autônomas em diversas cidades europeias em 1848; a *fase de contestação do liberalismo,* que vai da Comuna de Paris em 1848 e publicação do *Manifesto comunista* de Marx e Engels, até a Primeira Guerra Mundial em 1914; e por fim, a *fase intervencionista,* que tem início com o término da Primeira Guerra em 1918, e o reconhecimento e aceitação das elites dirigentes de que, a partir do saldo do conflito, era então necessário uma maior regulação do Estado com o mercado de trabalho para dar solução à questão social. Diversas iniciativas governamentais proliferaram para buscar atenuar os

conflitos entre o capital e o trabalho. Conforme estabelecido no *Tratado de Versalhes* (1919), uma *Organização Internacional do Trabalho* seria criada, para, entre outros objetivos, defender o direito de associação aos trabalhadores; salário mínimo e isonomia salarial sem distinção de gênero; o descanso semanal e a jornada de oito horas. Outros eventos fazem parte da evolução da questão social no mundo: a encíclica *Rerum Novarum* do Papa Leão XIII (1891); o bolchevismo russo de 1917; o constitucionalismo social que teve início com a Constituição do México em 1917, e de Weimar de 1919; experiências nacionalistas e corporativistas no século XX na Itália, Alemanha, Áustria, Espanha e Portugal; a forte centralização e intervenção estatal do *New Deal* nos Estados Unidos como consequência da crise de superprodução de 1929 etc.[9]

Segundo Castel a "questão social" se estabelece quando há a "tomada de consciência das condições de existência das populações que são, ao mesmo tempo, os agentes e as vítimas da Revolução industrial. Castel, 1998, p. 30, afirma que há, contudo, um espaço vazio a ser ocupado entre a organização política e a ordem econômica, que, sem mediação, passa a ser direcionado como competência singular das classes trabalhadoras em reivindicar melhores condições de trabalho e proteção social dentro do processo de acumulação do capital. 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 do conjunto. " (Ibidem, p. 41).

A emergência de novos atores e conflitos leva a um novo tipo de regulação social onde o Estado adquire novo papel, agora como organizador do processo de trabalho, e mantenedor da reprodução da classe trabalhadora nos meios de produção. Sindicatos e partidos políticos são elevados a mediadores principais das demandas de trabalhadores para que a legislação trabalhista seja produzida e alterada diante os frequentes conflitos. Esses embates somente

[9] A contextualização aqui desenvolvida se encontra em MAGANO, Octávio Bueno. *Washington Luís e a questão social*. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 90, p. 49-65, jan. 1995. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67288/69898>. Acesso em: 18 set. 2015.

seriam atenuados perante soluções que a própria classe trabalhadora reivindicava por meio de organizações profissionais.

Cabe aqui analisar a peculiaridade das políticas sociais para a elite política na América Latina, e como o discurso da classe dirigente foi se desenvolvendo ao longo da Primeira República no Brasil a partir dos embates no parlamento e pelos jornais e na opinião pública da época. De modo distinto aos países mais desenvolvidos industrialmente, a América Latina passou por outro processo de acumulação de capital em que predominou a substituição de importações. As reivindicações de políticas sociais aos Estados nacionais centralizados demonstram outras capacidades de organização e gestão do trabalho assalariado, bem como a percepção política das elites em relação à questão social e à viabilidade em intervir nas relações de produção. Vários eventos, como a crescente imigração europeia a partir de meados do século XIX, que permitiu a transmissão de ideologias e modos de organização do trabalho; a economia fortemente agroexportadora e ainda pouco dependente da produção dos assalariados urbanos e da manufatura; o capital estrangeiro presente em diversos empreendimentos, desde a lavoura a ferrovias, e posteriormente o sistema bancário e a propriedade industrial por estrangeiros, levaram todos em conjunto a um processo de capitalização das atividades econômicas que se tornou dependente do capital internacional para a modernização e progresso das repúblicas latino americanas.

Para o caso da transformação da sociedade brasileira, Ribeiro (1999) aponta para o embate ideológico sobre a questão social entre reformadores sociais difusores do liberalismo e do positivismo durante o Império. Ambas as ideologias tinham raízes estrangeiras e angariaram seguidores e reformulações de interpretações diversas por aqui. O marco histórico e estrutural que estipula o princípio da discussão entre as elites nacionais sobre a questão social brasileira se dera com a proposição da *Lei do ventre livre*, aprovada em 28 de setembro de 1871, que

representava um passo tímido, sem provocar mudanças abruptas na economia e na sociedade, porém, providencial para o início das discussões sobre a abolição da escravatura.[10]

Joaquim Nabuco e os positivistas ortodoxos propunham soluções para o progresso da nação brasileira com a formação de um mercado de trabalho livre, a organização da lavoura, a organização familiar, o direito à propriedade e a moralidade dos subalternos, o que seria incompatível com o utilitarismo da escravidão. Assim, havia um sentido moral na reforma que propunha "*conservar melhorando",* ressaltadas a influência do meio social e da história para a percepção da gênese e evolução da sociedade. Os positivistas ortodoxos buscavam adequar as regras à natureza da sociedade que atravessava um processo evolutivo e contínuo de adaptação (que opunha natureza e cultura) das funções aos fins e aos meios, e às variações das instituições que davam coesão e moral à sociedade brasileira (RIBEIRO, 1999, p. 18 e segs).

1.1 A questão social e sua formalização jurídica na América Latina

O termo "questão social" foi de modo amplo utilizado para se referir a políticas de proteção social em favor de populações vulneráveis materialmente, porém, com contextos amplos e distintos em muitos países (CERQUEIRA FILHO, 1980; FLEURY, 1994; CASTEL, 1998; ROSANVALLON, 1998; HARLOE, 2008).

A "questão social" pode ser percebida de maneira abrangente como o conjunto de respostas dados aos problemas políticos, sociais e econômicos advindos do surgimento da classe

[10] Na Câmara dos Deputados, o projeto de lei obteve 65 votos favoráveis e 45 contrários. Destes, 30 eram de deputados das três províncias cafeeiras: Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. No Senado do Império, foram 33 votos a favor e 7 contra. Entre os votos contrários, 5 foram de senadores das províncias cafeeiras. § 1.º da lei 2040: - Os ditos filhos menores ficarão em poder e sob a autoridade dos senhores de suas mães, os quais terão a obrigação de criá-los e tratá-los até a idade de oito anos completos. Chegando o filho da escrava a esta idade, o senhor da mãe terá opção, ou de *receber do Estado a indenização de 600$000*, ou de utilizar-se dos serviços do menor até a idade de 21 anos completos. No primeiro caso, o Governo receberá o menor e lhe dará destino, em conformidade da presente lei. A ajuda financeira prevista pela Lei do Ventre Livre aos fazendeiros, para estes arcarem com as despesas da criação dos ingênuos jamais foi fornecida pelo Estado aos fazendeiros. Sociedade e História do Brasil – Do cativeiro à liberdade, pg. 23. Instituto Teotônio Vilela, Senado Federal. Brasília (2000). Wikipédia em Abolicionismo no Brasil:
<https://pt.wikipedia.org/wiki/Abolicionismo_no_Brasil>, acesso em 18 de setembro de 2015.

trabalhadora urbana como produto da expansão da industrialização.[11] Como lembra Michael Harloe refletindo sobre as políticas habitacionais da Europa e Estados Unidos, a questão social "encompassed not only housing, but child labour, the right to strike, working-class sufrage, and poverty/unemployment relief" (HARLOE, 2008, p. 27). Nesta perspectiva, a questão social está fundamentalmente vinculada à clivagem entre capital e trabalho, e à emergência da necessidade de atender às reivindicações da classe trabalhadora.

Na literatura nacional, a questão social está associada de modo concomitante à noção de direitos e cidadania (GOMES, 1979, 2005; CERQUEIRA FILHO, 1980; CARVALHO, 2004). Neste sentido, seu estudo torna-se o estudo dos avanços legais obtidos durante o final do século XIX e início do século XX para atender às exigências dos trabalhadores e, de maneira mais geral, das populações menos favorecidas e vulneráveis materialmente. Os temas debatidos eram: o elevado tempo de trabalho, escassez dos meios básicos de subsistência e habitação, bem como a instabilidade econômica percebidas pela economia mundial com a desaceleração da produção industrial, e a elevação da taxa de desemprego estrutural.

Na América Latina, o direito do trabalho e a "questão social" passaram por variados embates entre a classe política, levando a diferentes resultados institucionais e assegurando garantias trabalhistas e de proteção social.

Já durante as guerras de independência contra as metrópoles ainda no século XIX, foram criadas caixas de auxílio e mutualismo para os feridos de guerra, bem como programas de pensões para as forças armadas, e posteriormente para servidores civis, e em alguns casos como Uruguai e Argentina para professores. Tais medidas, ainda no século XIX, buscavam afirmar a identidade nacional após a independência, e assegurar garantias aos servidores do Estado para

[11] CERQUEIRA FILHO, Gisálio. *A "questão social" no Brasil. Análise do discurso político.* São Paulo, 1980: 7-8. Tese de doutorado em Ciências Humanas apresentada junto ao Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP.

dar ensejo à estratégia de fortalecer e legitimar o poder central do Estado nacional em construção (FLEURY, 1994, p. 176; POSADA-CARBÓ, 1996; SABATO, 1999; ANINNO e GUERRA, 2003).

O processo de codificação é um traço comum no direito do trabalho latino-americano na busca pela diferenciação do direito do trabalho da esfera do direito civil. México e Chile aprovaram os dois primeiros códigos de trabalho que tiveram influência sobre os demais países sul americanos no que tange à separação entre códigos civis e normas que regulamentavam especificamente o contrato de trabalho entre patrões e operários. Em um movimento pioneiro de constitucionalismo social ainda em 1917, o México autorizava a possibilidade dos estados legislarem de modo autônomo em matéria trabalhista. Em Yucatán e Veracruz os primeiros códigos de trabalho são aprovados em 1917 e 1918, respectivamente. Entretanto, foi somente em 1931, após uma anterior emenda à Constituição é que se chegou à "Lei Federal do Trabalho", que permaneceu mais de quarenta anos em vigor. No Chile uma corrente populista conquista a presidência em 1920, e no ano seguinte se discute uma normativa mais ampla em tema de direitos do trabalho, que, porém, será aprovada apenas em 1931 (BARBAGELATA, 1985, p. 67-8).

Ainda no Chile no princípio do século XX com a eleição de Arturo Alexandri, o eixo de campanha foi um programa previdenciário para atrair trabalhadores urbanos, e um código de trabalho que permitisse colocar sobre controle as organizações operárias, estabelecendo a sindicalização por categorias. Criou-se o *Ministério do Trabalho, Higiene, Assistência e Previdência Social* com caixas de auxílio e gestão de operários, patrões e o Estado, que se tornou a principal estrutura de proteção social chilena.[12] O Uruguai representa um caso singular

[12] As descrições dos processos de emergência e mudança de postura dos Estados na América Latina (Chile Uruguai, Argentina e Brasil) em relação a questão social e proteção de trabalhadores se encontra também em FLEURY, 1994. Especialmente no capítulo VI: A montagem do padrão de seguridade social na América Latina: cooptação e regulação.

na América Latina. Com seu alto grau de urbanização, uma numerosa classe média, baixas taxas de morte e acidentes de trabalho, um operariado organizado e homogêneo, e o crescimento da economia com um elevado patamar de distribuição de riqueza mediante a intervenção política, e assim a questão do bem-estar social passou a ser decisiva para a própria identidade nacional (FLEURY, 1994).

Na Argentina em 1915 é promulgada legislação sobre acidentes de trabalho, devido à forte organização sindical que levava suas demandas para a arena política. No entanto, lentamente outras demandas foram incorporadas, buscando, na verdade, a prevenção de conflitos entre capital e trabalho com forte presença nas arenas decisórias da política nacional. Como lembra de modo eficaz Zimmermann, para o caso argentino houve um processo de *transformação da ortodoxia jurídica* em direção de "un nuevo derecho orientado a regular la intervención del estado en los problemas sociales [...] que permitirían redefinir la esfera de acción estatal en un proceso que sería profundizado en las décadas siguientes" (ZIMMERMANN, 2013, p. 83).[13]

Com a industrialização por substituição de importações e uma urbanização formadora de estratos sociais médios, no início do século XX o conflito entre capital e trabalho se torna mais agudo, e passa a exigir uma intervenção maior do Estado para regulação do processo de trabalho. Com a emergência das camadas urbanas médias como assalariados do comércio e indústria nascente, além de funcionários do estado, professores e trabalhadores de ferrovias, a proteção social é então colocada na agenda política e social e ingressa na arena decisória estatal. Contudo, a presença de uma classe operária de forte composição anarquista e anarco-sindicalista, como consequência de uma política imigratória que trazia pessoas de países que haviam passado por um processo de industrialização anterior, leva à difusão de formas de

[13] Ver ZIMMERMANN, Eduardo. 2013. *Um espiritu nuevo: la cuestión social y el derecho em la Argentina (1890-1930).* O autor aponta ainda para a mudança na interpretação jurídica entre a os bacharéis argentinos, trazida principalmente por juristas franceses, do preceito constitucional de função social da propriedade, o que mudou substantivamente a interpretação de magistrados para conflitos urbanos relacionados ao trabalho.

autoproteção da classe operária sem a canalização direta na arena política. No Brasil, proliferaram sobremaneira associações de mutualismo que vigiam desde o final do século XIX administradas por italianos e escravos alforriados (BIONDI, 2011; GRAHAM, 1997).[14]

A situação da questão social no Brasil, mesmo em um sentido amplo, não se deu de forma muito divergente do restante da América Latina com a emergência e formação de reinvindicações de proteção ao trabalhador a partir da presença de imigrantes. Da mesma forma que ocorrera no século XIX na Europa e Estados Unidos, a questão social estava ligada também ao problema da habitação, saúde pública e moral das classes subalternas, como defendiam a opinião pública e as elites políticas. Os reformadores sociais buscavam controlar e eliminar problemas de saúde pública nas habitações proletárias, para que as condições de reprodução da classe trabalhadora se articulassem dentro da ordem econômica e social dominante.[15]

1.2 A questão social no Brasil: a Revolução de 1930 e o contraste com o regime anterior

A ascensão de reivindicações de direitos sociais trabalhistas durante a Primeira República é demasiadamente esquecida pelos revolucionários de 1930, e pela historiografia oficial do período.[16] Durante muito tempo o tratamento da legislação social fora desprestigiado pela

[14] "O fato de a questão social ter sido inicialmente posta nestes termos, vai marcar, de maneira que não pode ser desconsiderada, o curso subsequente da seguridade social nestes países. Primeiramente, por que a questão da proteção, ao ser posto como uma autodefesa do trabalho diante do capital, circunscreveu ideológica e politicamente a cena e os atores centrais. Por outro lado, a aprendizagem institucional advinda dos modelos dos Socorros e Mutualidades passou a impregnar e moldar as possibilidades futuras de ação no campo da proteção social. A entrada do Estado não se dá pois em um cenário neutro, mas sim em um campo político e institucional repleto de significações. " FLEURY (1994, p. 177). *Estado sem cidadãos – Seguridade social na América Latina* – Editora Fiocruz, Rio de Janeiro.

[15] HARLOE, 2008, p. 76. *The people's home: social rented housing in Europe and America.*

[16] Vale lembrar que a revolução se debela em 3 de outubro de 1930, e Getúlio toma posse como presidente um mês depois. O programa da Aliança Liberal, que havia apoiado a candidatura derrotada de Vargas em março daquele ano refletia as aspirações das classes dominantes que não eram ligadas ao setor cafeeiro e tinha como objetivo sensibilizar a classe média, defendendo a produção nacional geral e não apenas o café. Propunham também algumas medidas de proteção à classe trabalhadora, como a extensão do direito à aposentadoria (até aquele momento apenas algumas categorias tinham esse direito) a regulamentação do trabalhado do menor e da mulher e a aplicação da lei de férias. As clássicas referências ao período se encontram em FAUSTO, Boris. *A Revolução de 1930: Historiografia e História*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1989; e TRONCA. Ítalo. *Revolução de 30: a dominação oculta*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986. Dentre os relatos de participantes do período se encontram SOBRINHO, Barbosa Lima. *A verdade sobre a Revolução de outubro – 1930.* 3.ed. São Paulo: Alfa-ômega, 1983.

literatura e reconhecido apenas para o período posterior à Primeira República, em que os direitos sociais foram endossados como uma entrega espontânea de Getúlio Vargas, o "pai dos pobres" e protetor da classe trabalhadora. Algo reconhecido, sobretudo após a aprovação da Consolidação das Leis do Trabalho em 1° de maio de 1943, durante o Estado Novo.[17]

Após a Revolução de 1930, articulou-se um discurso que visava contrapor o novo regime ao anterior. O ataque às características principais do regime republicano passava pelo reconhecimento dos aspectos ligados ao voto, portanto, condenando a dinâmica eleitoral, fraudulenta e incapaz de representar a verdade das urnas; ou focada nas questões econômicas, procurando condenar o domínio das oligarquias cafeeiras, dando assim, ensejo à insurgência de uma tendência determinada em reconhecer este período como "República Velha". Isso fora ainda mais difundido pelos meios de comunicação em ascensão como o rádio, que há pouco havia se expandido com grande rapidez pelo país. O discurso também era amplificado por intelectuais cooptados durante o processo revolucionário. Os ideais e as críticas desses atores afloraram após a crise econômica mundial de superprodução em 1929, e a derrocada do café no mercado internacional. De acordo com Morais Filho:

> O movimento de 30 teria significado um corte vertical na história brasileira, um antes e um depois: antes, nada, nem lutas operárias, nem reivindicações, nem sacrifícios, nem líderes, nem intelectuais simpáticos à questão social, nem parlamentares, nem imprensa, nada, absolutamente nada; depois um paraíso, um mar de rosas, nem bem os trabalhadores começavam a suspirar e

---

Como contraponto, em JARDIM, Renato. *A aventura de outubro e a invasão de São Paulo,* publicado em 1932, o autor dá seu depoimento sobre a revolução como um atentado a moral, e um crime contra a nação. No capítulo intitulado "Os democráticos", o PD (Partido Democrático) aparece como o responsável por abrir as portas de São Paulo aos inimigos. Textos recentes discutem as interpretações do episódio: FERREIRA, Marieta de Moraes; PINTO, Surama Conde Sá. *A Crise dos anos 20 e a Revolução de Trinta*. In *O Brasil Republicano: O tempo do liberalismo excludente – da Proclamação da República à Revolução de 1930,* livro 1, 2ª edição, 2006; SOUSA, Carolina Soares. *Revolução de 1930: a operação historiográfica e o abandono da memória.* Sérgio Ricardo da Mata, Helena Miranda Mollo & Flávia Florentino Varella (org.). Caderno de resumos & Anais do 2º. Seminário Nacional de História da Historiografia. *A dinâmica do historicismo: tradições historiográficas modernas*. Ouro Preto: EdUFOP, 2008*;* SANDES, Noé Freire. *1930: entre memória e história.* História revista, 8 (1/2): 141-158, jan./dez. 2003.

[17] Decreto-lei n° 5452, de 1° de maio de 1943.

> já o "pai dos pobres" lhes acudia com uma lei protetora, a propósito, sob medida. [18]

Assim, um discurso hegemônico extremamente eficaz se consolida, em que busca diluir os conflitos entre capital e trabalho a partir do cooperativismo como forma de organização da sociedade, renegando todo o passado de lutas e embates da classe trabalhadora durante a Primeira República, e da cooptação de associações do patronato e de trabalhadores a resolverem suas pendências em juntas trabalhistas com representação equitativa formalizadas pelo Ministério do Trabalho. O procedimento de outorga de proteção social do "pai dos pobres" desempenha, além de seu aspecto material para a melhoria dos salários e condições de trabalho, uma gama de mecanismos simbólicos de comunicação e retórica pertinentes a vida social do trabalhador brasileiro (GOMES, 2005).

1.2.1 O caráter defensivo das elites brasileiras

Por além da já citada tendência pós revolucionária de 1930 em desconhecer as mudanças ocorridas durante a Primeira República, podem-se apontar outras razões para a desqualificação dessas inovações legislativas. De fato, é preciso dar ênfase ao que poderíamos chamar de "caráter defensivo das elites brasileiras" à época. Algo que se caracteriza por uma atitude refratária à intervenção estatal no modo de produção. Durante muito tempo no Brasil, e principalmente após a ascensão de Vargas ao poder, foi repetida a frase atribuída a Washington Luís de que entre nós a questão social não passava de caso de polícia. Na verdade, a frase fora emitida durante sua campanha para governador do estado de São Paulo, e pretendia ser uma expressão liberal, com o sentido de que não se tratava de um problema de segurança nacional,

[18] MORAES FILHO, Evaristo de. (1978, p. 324) *O problema do sindicato único no Brasil: seus fundamentos sociológicos* – 2ª edição – São Paulo: Alfa e ômega.

mas sim de uma tarefa administrativa.[19] Ou seja, a questão social entre nós seria muito mais de ordem pública e administrativa que necessitava da ação e intervenção do Estado, menos propriamente de ordem econômica e social.

Mais do que se interessar pelo processo de urbanização, industrialização, migração do proletariado rural e inserção de imigrantes estrangeiros na produção nacional das cidades em crescimento, a elite política dirigente estava interessada inicialmente em garantir o bom desempenho das safras agrícolas e um saldo positivo para a balança comercial. A reprodução da mão de obra trabalhadora nas cidades com mínimas condições de sobrevivência, passava pela tentativa de negar a existência de uma questão social pujante como na Europa, chegando mesmo a desqualificar a real existência de operários fabris e manufaturas diante a predominância da produção rural. Leis trabalhistas e regulação do contrato de trabalho que alterassem a ordem econômica liberal entrariam em conflito com a doutrina de não intervenção do Estado no mercado produtor.

Um exemplo de iniciativa legislativa pode esclarecer os interesses da elite parlamentar com relação aos trabalhadores rurais. Ainda em 1895, o senador por São Paulo Moraes Barros apresentou projeto naquela casa com o objetivo de regulamentar os contratos de locação de serviços agrícolas na esfera civil.[20] A intenção seria mesmo de organizar as relações de trabalho

---

[19] DEAN (1975, p. 277) *A industrialização durante a República Velha* in FAUSTO, Boris (org.) vol.8 tomo III. Durante seu mandato como presidente do estado de São Paulo, Washington Luís aprovou a criação dos tribunais rurais de regulamentação trabalhista pelo decreto estadual n° 1869, de 10 de outubro de 1922; e como presidente editou o código de menores com o decreto n° 17.943 A, de 12 de outubro de 1927; e reformulou o Conselho Nacional de Trabalho, pelo decreto n° 18.074, de 19 de janeiro de 1928. Ver a esse respeito: MAGANO, Octávio Bueno. *Washington Luís e a questão social.* Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 90, p. 49-65, jan. 1995.
Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67288/69898>. Acesso em: 18 set. 2015.

[20] Ao defender o projeto, Moraes Barros faz também um histórico da legislação do império sobre a locação de serviços agrícolas que apelavam para a detenção e obrigação quase servil do lavrador retornar ao local de onde se iniciou seu contrato de vinda ao país, e enfatiza que seu objetivo é ir contra tal violência. "O colono fazia o contrato pelo qual se obrigava a trabalhar para o locatário e a lei tomava como ponto de empenho fazer efetiva essa obrigação do colono, não podendo conseguir esse resultado, a não ser por medidas violentas, a não ser efetuando a prisão do colono. Desde que esse se recusava ao trabalho, conservando-se no lugar onde era obrigado a prestá-lo ou fugia para outra parte, a lei autorizava a sua prisão e fazia-o voltar para o serviço. Não havia outro meio para conseguir essa efetividade de serviço, a não ser violentando, prendendo o colono: era essa a disposição, não só da lei de 1830, como a de 1837 e também a de 1879. ". Discurso pronunciado na sessão de 28 de setembro de 1895, publicado no Diário do Congresso Nacional em 7 de outubro do mesmo ano.

entre proprietários e trabalhadores rurais, e amenizar as críticas que alguns países europeus faziam ao modo de produção e ao processo de imigração que o Brasil subsidiava com o pagamento de passagens aos imigrantes. Vale lembrar que severas críticas foram feitas por países europeus ao modo como as relações de trabalho se davam por aqui, sem qualquer contrato ou garantia de cumprimento do acordado entre locadores de serviços e lavradores, desencadeando certa resistência à imigração europeia ao Brasil. Um senador, defendendo a medida, assim se pronunciava: "Uma boa lei de locação de serviços, estabelecendo perfeita regularidade nos contratos sobre trabalhos agrícolas, não pode senão favorecer a vinda de imigrantes para o país. "[21]

Buscando dar um caráter mais progressista às relações de trabalho agrícola, o projeto visava uma alternativa à mera prisão do lavrador que se recusasse ao trabalho pelo locatário de seus serviços como tratavam as leis do império, e cujas consequências eram as fugas do local de trabalho. O projeto, com mais de sessenta artigos, procurava estabelecer a responsabilidade puramente civil entre locatários e locadores, como a legislação sobre o comércio já era aplicada durante o início da República. Ao tramitar em segunda discussão no Congresso, o constituinte e senador e senador pelo Rio de Janeiro Baptista Laper argumentou em defesa do projeto:

> A locação do trabalho é um contrato como qualquer outro e que deve ser regulado. O proprietário certamente dá todas as garantias para o cumprimento do contrato para seus bens e que em momento dado podem ser presas por uma ação judiciária do locador, que não tiver recebido o seu salário; o locatário tem por onde poder garantir os adiantamentos de serviços que dele possam vir a ser cobrados pelo locador, em liquidação de contas, mas o locador certamente não tem; a sua pessoa pode desaparecer, não deixa segurança nenhuma para quem o ajudou e favoreceu em suas necessidades. Acho que o direito de um é igual ao do outro por simples razão de bom senso e ainda, pelo fato de estar na constituição marcado o direito de igualdade para todos. [22]

[21] O senador Batista Laper (RJ) em discurso pronunciado na sessão de 24 de setembro de 1895, publicado no Diário do Congresso Nacional em 4 de outubro do mesmo ano.
[22] Idem.

A garantia do contrato serviria, então, para trabalhadores rurais, mas sobretudo para locatários que tivessem lavradores que abandonassem o serviço mediante propostas e de outros proprietários rurais. O salário e adiantamento de serviços poderiam ser cobrados judicialmente dos lavradores locados ao locatário.

A controversa competência dos estados ou da União em legislar sobre contratos de trabalho é apontada de forma ambígua por Moraes Barros, e se fez presente no debate desde a constituinte:

> Por isto, (variedade de costumes de lavoura e criação) foi uma sábia disposição esta do decreto de 1890 que entregava a locação de serviços aos estados que iam ser organizados. Na constituinte, Sr. Presidente, a ideia do decreto foi lembrada. O senador José Hygino (PE) [...] apresentou emenda consignando na constituição a mesma disposição do decreto, que a matéria de locação de serviços era de competência dos poderes estaduais. Mas, infelizmente, essa emenda foi rejeitada e a matéria continuou a ser de competência federal; e sendo de competência federal, é a nós, ao Congresso, que compete legislar a respeito. [23]

O projeto veio a ser aprovado pelo senado em terceira discussão, porém foi vetado pelo vice-presidente Manoel Vitorino de acordo com a doutrina de liberdade de contrato corrente a época (MELO FRANCO, 1979, p. 84). O liberalismo ortodoxo predominava enquanto ideologia hegemônica na elite política nacional. Todavia, existiam concessões e necessidades prementes que suplantavam o estrito entendimento da não intervenção estatal na produção e no mercado de trabalho privado. Os subsídios e o protecionismo ao café e a certos produtos agrícolas existiram desde a Proclamação da República. A imigração foi incentivada com recursos do Estado para atender a esse setor da economia de que fortemente dependia a produção nacional. Ainda assim, a contingência de se intervir nos contratos de trabalhos individuais ainda era tema polêmico entre a elite política nacional. Ao propor uma lei para

[23] Discurso pronunciado na sessão de 24 de setembro de 1895, publicado no Diário do Congresso Nacional em 4 de outubro do mesmo ano.

regular o contrato de trabalho entre locadores e locatários de serviços agrícolas, o paulista Moraes Barros buscava atender interesses de fazendeiros e proprietários rurais, que pagavam pela vinda de imigrantes, e que ficam prejudicados quando esses últimos buscavam alternativas para a renda e trabalho. Entretanto, o que se nota é uma preocupação que se acumulará ao longo do tempo entre a elite dirigente, relativa a como regulamentar as relações de produção, e de modo implícito, atender a certas demandas da questão social.

O consenso sobre a competência do Congresso Nacional em legislar sobre trabalho e seus contratos só foi estabelecido com a revisão constitucional de 1926. Como veremos nos próximos capítulos, os embates sobre em que medida o poder federal poderia intervir nos estados serviu a muitos, durante toda a Primeira República, como justificativa do impedimento em se estabelecer um padrão uniforme de regulamentação que abrangesse todo o território nacional.

A defesa da economia agrícola levou parcela da elite dirigente no início da República, e, mais especificamente, os representantes paulistas, que dependiam da mão de obra barata para a expansão do café que migrava do vale do paraíba para o oeste paulista, a não atribuir maior relevância ao proletariado urbano e às suas manifestações contra a carestia, ausência de habitações populares e redução da jornada de trabalho. O deputado por São Paulo Nogueira Jaguaribe assim afirma:

> Por isso mesmo que resido no interior de meu país e não posso acreditar que exista proletariado operário no Brasil, exigindo os cuidados que lhe dão os governos europeus, esses algarismos me assustam, talvez pela minha inocência em política. [...] Há pouco eu dizia que não acreditava no problema do proletariado no Brasil. Esse problema pode se dar pelos países da Europa, que são países de população densa, de sermos um país de imigração e diariamente e importamos braços para a lavoura, para a agricultura do país, para a exploração de nossas riquezas, que não são sem o trabalho humano. Não há proletariado no Brasil, como as imaginações ricas de poesia o querem pintar. [24]

[24] Nogueira Jaguaribe, deputado por São Paulo, em sessão de 23 de julho de 1906 in Anais da Câmara dos Deputados

Como coloca Affonso Penna em sua mensagem presidencial à Câmara assim que toma posse em 15 de novembro de 1906:

> A poderosa questão social do operariado está longe de apresentar entre nós o mesmo caráter grave e complicado que assume em outros países, onde originalmente legítima, por que suscitada para reivindicação de direitos, tem degenerado pelo excesso e mal compreensão, em movimentos sediciosos, grandemente perniciosos ao desenvolvimento industrial. Não existe, felizmente, em nosso meio, conflito entre o capital e o trabalho, tamanha é a escassez de braços que experimentam as indústrias a começar pela principal delas – a lavoura. [25]

O peso que a indústria da lavoura possuía para as contas do país levava a uma postura mais ortodoxa, de um liberalismo caracterizado pela não intervenção do Estado nos embates entre capital e trabalho. O lento processo de industrialização, urbanização e o protecionismo dos interesses de indústrias em desenvolvimento levava a um discurso de distanciamento da "poderosa questão social". A preocupação com as exportações da lavoura garantia saldo positivo na balança comercial e câmbio favorável aos negócios públicos e privados. Muitos atores políticos creditavam ainda a ausência de braços a inexistência de uma questão social pujante e não comparável aos desdobramentos do continente europeu.

1.2.2 A opinião pública e o assistencialismo da moral cristã

Há ainda que se fazer uma distinção para além das elites políticas. Trata-se de pensar em como a questão social era percebida e divulgada pelos jornais tradicionais em circulação a época, bem como os desdobramentos do discurso que negava a questão social entre os

[25] Anais da câmara dos deputados, em 15 de novembro de 1906, e jornal sul rio grandense A Federação, em 28 de novembro de 1906.

operários, e que circulava pela imprensa operária e seus canais de comunicação que mediavam a atuação política.

Neste contexto, a partir de 1903, Evaristo de Moraes começa a publicar no jornal *Correio da Manhã* as primeiras manifestações públicas em defesa da proteção ao trabalho, e mais em geral, a situação da classe trabalhadora.[26] Emerge de forma clara em suas manifestações pela imprensa a defesa da necessidade de alteração da legislação, não somente contida no código civil, mas de forma mais ampla *na premente necessidade de intervenção estatal para que se harmonize as relações entre capital e trabalho*:

> [...] é força convir que o direito tem de se modificar e que a função do Estado ou dos governos, ou dos poderes públicos (como queiram dizer) tem de se transformar; não basta a tutela nem a expectação; é necessário intervir nos meios legislativos no sentido de ser efetivamente melhorada a posição econômica do homem salariado; é preciso regular as condições de trabalho, dando satisfação às necessidades humanas do trabalhador. [...] Só a intervenção enérgica do Estado mediante providências legislativas, pode estabelecer justas condições para o contrato de trabalho. A ação do Estado – neste conceito moderno dos civilistas que Cimball acompanha – não é de simples tutela, é de integração e organização das várias classes sociais. A lei intervém como meio de proteção direta; como recurso eminentemente social de equilíbrio de forças. [27]

No mesmo artigo Evaristo de Moraes ainda ressalta os pontos que devem ser discutidos pelos legisladores no então chamado contrato de locação de serviços, e aprovados para uma melhor relação com o operariado nacional.[28]

> Até mesmo o preço do trabalho, a chamada taxa de salário, sofrerá a influência dessa intervenção oficial, porque, ao menos não se poderá diminuir a remuneração do esforço por meios indiretos, tais como *substituição de adultos por crianças e mulheres, trabalho à noite, prorrogação de serviços por meio*

[26] São basicamente três artigos em 1903, intitulados: "O direito de greve"; "O direito operário e o código civil"; e "Leis para o trabalho", de 12 de outubro, 14 e 21 de dezembro, publicados em 1903 pelo Correio da Manhã. O autor faz uma síntese do direito do trabalho internacional, e atesta a necessidade de se retirar da alçada penal ou civil os direitos do trabalho, salientando a necessidade de legislação específica, em código distinto, além da intervenção efetiva do Estado nas relações entre capital e trabalho. Os artigos então publicados dão origem ao livro pioneiro de 1905: *Apontamentos de direito operário.*

[27] "Leis para o trabalho", Evaristo de Moraes em Correio da Manhã, 21 de dezembro de 1903.

[28] A maior parte destes temas foi depois discutida pelos representantes na câmara, com algumas leis aprovadas:

> *de revezamentos forçado, fornecimento de gêneros por abonos, etc., etc.* Legislando-se a propósito de tais abusos, tornando-se impossível sua prática, o salário do trabalhador ficará indiretamente aumentado. A fixação das horas de trabalho, conforme a natureza das indústrias, contribuirá igualmente para o bem estar do operário. A lei sobre acidentes ocorridos nas oficinas, fábricas, minas e armazéns dará maior garantia às vítimas de patrões gananciosos e imprevidentes, e assegurará o futuro de muitos órfãos e viúvas. A organização oficial d'um tribunal composto de patrões e operários destinados a resolver as questões suscitadas a propósito do trabalho assalariado evitará, até certo ponto, a explosão de greves e resolverá, sem prejuízo das partes, outras questões de somenos importância, mas dignas de atenção e estudo. [29]

Em 1905 a reunião desses artigos possibilitava a publicação do livro "Apontamentos de direito operário", que repercutiu de modo amplo na classe política, sobremaneira em relação aos acidentes de trabalho, levando a várias iniciativas legislativas, como o projeto 169, de 3 de setembro de 1904 por Medeiros de Albuquerque (PE); e o de número 273 de 22 de agosto de 1908, de Graccho Cardoso (SE), ambos sobre acidentes de trabalho e indenização por risco profissional.[30]

Assim, mesmo com a negação de uma efetiva questão social nacional, há com o livro de Evaristo de Moraes e suas discussões no Correio da Manhã, o início na opinião pública da persuasão da elite política dirigente de que algo deveria ser feito para intervir nas relações de trabalho, e nas condições de reprodução da classe operária nacional pela intermediação do Estado nas relações em desequilíbrio entre capital e trabalho.

Outra abordagem expressada pela opinião pública a época remete à bula papal *Rerum Novarum* (1891) de Leão XIII, que defendia que somente a caridade poderia dar solução ao problema da questão social. Algo que as organizações operárias repudiavam de modo amplo. Isso levaria a certo descrédito junto às instituições de auxílio, mutualismo e benevolência incentivadas pelo próprio Estado desde o século anterior como solução para os problemas sociais. Nos anos seguintes os discursos foram se alterando, porém, mais como uma atitude de

---

[29] Ibidem. Grifos no original.

[30] SANTOS, Marco Fridolim Sommer. *Os acidentes no trabalho e a sua reparação: A contribuição de Evaristo de Moraes* (2013) RIDB, ano 2 (2013), n° 7. Somente em 1919, a partir da proposição do senador Adolpho Gordo (SP), é aprovada a lei n° 3724 de 15 de janeiro que regula as obrigações dos patrões nos acidentes de trabalho.

benevolência e tutela por parte do Estado, influenciado pela opinião pública, com a intenção de fortalecer instituições católicas que prestassem serviços de caridade, do que como expansão de direitos e acesso a cidadania.[31]

A orientação católica, e em grande parte de moral conservadora, buscava capitalizar a questão social no país e a melhoria da condição de vida dos trabalhadores, amparada em instituições de mutualismo religioso, vindas também da época da escravidão,[32] que viam a questão social como caridade. É do princípio do século o texto intitulado *Democracia cristã*, publicado no *Correio da Manhã*, que delimita bem o sentido que a moral católica buscava determinar sobre a questão social:

> Assim, por conselho d'ele (Leão XIII), criaram já os católicos, com louvável zelo, instituições destinadas a aliviar a sorte dos proletários: Secretariados do povo, para obviar as ignorâncias, caixas de crédito rural, sociedades de auxílios mútuos, institutos de socorro aos pobres doentes, associações de jornaleiros, etc. [...] Errônea é a opinião que vê na questão social um problema puramente econômico: *essencialmente moral e religiosa é ela em verdade*. De fato, o aumento dos salários, a redução das horas de trabalho é de nenhum valor se o operário repele a lei divina para atirar-se a depravação dos costumes. A experiência o tem provado. [33]

A moral das classes operárias é então levada ao plano divino para que a questão social fosse amparada pela igreja como questão religiosa e moral, e não somente material. Assim, de nada adiantaria a concessão de benefícios trabalhistas se os operários se apegassem aos costumes materiais a que estavam submetidos, e como cristãos, não exercessem a caridade em amar o

---

[31] De acordo com texto do Jornal do Brasil assinado por Olival, com o título de Franciscanos, de 8 de abril de 1906, para o papa Leão XIII, a Ordem de São Francisco deveria orientar o papel a ser desenvolvido sobre a questão social. "Eu quero encontrar na Ordem de S. Francisco um apoio forte e vigilante que me ajude a defender os direitos da igreja e a resolver a questão social. Essa reforma social, cuja necessidade o mundo reconhece e que legislador algum pode efetuar, poder-se-á obter por meio da Ordem Franciscana. E quando eu falo de reforma social quero assinalar igualmente a Ordem Terceira de S. Francisco. " Estas declarações foram feitas na alocução de 9 de junho de 1881, ao Ministro Geral dos Franciscanos. É inútil acrescentar que até hoje os planos do glorioso Pontífice não passaram de planos. Não é meu propósito discutir as causas que obstaram a realização dos desejos do grande Papa: uma destas causas é que o pensamento do chefe da igreja ainda não foi bem compreendido, por que, infelizmente, os gravíssimos problemas sociais que agitam as multidões, nas camadas inferiores do povo, ainda não foram apreciados, em seu justo valor, por católicos, mesmo adiantados e estudiosos. ".

[32] GRAHAM, Richard (1997) *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de janeiro: Editora UFRJ.

[33] A. Felício dos Santos, no Correio da Manhã, em 1° de agosto de 1901. Grifos nossos.

próximo como a si mesmo, como pregava a bula papal. O autor enfatizava ainda a distinção entre a democracia cristã e as doutrinas socialistas e materialistas em ascensão entre o proletariado, que para a igreja se restringiam à questão material e não religiosa. A caridade diante a questão social seria uma obrigação moral do cristianismo em amar o próximo como a si mesmo, e poderia ser solucionada pelo associativismo religioso.

1.3 A questão social: incentivos à habitação e higiene

Entretanto, há evidências de que a questão social não foi simplesmente negada e menosprezada pela elite política dirigente. O ponto a ser salientado em relação à questão social remete ao problema da habitação, e o constante adensamento populacional pelo qual o Rio de Janeiro passava desde o final do império com a política imigratória e o fim da escravidão. Vários surtos e epidemias se alastravam pela cidade, e a questão social passa a condensar problemas de higiene e saneamento. A habitação e as condições de moradia passam a ser considerados problemas de saúde pública, com necessidade urgente de solução estatal para contenção de epidemias (HOCHMAN, 2013).

O presidente Rodrigues Alves (1902-1906) lançou em sua plataforma eleitoral um projeto de remodelação e saneamento do Distrito Federal, além da modernização do porto que era a principal entrada de mercadorias importadas para o país. Para isso nomeou ao cargo de prefeito do Rio de Janeiro o engenheiro Francisco Pereira Passos, que levou a cabo a reforma do “bota abaixo”. As obras demoliram casarões antigos que abrigavam cortiços, abria e alargava ruas com o intuito de maior ventilação, iluminação e saneamento da cidade. A reforma promoveu uma grande valorização do solo na área central, ainda ocupada parcialmente pela população de baixa renda. Cerca de 1.600 velhos prédios residenciais foram demolidos. Com as demolições, a população pobre do centro da cidade se viu obrigada a pagar altos aluguéis ou a mudar-se

para os subúrbios. Parte considerável da imensa população atingida pela remodelação permaneceu na região nos morros situados no centro da cidade, que sofreram uma rápida ocupação habitacional proletária. Surgiram assim as primeiras favelas cariocas, que marcariam a configuração da cidade até os dias de hoje.[34]

Diante da reforma urbana e das demolições capitaneada pelo poder público do Distrito Federal, Rodrigues Alves nomeia uma comissão por intermediação do Ministério do Interior para estudar a questão da habitação operária e atendendo às reclamações da imprensa. A comissão elabora um projeto e o presidente remete mensagem ao Congresso em 1° de novembro de 1905 para que a comissão de finanças se pronuncie a respeito. Já estava em vigor um código sanitário que determinava que fossem proibidas construções de cortiços e eliminados os já existentes. Sá Freire (DF), participante da comissão que defendia o projeto e criticava a inércia da câmara:

> Foi votada a lei de higiene, e que vemos hoje? Habitações onde existe grande número de cidadãos, em virtude de exigências das autoridades públicas são fechadas, os moradores são postos na rua, sem recursos de espécie alguma, e sem que, de forma alguma, os poderes públicos possam dar-lhes teto ou guarida. [35]

As críticas ao projeto passavam pelos benefícios que os empreendedores obteriam com as taxas de juros subsidiadas pelo governo em exercício, não favorecendo verdadeiramente os operários, além do descontrole que causaria às caixas econômicas dos trabalhadores ao financiarem as hipotecas. O deputado por São Paulo Nogueira Jaguaribe se posicionou de modo

---

[34]Dicionário da Elite Política Republicana (1889-1930): <http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/PASSOS,%20Pereira.pdf>; e ABREU, M. (1988) Evolução urbana do Rio de Janeiro. Editora Jorge Zahar *apud* Wikipédia <http://pt.wikipedia.org/wiki/Francisco_Pereira_Passos>; consulta em 18 fev.2015.

[35] Anais da Câmara, discurso em 28 de novembro de 1905. O decreto do executivo n° 1151, de 5 de janeiro de 1904, que reorganiza os serviços de higiene administrativa da União eleva a autoridade do Estado para com as doenças que afetavam todo o país, e permite uma nova interpretação dos preceitos liberais e do texto constitucional em vigor. O texto determina a demolição e desocupação de casas e prédios para que fosse cumprido o código sanitário.

veemente contra o projeto, questionando a necessidade de habitações proletárias e subsídios ao capital privado, e alegando ainda que de acordo com os anúncios de jornais, não faltariam casas no Distrito Federal. Ao se posicionar na câmara o debate toma o aspecto de higiene e saúde pública diante a falta de controle pelo poder público:

> **Um Sr. Deputado**: O problema é de higiene.
> **O Sr. Nogueira Jaguaribe**: V. Ex. me permita lastimar que na capital do meu país ainda se fale em casas higiênicas. Esta questão de higiene é tão primordial em administração municipal que não pode ser trazida a debate sem que nos vexemos. (Apartes) [...]
> **O Sr. Nogueira Jaguaribe**: Construídas casas sob os modelos adotados no projeto, se não houver uma fiscalização para evitar o acúmulo de pessoas que excedem a sua lotação e manter a limpeza, nada se terá conseguido.

O argumento de ausência de fiscalização das condições de higiene fundamenta a defesa da inutilidade do projeto pelo deputado paulista. Além disso, ele negava a necessidade de operários urbanos obterem subsídios para a habitação diante sua situação de carestia, que também não seria tão grave. O regresso ao campo e pagamento de passagens a imigrantes para o interior é que deveria ser incentivado.

Alcindo Guanabara (DF), já defendia o projeto, e adota postura progressista e de intervenção do poder público, não rara a partir de então entre os governantes da época. Em particular, criticava a opinião do deputado paulista que desconhecia a situação da capital da República por viver no campo, principalmente após as obras que vem passando a cidade. A higiene era também apontada como um problema de saúde pública em que as condições insalubres de habitação da população seriam a causa de epidemias como a tuberculose, que já não se restringiam a população desamparada:

> [...] Libertamo-nos da febre amarela. Os esforços memoráveis, os serviços relevantíssimos do ilustre Sr. Oswaldo Cruz deram os seus frutos. Devemos ao governo atual a libertação moral do Rio de Janeiro – o que no caso vale dizer do Brasil – pois, nos emancipamos da lúgubre reputação que nos infamava; mas nada fizemos ainda para nos libertarmos de uma outra infecção, permanente, de resultados muito piores, muito mais graves, contínuos...

> **Vozes:** A tuberculose!
> **O Sr. Alcindo Guanabara:** A tuberculose!
> **O Sr. Nogueira Jaguaribe:** Que não diminuiu com a abertura de avenidas.
> **O Sr. Alcindo Guanabara:** Porque só pode diminuir quando a população tiver casas higiênicas para morar. Foi Brouardel que formulou o problema nestes termos lapidares: *O foco da tuberculose é a casa insalubre.* Ainda o ano passado o Congresso Internacional contra a Tuberculose ratificou essa sentença nesses mesmos termos. Com esse projeto estamos dando a tuberculose o mais eficaz dos combates. Não é uma questão de lisonjear o proletariado, não é um resquício de paixão pela legislação social, não é um desejo de ver o Estado entrar neste caminho fecundo de proteção às classes fracas – que, não pode nega-lo, constitui a seu ver, o que há de mais brilhante e mais útil entre as suas funções – o que agora move o orador; é antes o interesse das classes poderosas que fala, são esses o interesse que suscita e convida a entrar nessa campanha, porque, antes de todos talvez, são esses os interesses que estão em jogo, porque se o rico não facilitar ao pobre a habitação salubre, o pobre vingar-se-á do rico contaminando-o de tuberculose (muito bem). [36]

Aqui já se nota a mudança no comportamento político das elites a partir da possibilidade de contágio e epidemias que poderiam ser disseminadas pela classe proletária e suas condições de habitação.[37]

Hochman (2013) afirma que as "doenças que pegam" levaram a elite política a adotar uma outra postura em relação à autoridade do poder central e sua reciprocidade com os estados. Partindo do conceito de interdependência de Norbert Elias, o autor argumenta que a medida em que os estados tomaram consciência da necessidade urgente de conter as epidemias de espectro nacional, outro pacto federativo foi pensado e a Constituição de 1891 passou a ser reescrita ao longo da Primeira República pelas respostas dadas aos desafios impostos pela necessidade em se conter tais males. Houve uma acumulação de necessidades urgentes causadas pelos óbitos frequentes devido aos males desde o princípio do século, e o redimensionamento de princípios liberais e federativos de não intervenção da União nos estados.

---

[36] Anais da Câmara do Deputados, 23 de julho de 1906.

[37] Durante a candidatura do Marechal Hermes da Fonseca em 1909, uma plataforma presidencial mencionava pela primeira vez o trabalho urbano, ainda que de maneira vaga. Hermes iniciou durante seu mandato o programa de construção de casas populares em vilas operárias, que vinha sendo discutido pelo legislativo. Apoiou ainda a Liga do Operariado do Distrito Federal, e a realização do Congresso Operário em 1912, organizado por seu filho, o deputado pelo Distrito Federal Mário Hermes.

A onipresença de endemias como varíola e cólera, a ameaça permanente de epidemias como febre amarela e a pandemia da gripe espanhola de 1918, (que levou a óbito inclusive o presidente mais uma vez eleito Rodrigues Alves) proporcionou uma articulação entre a consciência social então difundida na época, com a urgente necessidade de elevar a responsabilidade do poder público, e, ao mesmo tempo, decantar preceitos constitucionais, para a formação de uma coalizão de interesses devidamente nacionais em torno da questão social.

A ponte entre a consciência social e a coalizão de interesses destinada a formar maiorias e produzir decisões sobre proteção social por intermédio da autoridade pública pode ser pensada também como uma complexificação do conteúdo da questão social a nível nacional, político e de autoridade institucional constituída, visando medidas de coerção e fiscalização para ampliar a ação do Estado em saúde pública (HOCHMAN, 2013, p. 138).

De certa maneira, a questão social se impõe quando é adotada pela nação por intermédio do crescimento de decisões tomadas pela autoridade pública, com um sentido de unificação e centralização de políticas públicas. A questão social dependia então do aumento de capacidade e autonomia institucional da União com os estados. Estava também vinculada a um incremento da responsabilidade política dos governantes em formar coalizões de interesses abrangentes e de caráter nacional, para que se tomassem decisões sobre problemas graves que afetavam todo o país a partir da consciência social estabelecida pela opinião pública. Por fim, a questão social dependia da necessidade latente que causava excessivo repúdio pela parcela política conservadora, de atribuir capacidade de decisão ao poder legislativo federal em alterar a Constituição de 1891, revendo a soberania e autonomia dos entes federativos do pacto firmado em 1891, e as relações de interferência e auxílio entre estados e a União.

Significativa parcela da elite política passou a ver como necessária a revisão constitucional, e assim elevar as atribuições do poder central, que colocava a questão social como de abrangência nacional. O aumento de poder de uma autoridade federal colocava em cheque a

dupla soberania e autonomia dos estados da federação, e de certa maneira, não interessava às oligarquias estaduais, provocando efusiva polêmica nas interpretações mais ortodoxas da constituição diante a possibilidade de haver maior intervenção do poder central nas subunidades da federação.

A questão da habitação, higiene e saneamento, saúde, renda e salários, inflação, assim como a legislação trabalhista passavam também pela questão social, e pela necessidade do Estado em elevar sua capacidade e responsabilidade com políticas abrangentes que atendessem reivindicações da opinião pública, assalariados urbanos e da classe política em atividade. Simultaneamente, havia um verdadeiro tabu diante a necessidade de regulamentar a intervenção federal nos estados por meio da alteração das regras constitucionais em que se reivindicava autoridade e legitimidade com o tratamento uniforme e centralizado de problemas que se colocavam como questões de calamidade pública, e de marcante interesse nacional.

1.4 A questão social e suas condicionantes externas: o contexto internacional

Há outros fatores que entram em cena no final da primeira década do novo século e condicionam a discussão em torno da questão social até 1917, influenciando o debate entre a classe política sobre um possível Código de trabalho. Tais fatores serviram para colocar na agenda dos representantes nacionais a urgência do tema de direitos sociais aos operários, e o reflexo de sua concessão para a ordem liberal. A questão social se expressava na necessidade de que se regulassem as relações de trabalho, e pode ser mediada em vista de alguns fatores e condicionantes externos:

i) O contexto internacional com o fim da Primeira Guerra Mundial, que reabriu ao comércio internacional; mercados antes restringidos pelo conflito o que alterou a demanda para o mercado externo.[38]

ii) A recomendação de países vizinhos e órgãos internacionais de apoio a legislações de seguridade social aos trabalhadores. O Pacto de Versalhes assinado pelo Brasil em 1919 foi o resultado final do conflito internacional, mas países como Uruguai e Argentina haviam aprovado legislações voltadas aos trabalhadores e as recomendado aos países vizinhos, como as oito horas de trabalho e indenização por acidentes.[39]

iii) O temor que a Revolução Russa e as ideias socialistas provocavam na elite política e na opinião pública. Uma ruptura constitucional levada a cabo por um partido operário na Rússia em 1917 demonstrou que a questão social deveria ser levada mais a sério, para que se permitissem reformas que atendessem a classe trabalhadora sem a necessidade de uma ruptura abrupta.

Um exemplo da influência do contexto internacional na discussão entre as elites pode ser encontrado na atuação que teve Ruy Barbosa. Durante a campanha presidencial de 1919 ele apresentou em conferência o tema da questão social, e foi criticado abertamente pela opinião pública por confundir questão social com questão operária. Ruy afirmara em entrevista anterior a jornais que se havia trazido a "questão social" para o Brasil diante a internacionalização da classe trabalhadora,[40] e que até então, ela não existiria no país. Em editorial não assinado no

[38] Para Cano (1990, p. 234), a indústria paulista passa por uma grande expansão nos anos anteriores a Primeira Guerra visando acomodar os imigrantes que vinham do setor rural para o urbano em busca de melhores salários. O café determinava a taxa de salários enquanto maior empregador da força de trabalho. Sua crise no princípio do século XX levou os trabalhadores para as cidades. A indústria paulista foi a grande beneficiária da oferta abundante de mão de obra, a taxas relativamente baixas de salários. Assim, a indústria paulista passa por dois momentos, inicialmente, uma concentração por "estímulo" que compreende o período da Primeira Guerra, em grande medida atendendo a demanda do resto do país; e um segundo momento na década de 1920, em que a produção paulista cresce concentrando capital para a acumulação por necessidade, isto é, conquistando mercados "exteriores" para viabilizar o processo de acumulação de capital.

[39] PINHEIRO (1997, p. 166-7) *O proletariado industrial na Primeira República.* In: HGCB Tomo III *O Brasil Republicano.* 2° volume: Sociedade e instituições (1889-1930), 5ª edição, São Paulo: Bertrand Brasil.

[40] Revolução Russa em 1917, fim da I Guerra Mundial em 1918, e III internacional, ou Komintern em 1919, esta com o objetivo de criar uma União Mundial das Repúblicas Soviéticas orientadas pelo Partido Comunista da União Soviética (bolchevique).

jornal operário *A razão,* há uma ferrenha crítica ao senador baiano, que vale a pena ser aqui transcrita:

> Da conferência realizada pelo Sr. Ruy Barbosa sobre a "questão social", o menos que se pode dizer é que a ex. não desenvolveu absolutamente o tema anunciado. O de que s. ex. tratou, do começo ao fim, foi da questão presidencial, tocando, de raspão, na questão operária. Da questão social, porém, s. ex. não cuidou. Por que? Porque s. ex., embora pondo em risco a justa fama de sua ilustração, confundiu a questão social com a questão operária, e subordinou as duas, por um excesso de paixão, a questão presidencial. A questão social, di-lo sua própria denominação, envolve o destino de toda a sociedade, visando sua remodelação sobre bases novas, que façam desaparecer a desigualdade das classes. A questão operária envolve apenas os interesses dos operários, como a questão comercial, os interesses dos comerciantes, a industrial os dos industrias, a bancária os dos banqueiros, a agrícola os dos agricultores. Em última análise, pois, a questão operária é um dos aspectos da questão social. [41]

O senador baiano ainda foi acusado de não ter se importado até o momento durante seus mandatos com a questão operária, negando uma questão social com raízes socializantes, revestindo a mesma de aparato religioso e de caráter assistencialista. O autor do texto defende uma verdadeira questão social pela eliminação das classes sociais, com repercussão para toda a sociedade. Até a deflagração da Revolução Russa isto não estava muito claro, e o conceito era então usado para qualquer menção à questão operária e à concessão de direitos trabalhistas. Para Ruy Barbosa e o contexto histórico em que a conferência é pautada, a internacionalização da "questão social", levava a uma dicotomia entre a revisão constitucional, ou uma ruptura violenta da constituição via revolução proletária, como ocorrera na Rússia. O reformismo do estadista baiano não agradava o movimento operário que não concordava com o dilema:

> Não existe, assim, dilema entre reforma constitucional ou revolução social. As constituições modernas são cartas de princípios, estatutos de teses resolvidas, declarações de direitos, afirmações de doutrinas, e não códigos ou leis

[41] A razão, 22 de março de 1919. Editorial A "questão social" do Lyrico e a verdadeira questão social.

> casuísticas ou de circunstâncias. São registros de conquistas realizadas e não outorga feita pelos reis e fora de cuja letra se expressa nada se podia. E ao contrário do que se dava com essas cartas de direitos outorgados, em que o que não estava concedido aos indivíduos lhes ficava implicitamente impedido, nas constituições modernas o critério de interpretação é ampliativo, e considera-se que o que não está taxativamente vedado, está, "ipso facto", tacitamente concedido. [42]

Como salientado no jornal de viés operário *A Razão,* em 22 de março de 1919 sobre a conferência de Ruy Barbosa: "A questão social [...] envolve o destino de toda a sociedade visando sua remodelação sobre bases novas, que façam desaparecer a desigualdade das classes." É nítida aqui a orientação comunista desencadeada por Lênin e os bolcheviques durante a III Internacional. De acordo com os primeiros estatutos do Komitern, os propósitos em março de 1919 desta reunião dos partidos comunistas mundiais seriam: lutar pela superação do capitalismo, estabelecer uma *ditadura do proletariado* e da República Internacional dos Sovietes, a abolição de todas as classes e a realização do socialismo, que de acordo com o etapismo[43] expresso em *O manifesto comunista* de Marx e Engels, levaria à transição para uma sociedade comunista, com completa abolição do Estado e da propriedade privada, e se valendo inclusive de meios de violência armada para derrubar a burguesia internacional.

A negação ao internacionalismo da classe trabalhadora afirmado por Ruy Barbosa em sua conferência diante a emergência da questão social no país, não se coadunava com a ideologia e o discurso das classes proletárias de então. Parcela da orientação proletária clamava

---

[42] A razão, 10 de março de 1919. Os operários e o Sr. Ruy Barbosa. Editorial sem assinatura.

[43] A noção de etapismo predominou por toda a metade do século XX pós Revolução Russa, e se vinculou fortemente a tradição do marxismo ortodoxo das Internacionais que se seguiram. A intenção explícita de Marx e Engels em seu manifesto era primordialmente fazer ciência e operar a distinção entre o socialismo utópico e o socialismo científico. No século XIX, a teoria da evolução de Darwin foi o trabalho científico que mais impacto e repercussão causou nos diversos meios científicos e de discussão pela sociedade. A noção de etapas de desenvolvimento do modo de produção se ampara em certa medida no evolucionismo de Darwin, em que a sociedade passaria por fases até desenvolver a plenitude de suas capacidades de adaptação. MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *Manifesto Comunista.* São Paulo: Boitempo editorial, (2007[1848]).

a revolução e a extinção do Estado para a construção por etapas de uma sociedade comunista governada por trabalhadores operários industriais.[44]

A partir deste período o sentido de questão social é apresentado pela classe trabalhadora e seus representantes como a evolução para uma sociedade comunista, lutando contra o capitalismo e a burguesia internacional que havia proporcionado a grande guerra para a classe trabalhadora. Grosso modo, a literatura enfatiza as raízes anarquistas e anarco-sindicalistas do movimento operário brasileiro, que se recusava a fomentar canais de representação política institucional por que acreditava que o Estado deveria ser abolido, tanto para comunistas (esses ainda com pretensões de organização política e participação institucional) como para anarquistas (FAUSTO, 1975; GOMES, 1979, 2005; BATALHA, 2006).

Para Fausto (1975), houve limites estruturais impostos ao movimento sindical na conjuntura dos anos 1917-1920, e o restrito leque de possibilidades que transcende a clivagem entre classes. Nesses anos, sempre segundo o autor, ocorre uma transição de uma ordem liberal-elitista, para uma ordem democrática, tendo efeitos claros e visíveis para o período posterior. Assim, o anarquismo teve um papel relevante na dimensão do conflito, na medida em que:

> A negativa de reconhecer a instância política como um nível especifico de estrutura social conduz os anarquistas a ignorar a questão do Estado e da combinação de duas formas de luta – a econômica e a política. [...] Por sua vez, a recusa da política – esta arte própria dos exploradores – acabou vindo de encontro dos interesses da oligarquia, disposta a assimilar o imigrante como força de trabalho, mas não a admitir seu ingresso no reino fechado das decisões. [45]

---

[44] É notável a vanguarda e capacidade de comunicação e informação das classes operárias brasileiras, ou quem escrevia em seu nome, ao reproduzir de modo fiel as ideias difundidas por toda a Europa a despeito das proposições da Terceira Internacional. A data de fundação por Lênin da Terceira Internacional Comunista, e a proposição de seus ideais e razão de ser são também de março de 1919, mesmo período em que é publicado o texto combativo a fala de Ruy Barbosa e a questão social.

[45] FAUSTO, Boris (1977, pp. 246-7) *Trabalho urbano e conflito social (1890-1920).* 4ª edição, São Paulo: Difel. O autor aponta ainda o real significado do surgimento de partidos reformistas, com presença constante de militares em seu quadro. O sistema de dominação oligárquica a partir de "alianças para baixo", por mais frágil que fosse a classe operária, poderia causar brechas com alianças entre setores de classe média e militares de baixa e média patente. Ver ainda PINHEIRO, Paulo Sérgio. (1997, p. 164) *O proletariado industrial na Primeira República.* In HGCB FAUSTO, Boris (org.) vol. 2 tomo III O Brasil republicano, 5ª edição.

A recusa da instância política dificulta que se exerça pressão sobre o Estado para ampliação de direitos e cidadania. Por além do mais, a difícil tarefa de agregar massas rurais desarticuladas e camadas médias em busca de ascensão social, levou à emergência nos anos seguintes, dentro do exército e de seus quadros médios, assim como na pequena e média burguesia, de um discurso fundamentado na crença da hierarquia da instituição militar a partir do tenentismo, para alterar a ordem vigente até então. Assim sendo, não confiar em partidos políticos e massas de trabalhadores urbanos organizadas em sindicatos para alçar suas reivindicações à esfera do Estado (FAUSTO, 1986; PINHEIRO, 1975, 1997).

O modo de produção escravista, e a maciça vinda de imigrantes anarquistas e socialistas demonstrou um caráter de organização e autoproteção dos trabalhadores bastante difuso, que se embasava principalmente em associações de mutualismo que amparavam acidentados em trabalho, idosos e conterrâneos que chegavam ao Brasil sem maiores orientações sobre trabalho, sobretudo italianos (BIONDI, 2011).

Tanto a classe trabalhadora, quanto as elites econômicas e políticas eram bastante heterogêneas. De certa maneira, isto dificultou a canalização de demandas claras na arena política representativa. Com a pressão de movimentos grevistas, a legislação aprovada por países vizinhos e a assinatura do Tratado de Versalhes, *o governo iniciou uma mudança de posição em relação as demandas sociais,* promulgando a Lei de Acidentes de Trabalho em 1919 e criando as primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões em 1923.[46]

Havia ainda muita resistência pela elite política tradicional e pela opinião pública difundida por jornais em sua maioria governistas, no sentido de reconhecer uma verdadeira e autêntica

[46] "Resumindo, podemos concluir que as condições de emergência das medidas de proteção social na América Latina estão associadas ao processo de crise do modelo agroexportador e do exercício liberal do poder, implicando na mudança da relação Estado/sociedade. Se as primeiras medidas foram destinadas a servidores civis e militares com vistas a fortalecer o poder central e a identidade nacional, mas não configuram um modelo de proteção social, a emergência das camadas médias urbanas e do operariado colocaram as questões da participação e da reprodução social na arena política. " (FLEURY, 1994, p. 179).

questão social brasileira diante o estágio de industrialização que o país atravessava. Em editorial não assinado do jornal governista *O Paiz*, de 22 de agosto de 1917, o autor se coloca contra a iniciativa, inconstitucional para o mesmo, de restrição ao trabalho de menores de 16 anos que seria votada pelo conselho municipal do Rio de Janeiro. "As doutrinas socialistas estariam fechando as portas das fábricas", que empregavam grande parcela de mulheres e crianças com a intenção de pagar menores salários, e reduzir o salário geral dos trabalhadores. Se o conselho impedisse o trabalho de menores de 16 anos, a indústria do Distrito Federal seria prejudicada na competição com os demais estados. Os industrias já anunciavam que iriam recorrer ao poder judiciário para impedir a aprovação da lei ao nível municipal:

> Os industriais, que, aliás, não se manifestam contra a regulamentação do trabalho de menores, levaram em conta apenas uma face lateral do problema na reunião de anteontem. Não basta que o poder judiciário anule o projeto do conselho. *É indispensável que o Congresso Nacional se esforce para resolver quanto antes essa delicada e urgente questão social.* A oportunidade é a melhor para isso. [...] Convém acentuar que, ao contrário do que pensam certos conservadores alarmados, não se cogita, no Congresso, de um código de trabalho ao sabor das mais avançadas reivindicações socialistas. Não há motivo para sustos: ainda estamos longe dos perigos a que se expuseram os países europeus que transigiram com os princípios do socialismo, e que, agora, já não podem fugir à influência, cada vez mais dominadora, das classes proletárias. [47]

A questão operária, portanto, leva os atores a dirigirem maior atenção à questão social diante do medo de uma ruptura constitucional violenta proveniente de uma revolução socialista. Ademais, a questão da inconstitucionalidade de uma legislação federal e uniforme sobre trabalho sempre abria prerrogativa para recurso ao poder judiciário diante a intenção de intervenção da União nos estados em matéria de contrato de trabalho e possibilidade de não cumprimento de legislação. A ambiguidade era sempre latente, e prejudicava a discussão e implementação das medidas e legislação então votadas e aprovadas.

[47] O Paiz, 22 de agosto de 1917, grifos nossos.

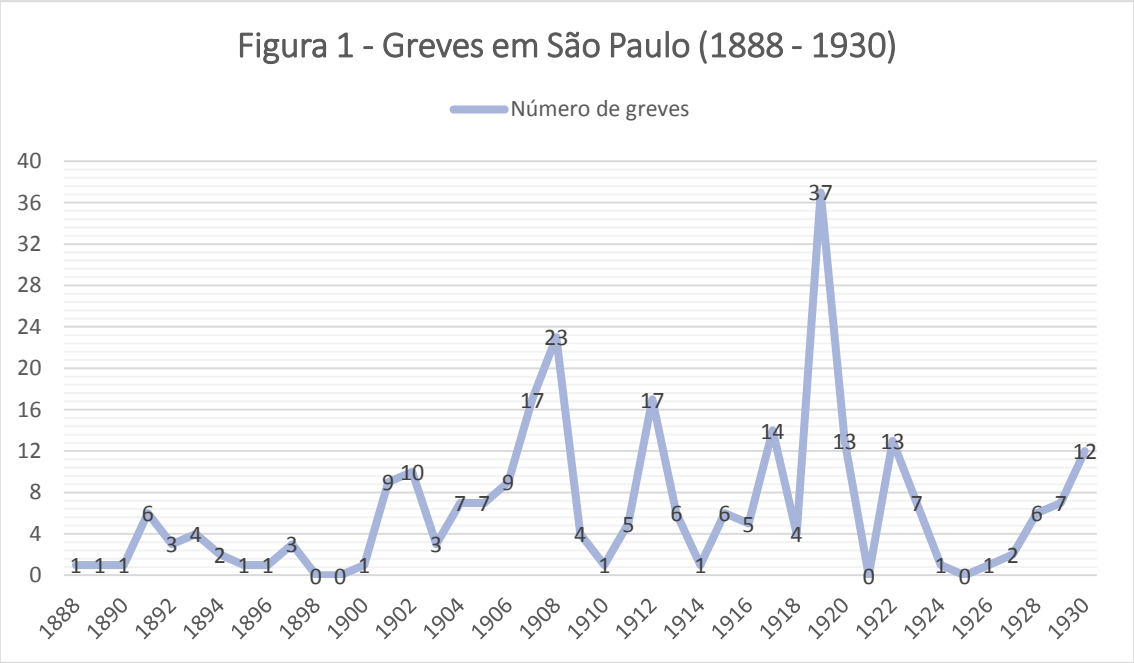
Para Werneck Vianna (1999), o período que vai de 1907 com a lei que criava os sindicatos profissionais, até 1919 com a lei sobre acidentes de trabalho, as organizações operárias estavam livres para negociação de salários e reivindicação de demandas trabalhistas. E ainda, com direitos de associação e liberdade de reunião legalmente garantidos, ainda que a perseguição a estrangeiros e confrontos em greves fossem frequentes.

A alta carestia provocada pela guerra mundial somente acentuava a agitação sindical e de trabalhadores e profissões autônomas. A inflação dos meios básicos de subsistência, bem como os elevados preços de locação ao inquilinato, levou a uma situação de greves e desordem pública constantes durante os anos de 1917 e 1920. A agitação sindical também encontrava repercussão em camadas sociais médias da população também atingidas pela inflação. Isso deve ser levado em conta quando se trata da questão social. Portanto, a discussão entre as elites políticas no parlamento sobre a questão social ultrapassa em larga medida somente os interesses do proletariado urbano, uma vez que trata de conflitos que abalam toda a sociedade. As crescentes manifestações operárias por melhores salários e redução de jornada com as frequentes greves a partir de 1917, fazem os legisladores discutirem mais sistematicamente os problemas da questão social e as condições de trabalho da massa operária no parlamento.[48]

Em pesquisa pioneira, Aziz Simão (1966) quantifica as greves no interior, capital e em todo o estado de São Paulo com fontes primárias de jornais anarquistas e socialistas do período. Ainda que restrito ao estado, essa unidade da federação apresenta forte expansão e crescimento populacional na virada do século XIX com os incentivos e subsídios estatais à imigração estrangeira para trabalhar nas plantações de café, e ao longo do período, se consolida como o estado mais rico do Brasil, crescimento sustentado pelo desenvolvimento agroexportador e a rápida expansão industrial urbana. O papel dos sindicatos de trabalhadores deve ser destacado,

[48] GOMES (1979, p. 65); FAUSTO, Boris. *Conflito social na república oligárquica: A greve de 1917.* Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 10, out./nov./dez. 1974.

e a organização do trabalho e suas demandas por melhores salários e condições de trabalho, além da constante batalha contra a carestia de vida, e a ausência de habitações populares dignas que elevavam o preço dos alugueis ao inquilinato.[49]



Fonte: Adaptado de SIMÃO, Aziz (1966, pp. 99-158)

Salta aos olhos os períodos de 1906-1908, e de 1917-1920, que mesmo espaçados por manifestações de conflito coletivo em outros anos, são períodos que se apresentam como os mais combativos e de maior quantidade de reivindicações e paralização de atividades das classes trabalhadoras paulistas. O desenvolvimento econômico das cidades levou os assalariados urbanos a reivindicarem melhores condições de trabalho e aumento salarial para dar conta do esgarçamento das condições materiais de sobrevivência. As conjunturas críticas

[49] SIMÃO, Aziz (1966) *Sindicato e Estado: Suas relações na formação do proletariado de São Paulo.* São Paulo: Dominus Editora. O gráfico em seguida elaborado tem como base as tabelas que quantificam as paredes grevistas tanto na capital quanto no interior do Estado de São Paulo para o período de 1888 a 1940, e se encontram no terceiro capítulo do livro desse autor: Os conflitos coletivos de trabalho. As tabelas a que se refere a ocorrência de greves para o período aqui investigado se encontram nas páginas 131 a 142.

aqui apresentadas serão melhor desenvolvidas ao longo do texto. Cabe ressaltar que a maioria das greves eram declaradas por reivindicações de melhorias salariais.

Gomes (1979) salienta que o debate sobre a questão social na câmara se situava além das condições do movimento operário, e passava pelo "tipo de desenvolvimento que as atividades do comércio e da indústria vinham tendo no Brasil e, portanto, das estratégias de política econômica governamental que tal desenvolvimento envolvia. " (p.59). Com a elevação do custo de vida e a carestia de alimentos no mercado interno pela exportação de grandes contingentes diante a situação de guerra, houve um aumento significativo de atividades comerciais e industriais que foram favorecidas pelo processo inflacionário e baixos níveis salariais, este condicionado pela massiva presença de mulheres e crianças como mão de obra que sustentava tal desenvolvimento.

A alta dos preços também afetava as classes médias urbanas, e o debate sobre medidas sociais que amparassem o trabalhador surgiu então em um momento em que as atividades industriais e comerciais eram também questionadas. A legislação trabalhista chegou a ser cobrada como uma forma de "punição" à burguesia urbana como responsável pelos graves problemas econômicos que a sociedade brasileira passava. Com esse discurso, as tarifas de proteção alfandegárias passaram a ser as responsáveis pelo alto custo de vida, enriquecimento das classes abastadas e exploração dos proletários. Isso unificou, de certa forma, as classes médias urbanas e o operariado em uma campanha anti-industrialista, contra um desenvolvimento econômico artificial, que beneficiava somente o capital urbano, responsável pela manutenção das tarifas protecionistas.[50]

[50] "As críticas ao empresariado faziam-se numa dupla direção, atingindo-os, tanto quando se combatia o protecionismo, quanto quando se procurava regular o mercado de trabalho. E, mais intensamente ainda, este ataque articulava suas duas dimensões num só problema que significava, no fundo, o descrédito nas atividades da indústria, mas também nas de certo tipo de comércio, sendo o empresariado representado como um usurpador, inclusive pelo fato de ser, em grande parte, composto por estrangeiros. Desta forma, verificava-se uma separação clara entre nacionalismo e os interesses do capital urbano, fosse ele industrial ou comercial. " GOMES, (1979, p. 61).

O processo de industrialização brasileiro era totalmente dependente do protecionismo tarifário governamental, com o objetivo não de desenvolvimento do setor, mas no desestímulo às importações, o que equilibrava a balança comercial. Assim, o debate no parlamento sobre a questão social abarcava tanto a legislação social quanto a legislação alfandegária, com dois polos sociais aglutinadores: o movimento operário e sua mobilização por direitos e melhores salários; e a questão econômica do desenvolvimento industrial e comercial do país, que desestimulava a concorrência com a proteção tarifária para proteger as relações de produção e o comércio de mercadorias no país.

1.5 Considerações finais: resgatando a importância da questão social para as elites da Primeira República

Como foi aqui tratado, os sentidos da questão social passam por um processo de ressignificação constante na América Latina e no Brasil pelas elites dirigentes e opinião pública. Buscou-se redimensionar o processo de industrialização, urbanização e imigração pelo qual o país atravessava desde o último terço do século XIX, além de conferir relevância ao contexto internacional, sobretudo considerando as demandas de introdução de uma legislação de proteção social. Como veremos no capítulo que se segue, essas demandas foram pouco eficazes, sobremaneira diante a dificuldade em se alterar a Constituição de 1891, e rever a distribuição das competências federativas e a autonomia das subunidades do país.

É verdade que inicialmente houve a contestação de uma questão social autenticamente nacional diante o avanço incipiente que a industrialização alcançava no país; e isso foi reproduzido em frases esparsas e comentários tendenciosos que buscavam impulsionar a economia agrícola, mas não em negar direitos e proteção a trabalhadores explicitamente. A impotência do Estado em fazer valer a legislação é mais evidente do que o comportamento retrógrado e indiferente das elites dirigentes perante a questão social.

De fato, durante a Primeira República diversos projetos de leis trabalhistas que promoviam proteção ao trabalhador foram discutidos, e alguns aprovados. É relevante a iniciativa de discussão de um Código de Trabalho em 1917, que apesar de sua derrota, englobou diversas propostas que vinham sendo debatidas desde o início do século, e pressionou a alteração constitucional em 1926, para que o legislativo obtivesse a prerrogativa de legislar sobre trabalho. Foi nesse ano que houve o consenso de que o Estado deveria então mediar o conflito entre capital e trabalho e assumir competência constitucional para propor e implementar legislação trabalhista abrangente e universal a todos os estados da federação.

Ao buscar uma legislação trabalhista já bastante progressista com o acúmulo de propostas durante os anos que anteciparam e se seguiram ao Código de Trabalho, a classe política percebeu como necessária a intervenção federal nos estados e municípios para seu cumprimento e implementação. As iniciativas de projetos de lei demonstram que a elite política buscava responder aos anseios da questão social imposta pelas crises econômicas cíclicas, e em certa medida garantir a segurança e a reprodução da mão de obra trabalhadora. Como aponta Afonso Arinos, várias leis de proteção ao trabalhador se fizeram presentes em propostas dos parlamentares antes mesmo da discussão do Código de Trabalho de 1917:

> Em 1895, o senador (Manoel de Moraes e Barros) Morais e Barros, irmão do presidente da república, apresentou projeto de lei reguladora do trabalho agrícola, o qual previa indenização por despedida injusta. Aprovado o projeto no senado foi, no entanto, vetado por Manoel Vitorino (vice-presidente), com fundamento no argumento da liberdade de contrato, já então superado na doutrina jurídica. De 1904 é o projeto de lei de acidentes de trabalho do deputado Medeiros e Albuquerque; do ano seguinte, o projeto de organização sindical do deputado Inácio Tosta (o qual foi feito lei em 1907); de 1911, o projeto do deputado Nicanor Nascimento sobre trabalho no comércio; de 1912, o do deputado Figueiredo Rocha, que já previa, além de outras medidas, progressistas, o dia de oito horas, antiga aspiração que só veio a ser institucionalizada em 1918, no Pacto de Versalhes; finalmente, em 1917, o deputado Maximiano de Figueiredo deu o primeiro grande passo na legislação social brasileira, consolidando vários projetos na Comissão de Justiça. No trabalho global que instituía um código de trabalho é interessante observar a evolução do deputado paraibano que se havia oposto, na Comissão de Justiça,

> ao projeto de Figueiredo Rocha, utilizando o sediço argumento da liberdade contratual. [51]

Os projetos e iniciativas de legislação social dos parlamentares será melhor investigado no próximo capítulo. Cabe ainda afirmar que o papel de subserviência ao poder executivo com um Congresso Nacional especialmente dócil e inerte, bem como o aspecto retrógrado, ortodoxo e conservador da elite política foi sendo modificado com a persuasão do poder legislativo da real necessidade de intervenção estatal nos contratos de trabalho, para amenizar os dilemas que a questão social impunha ao trabalhador urbano. Projetos e lei trabalhistas foram frequentes durante toda a Primeira República. A dificuldade em formar maiorias pelas regras institucionais e unir forças em uma coalizão de consenso que defendesse a implementação uniforme da legislação em todos os estados foram mais determinantes ao insucesso legislativo do que o comportamento defensivo e pouco progressista das elites políticas dirigentes.

---

[51] MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *A câmara dos deputados. Síntese histórica. Obra comemorativa do sesquicentenário de instalação da câmara dos deputados.* Centro de documentação e informação, coordenação de publicações. Brasília, 1976, pp. 84-85.

Capítulo 2

Antecedentes e tramitação do projeto de Código de Trabalho de 1917

Neste capítulo abordo o problema do veto ao código de trabalho de 1917, e as propostas sobre regulação de trabalho que o antecederam. Quero demonstrar que antes mesmo de 1917, ou pelo menos ao fim do conflito mundial, a justificativa para a não intervenção em matéria trabalhista se fundamentava na questão federativa. Como veremos para o Código de 1917. Mesmo com a bancada gaúcha, sob orientação de seu presidente estadual Borges de Medeiros, contra o código sob qualquer justificativa, houve grande apoio de outras bancadas estaduais à aprovação de uma legislação de trabalho que garantisse a proteção aos trabalhadores urbanos da indústria (CARONE, 1970; WERNECK VIANNA, 1999; VARGAS, 2004). Todavia, até que se estabelecesse uma discussão mais aprofundada pelas lideranças estaduais no Congresso Nacional, o protótipo do projeto de lei 284 de 1917 passou por conflitos partidários para além das bancadas dos estados.

Nos primeiros anos da Primeira República, mesmo sem sucesso diversos projetos sobre legislação trabalhista e previdência social foram apresentados. Os benefícios basicamente englobam funcionários públicos civis e militares, uma tendência que se modifica ao longo dos anos, mas ainda assim permanece por iniciativas dos parlamentares. Segundo Carone (1970: 240-1) são frequentes as leis reguladoras do trabalho sobre acidentes, e ao número de horas trabalhadas.

O que a literatura enfatiza é a ortodoxia liberal de não intervenção no mercado de trabalho (WERNECK VIANNA, 1999); o caráter patrimonialista e oligárquico das elites dirigentes que ocupavam o parlamento (CARONE, 1971; 1974); e a articulação entre burguesia urbana e Estado, com o papel predominante desse último no processo de modernização do país (GOMES, 1979). Assim como a “ideologia de outorga” desmerece o papel de luta e

reivindicação da classe trabalhadora durante a Primeira República, a simples presença da burguesia industrial no interior do Estado não é suficiente para justificar uma mudança de comportamento da elite dirigente, que durante toda a Primeira República manifestou interesse em regulamentar as relações trabalhistas de contrato de trabalho, ampliar a legislação social e encontrar meios para elevar a capacidade do Estado em intervir no mercado de trabalho para atenuar a situação precária da classe trabalhadora. Ou seja, a elite parlamentar não seria indiferente, ou apresentaria um caráter essencialmente retrógrado com relação a questão social diante os frequentes projetos de legislação trabalhista e de previdência social apresentados mesmo sem aprovação das propostas no âmbito parlamentar. A seguir, discuto os projetos de legislação social apresentados antes ao Código de Trabalho de 1917, o que proporcionou um acúmulo significativo em matéria de legislação trabalhista, e redefiniu o debate da medida em que o Estado deveria intervir nos contratos de trabalho.

2.1 Os projetos antecedentes ao Código de Trabalho

Ainda durante o Governo Provisório, o Ministério da Fazenda levou adiante o projeto 942 A, de 31 outubro de 1890, em que seria estabelecido o montepio obrigatório dos funcionários do Ministério da Fazenda. A lei foi votada e durante muitas legislaturas os parlamentares discutiram uma maneira de diminuir seu déficit frequente. O montepio passou a abrigar funcionários civis do Ministério da Marinha e do Ministério das Relações Exteriores (CARONE, 1970:240). Posteriormente, Deodoro da Fonseca assina o decreto de número 1313, em 17 de janeiro de 1891, que regulariza o trabalho de menores nas fábricas da capital federal. A lei previa a fiscalização mensal por um designado do ministério do interior com multas aos estabelecimentos que descumprirem o decreto, e proibia menores de 12 anos nas fábricas do Distrito Federal, salvo a título de aprendizado em fábricas de tecidos. Menores do sexo feminino

entre 12 e 15, e do sexo masculino de 12 a 14 anos, poderiam trabalhar no máximo sete horas por dia, não consecutivas, e não excedendo quatro horas contínuas. O decreto foi assinado por Deodoro da Fonseca, e pelo mineiro ministro do interior Cesário Alvim.[52] Todavia, o decreto teria validade somente nas indústrias do Distrito Federal. Deve-se constatar que a pressão sobre salários que menores e mulheres agregavam ao custo geral da produção, visto que recebiam até um terço do valor de um operário, levava empregadores frequentemente a não respeitarem a legislação.

A literatura é profícua em ressaltar o progresso da legislação social dos primeiros anos republicanos, porém, sempre ligada a alguns setores do funcionalismo público e tornada letra morta e sem fiscalização após o Governo provisório.

> O decreto 439, de 31 de maio de 1890 dá as bases para a assistência à infância desvalida; [...] Ainda em 89, concede-se o direito de férias remuneradas por 15 dias aos trabalhadores no abastecimento de águas na capital federal, que se estende no mesmo ano aos ferroviários da Estrada de Ferro Central do Brasil. Esses últimos também gozarão de aposentadoria – Decreto n° 221, de 26 de fevereiro de 1890 – que logo incluirá todos os ferroviários – Decreto n° 565, de 12 de julho de 1890. [53]

Com a constituição de 24 de fevereiro já em vigor, surgem as primeiras manifestações parlamentares em defesa da classe operária. Em 31 de agosto de 1891, o deputado pelo Distrito Federal Sampaio Ferraz[54] apresentava um requerimento de operários contra a carestia de vida

---

[52] Decretos do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, primeiro fascículo de 1 a 31 de janeiro de 1891, pp. 326-328, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

[53] Werneck Vianna, Luiz. (1999: 74-75) *Liberalismo e sindicato no Brasil.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 4ª edição revista. Os decretos mencionados pelo autor não puderam ser encontrados nos documentos disponíveis que tratam do Governo Provisório que assume e proclama a república em 15 de novembro de 1889. Todavia, o marco constitucional em 24 de fevereiro de 1891 é que serve de base para o início da investigação aqui realizada. Vale ressaltar na citação a quantidade de decretos que concediam benefícios aos servidores públicos como trabalhadores do abastecimento de água da capital federal, ferroviários da Central do Brasil, e logo todos os ferroviários com férias remuneradas e aposentadoria.

[54] Deputado federal pelo Distrito Federal durante as duas primeiras legislaturas, Sampaio Ferraz foi nomeado primeiro chefe de polícia da capital federal, e teve atuação perseguindo grupos sociais marginalizados. Além de jornalista, se mostra pelos anais também como defensor da classe operária pelos projetos que propõe. Dicionário da Elite Política Republicana (1889-1930). FGV/CPDOC.

e especulação de preços. A culpa da carestia estaria sendo atribuída ao novo regime, e aos empresários exploradores do meio de vida e subsistência básica. O representante ainda apresentava críticas ao tratamento dado por hospital dirigido pelo Ministério do Interior contra os casos e mortes por varíola na capital federal.[55] Há ainda dois fatores que influenciavam a carestia de vida durante os anos iniciais do regime republicano. Por um lado, a política emissionista, que diminuiu o valor da moeda em circulação; e por outro, a imigração na lavoura incentivada pelo Estado, que introduz no país uma massa de novos consumidores, e aumenta a demanda e os preços das mercadorias de necessidade básica (BEIGUELMAN, 1981:15).

Em 27 de maio de 1892, Lauro Muller (SC) apresentava representação proveniente do Partido Operário da Capital da República: pela limitação das horas de trabalho em oito horas. Frisando não se tratar de um representante direto da classe operária, o deputado clama por oito horas de trabalho com o sentido de prevenir maiores manifestações da classe trabalhadora no Brasil, que necessitaria da imigração para elevar sua produção. Com apartes do deputado José Augusto Vinhaes (DF), oficial da armada eleito deputado à primeira constituinte republicana, e líder do pequeno Partido Operário, houve a contestação da representação do deputado catarinense, que alegava não possuir nenhum motivo partidário, mas apenas agia representando a oposição na casa em tema tão controverso: "Meu único intuito, já o disse, e agora repito, é contribuir para que o Poder Legislativo se preocupe com a sorte dos que mais trabalham e menos auferem da sociedade em que vivemos."[56]

> Representação – [...] O Partido Operário Nacional, aderindo as ideias do Congresso Operário Universal, reunido a 11 de junho na capital da França, e sancionados pelo Congresso Operário de Haya, realizado em 1890, entende com aqueles congressos que o trabalho também tenha o seu dia glorificador, como princípio prudente e humano, e reivindique as medidas necessárias à manutenção da harmonia, de direitos e deveres até agora cerceados às classes operárias em geral. Por isso a classe operária reunida na capital federal em sessão solene, e respeitando a existência dos poderes constitucionais, vem por

[55] Anais da Câmara dos Deputados, 31 de agosto de 1891, pp. 594-5. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
[56] Anais da Câmara dos Deputados, 27 de maio de 1892, pp. 64-66, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

> essa impetrar da justiça do Congresso Nacional Legislativo da República Brasileira a decretação do dia normal de oito horas de trabalho para todos os serviços, sem exceção, quer públicos, quer particulares, bem como de outras medidas sábias que venham melhorar o estado calamitoso da classe operária.[57]

A Comissão de Fazenda e Indústrias propôs o projeto 52, em 27 de junho de 1892. Eram constantes durante o início da Primeira República as regulamentações de aposentadorias e do regime de trabalho entre a burocracia civil e militar. Tal projeto tratava da regulamentação de aposentadorias de funcionários públicos inabilitados por incapacidade física para o serviço da nação de acordo com o artigo 75 da constituição federal. Para recebimento de pensão o funcionário deveria ter mais de 10 anos de serviço, ou mais de 30 anos para abono além do salário integral, com exceção de magistrados, professores e militares de terra e mar.[58] Também de acordo com o artigo 75 da constituição, a aposentadoria só poderia ser dada aos funcionários públicos em casos de invalidez no serviço da Nação. Nos decretos legislativos de 1892 é publicada a lei n° 117, de 4 de novembro de 1892, proposta por Serzedello Corrêa (PA), que regulariza a aposentadoria de funcionários públicos quando provada a invalidez por inspeção de saúde.

Em 5 de junho de 1893, o deputado Costa Machado (SP) propunha o projeto 46 sobre a locação de serviços rurais ou não, e estabelecia regras para o cumprimento de contrato por empregados da lavoura, indústria ou comércio. Seu artigo terceiro era o mais controverso, pois estabelecia que o empregado, o trabalhador ou o criado não cumprissem o estabelecido em contrato e passassem a serviço de outro locatário, eles responderiam judicialmente pelo seu débito ao patrão prejudicado perante o juiz de paz e juiz de direito. Aqui tem-se início a discussão sobre a competência do poder público em legislar sobre contratos de trabalho privados. A bancada paulista foi a que se posicionou mais claramente questionando a

---

[57] Anais da Câmara dos Deputados, 27 de maio de 1892, pp. 64-66, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
[58] Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 28 de junho de 1892, pp. 422-3, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. O projeto passa por emendas na Câmara e Senado, e é publicado em 17 de outubro de 1892, Anais..., p. 396.

competência do Congresso em legislar sobre tal assunto. O deputado Cincinato Braga (SP) apresentou requerimento enviando à Comissão de Constituição e Justiça para que emitisse parecer mais acurado a respeito de sua constitucionalidade. Benedito Cordeiro de Campos Valadares (MG) também foi de acordo ao envio do projeto à Comissão, bem como Francisco Glicério (SP), que também apresentou requerimento com prejuízo à segunda discussão do projeto e seu envio à Comissão de Legislação, Constituição e Justiça. Inácio Tosta (BA), esclarece que a questão deveria ser posta sob a esfera de direito civil, cuja competência cabia constitucionalmente ao Congresso, e não sobre matéria processual, cuja competência cabia às assembleias estaduais. A competência sobre direito civil e a constitucionalidade do Congresso em legislar sobre a matéria foi defendida pelo representante baiano:

> Sr. Presidente, o projeto tem por objeto principal o contrato de locação de serviços em matéria de direito civil. Ora, pelo art. 34, se bem me recordo da Constituição de 24 de fevereiro, é de competência do Congresso Nacional legislar sobre o direito civil, criminal e comercial; quanto, porém, a matéria processual é de competência exclusiva das assembleias estaduais, legislar sobre o assunto. Sr. Presidente, sendo assim, é evidente que as disposições dos projetos que se referem aos contratos de locação de serviços são constitucionais, isto é, podem ser decretadas pelo Congresso; aquelas, porém, que entendem com a matéria processual são inconstitucionais, e portanto não podem ser decretadas por nós. [...] Se o Congresso votasse o artigo 3° como está, veríamos a inexequibilidade da lei em certos estados, como, por exemplo, em Pernambuco, onde não há juízes de paz, ou no Distrito Federal, onde também não há juízes de paz, sendo preenchidas as funções desses juízes pelos pretores...
> **Um Sr. Deputado**: *A improficuidade do projeto dar-se-ia em todos os estados, por que eles não se sujeitariam a cumprir uma lei inconstitucional*.[59]

Note-se a ausência de consenso entre os representantes no Congresso e as assembleias estaduais a respeito da constitucionalidade do Congresso Nacional em legislar sobre matéria de contratos de trabalho. Este seria por muitos anos o maior obstáculo em se estabelecer um paradigma sobre a proteção e organização ao trabalho. O escasso corpo técnico de magistrados

[59] Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 28 de junho de 1893, pp. 171-73. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. Grifos nossos.

nos estados para julgamento de conflitos entre locadores e locatários de serviços, bem como a possibilidade de que a lei não fosse cumprida nas subunidades, levou os legisladores a reverterem o projeto à Comissão de Legislação, Constituição e Justiça, onde foi mantida a inconstitucionalidade da matéria.

No caso dos servidores públicos, o Estado já teria competência para legislar em benefício de seus próprios funcionários. Desde o Governo Provisório a elite dirigente buscava dar legitimidade ao regime, e alcançar apoio da burocracia civil e militar. O decreto 942 A, de 31 de outubro de 1890, criou o montepio obrigatório dos empregados do Ministério da Fazenda, garantindo pensão às famílias de empregados públicos civis e militares falecidos no exercício da profissão, ou sua aposentadoria e reforma. A contribuição seria de um dia de remuneração, e o valor da pensão corresponderia a 50% da remuneração.[60] Em outubro de 1897, o projeto 134 reorganizava o montepio obrigatório, com dois dias de ordenado mensal como contribuição, e joias iguais a 24 dias do ordenado. A pensão seria igual a terça parte do salário do contribuinte, e maiores de 40 anos não poderiam contribuir.[61] Muito foi discutido diante o déficit que as pensões causavam aos cofres públicos, e ao legislativo coube o adjetivo de incompetência para lidar com pensões e aposentadorias durante os primeiros anos republicanos. O projeto 197 B de 1893, foi apresentado pela bancada paulista e mineira, e tratava da assiduidade do operário, e o pagamento por domingos, feriados e recesso eleitoral caso este tenha comparecido todos os dias do mês correspondente. Em setembro de 1894, Erico Coelho (RJ) propôs o máximo de seis horas de trabalho aos empregados das oficinas custeadas pela União. O que se nota é uma tentativa do novo regime em legitimar a ordem republicana dando prioridade a burocracia civil e militar ao conceder direitos como aposentadoria e pensões aos servidores do Estado em construção.

---

[60] Decretos do Governo Provisório, 1891, pp. 3146-3158. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
[61] Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 26 de outubro de 1897, pp. 333-4. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

Ranincheski (2006) aborda o período entre 1904-1914, mostra que aos olhos da elite parlamentar era preciso atenuar os sofrimentos em relação a jornada de trabalho, salário e aposentadorias. Com diversos projetos que concediam benefícios individuais e a categorias específicas de funcionários públicos, a autora salienta que no período analisado, a questão social se ligava as condições de trabalho como assunto específico da "máquina administrativa do Estado" (p. 204). De acordo com os dados levantados pela autora, 50% da legislação do período se refere a propostas individuais relativas a salários e equiparações de vencimentos entre funcionários públicos. Contudo, os trabalhadores agrícolas também são objeto de projeto de lei, e o mercado privado começa a vir à tona com a elite parlamentar buscando regulamentar o trabalho e suas condições dentre o operariado urbano, sobremaneira em temas como acidentes de trabalho e máximo de horas trabalhadas.

A orientação ao funcionalismo público se manteve por muitos anos, por aqui e em toda a América Latina após a independência das colônias para fortalecer o sentimento nacional do novo regime em exercício (Fleury, 1994). Mas o contrato de trabalho privado também foi tema de proposições da elite parlamentar durante a Primeira República. Mesmo não alcançando sucesso e aprovação, projetos de lei foram discutidos para a regulamentação do contrato de serviços, trazido a esfera do direito civil e de competência do legislativo federal. Esse foi o caso projeto 215 do senado, proposto pelo paulista Moraes e Barros, visando regulamentar a locação de serviços agrícolas.

O senado aprovou o projeto, e quando enviado à câmara, em parecer da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça, recomendava-se sua aprovação pela câmara, sem, contudo, o apoio as disposições que tratassem dos casos de violação de direitos, que segundo a comissão devem ser deixados aos estados.

Grosso modo, o projeto tratava de dar amparo legal a imigrantes que viessem para o Brasil, além de dar garantias aos proprietários em responsabilizar os lavradores locados para o

serviço a cumprirem o contrato e pagamentos recebidos antecipadamente. Todavia, mais uma vez, a discussão maior e o veto do legislador se concentrou na possibilidade do congresso em legislar sobre trabalho e a liberdade de contrato. Em terceira discussão na câmara, o deputado mineiro João de Chagas Lobato apresenta seus argumentos:

> Este projeto não é senão uma simples regulamentação da locação de serviços, ele supõe o trabalho persistente, supõe o braço no país, para que o serviço desse braço possa ser regulamentado. Entretanto, não quer carregar com a responsabilidade de negar seu voto a este projeto; uma vez que só tem dito que ele é a salvação da lavoura, votará com ele com a modificação que faz. Isso é quanto à parte do direito. Quanto à parte chamada processual, tem-se também impugnado a disposição que estabelece à seção para tornar efetiva o preceito da lei, tem-se impugnado, portanto, **a competência do congresso para legislar sobre este assunto.** Não sei se o nobre deputado pensa assim.
> **O Sr. Vieira de Moraes (SP)**: Não, entendo que o Congresso Federal pode dar a qualidade de ação que será posta em prática para execução da lei.
> **O Sr. Chagas Lobato (MG)**: Então neste ponto o orador está de acordo com o nobre deputado. Estamos de acordo, a ação não é processo, é direito (apoiados). **A ação é direito, e como sobre direito legisla o Congresso Federal, a ação que é direito incumbe também ao Congresso legislar.** [62]

Aqui, nota-se o interesse dos parlamentares a respeito da competência do Congresso em legislar sobre contrato de serviços. Grande parcela dos congressistas na época entendiam que caberia ao congresso legislar sobre contrato de trabalho no âmbito do direito civil, e não sobre direito processual e como a lei iria ser implementada nos estados e por seus juizados competentes. Havia ainda a possibilidade do não cumprimento da medida pelos estados que não concordassem com a constitucionalidade da matéria. As bancadas paulista e mineira se interessaram pela aprovação do projeto devido a grande parcela de trabalhadores agrícolas em seus estados. Todavia, não foi o mesmo entendimento que o veto do vice-presidente da república Manoel Vitorino ofereceu ao projeto em dezembro de 1896. Argumentando que o Estado teria que intervir na liberdade de contratos, o que iria ferir a liberdade individual, o

[62] Anais da Câmara dos Deputados, sessão em 15 de setembro de 1896, p. 289. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. Grifos nossos.

projeto não passou pela sanção do vice-presidente em exercício. (CARONE, 1970: 244; MELO FRANCO, 1976: 85).

Diversas propostas foram apresentadas e algumas acabando sendo aprovadas nos anos seguintes. A maioria delas, porém, não questionava a impossibilidade de legislar em matéria trabalhista pelos estados, mas apenas tentava regulamentar o funcionalismo da União. Anos mais tarde, o representante do Distrito Federal, Henrique Langden[63] propôs o projeto 284, em novembro de 1901, que tratava de diária, aposentadoria e pensão aos operários de oficinas da União. Sua diária seria então dividida em duas partes: 2/3 de salário, e 1/3 de gratificações. O comparecimento do funcionário nos dias anteriores a domingos, feriados e recesso eleitoral garantiria seu pagamento nesses dias mesmo sem trabalhar. O funcionário que tivesse comprovada invalidez ocorrida durante o trabalho teria direito a 1/3 do salário com 10 anos de serviço; 2/3 com 20 anos; e integral com 30 anos ou mais.[64] No mesmo ano em dezembro de 1901, o projeto 322 do baiano Inácio Tosta, criava os sindicatos profissionais e as sociedades cooperativas agrícolas, como o objetivo de fortalecer a produção, e incentivar as cooperativas a manter contato para a venda e circulação de suas mercadorias agrícolas. O projeto se tornou lei pelo decreto legislativo n° 1637, de 5 de janeiro de 1907.[65]

O projeto 290 de Sampaio Ferraz, representante do Distrito Federal, foi apresentado em 16 de outubro de 1902. Buscava regulamentar o direito à pensão aos funcionários da União enquanto doentes oferecendo 2/3 do ordenado quando o mal durar por três meses; e metade quando o mal persistir por até seis meses. Ainda que tímido, e dirigido somente aos operários de oficinas da União, a intenção do parlamentar era apresentar um projeto que regulamentasse o recebimento de pensão não só em situações de morte e aposentadoria. A garantia de receber

[63] Henrique Tavares Lagden exerceu mandato entre 1900 e 1902, e fez parte do Conselho Municipal do Rio de Janeiro, e destacou-se com projetos sobre higiene e habitações populares nesse município.
[64] Anais da Câmara do Deputados, sessão de 6 de novembro de 1901, pp. 107-8. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
[65] Anais..., sessão em 12 de dezembro de 1901, p. 298; Coleção de leis da República dos Estados Unidos do Brasil, volume I, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1908, p. 17.

o salário mesmo quando enfermo, sobremaneira para arcar sobre os custos do tratamento do mal, foi um benefício reivindicado pelas classes laboriosas, além das oito horas de trabalho naquela época. Sampaio Ferraz em uma das últimas sessões do ano de 1902 também propôs um projeto para a criação de escolas operárias modelos para aprendizes nas oficinas da União. Apresentava na mesma sessão uma representação da Associação dos Operários do Brasil pelas oito horas de trabalho com mais de três mil assinaturas.[66] O baiano João Neiva em um discurso apontava a necessidade do legislativo atuar de forma diferente:

> Até que afinal chegou a ocasião de eu poder falar no expediente e apresentar uma representação do Centro de Classes Operárias, que deu-me a honra de eleger-me seu presidente. [...] No parlamento, ainda bem, já há certo movimento em prol dessa classe, e a prova é que já projetos figuram na ordem do dia, referentes aos seus interesses. Estou certo de que os poderes públicos hão de atender esta justa representação e há de se convir que é já tempo de fazer sentir as classes proletárias, que tanto sofrem, que urge vir em seu auxílio. [67]

A intenção da classe operária era pressionar por proteção trabalhista. Caso as recomendações que estavam sendo elaboradas no projeto de código civil em discussão não fossem aprovadas, a representação de classe solicitava que o projeto 284 de 1901, de Henrique Langden, fosse convertido em lei. É de 29 de abril também de 1902 o projeto 16 de Sampaio Ferraz, que propunha o dia 1° de maio como feriado oficial de dia do trabalho.[68] Muito se arrastou até a aprovação de legislação específica, mas o debate não se extinguiu, e a elite dirigente não deixou de propor projetos de interesse por regulamentação trabalhista.

Importante para a discussão em torno da necessidade de se legislar em nível federal é o primeiro projeto número 169, de 1904 sobre acidentes de trabalho, que abrangia contratos

---

[66] Anais... sessão de 29 de dezembro de 1902, pp. 880 e seguintes.
[67] Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 28 de julho de 1902, pp. 527 e seguintes. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
[68] Anais... sessão de 7 de maio de 1902, pp. 40-41.

privados de trabalho. O projeto, proposto pelo deputado Medeiros de Albuquerque,[69] era modelado sobre a lei francesa e espanhola. A partir de legislações similares pelo mundo, o deputado defendia que caberia ao patrão industrial comprovar sua inocência quando um operário sofresse qualquer acidente durante seu trabalho, baseando-se na teoria do *risco profissional*.

> Era, como se vê, uma modificação profunda das velhas ideias. Modificação do direito substantivo – presumindo a culpa, em vez da inocência; modificação de direito processual – invertendo a prova: em vez da prova de culpa pelo operário, o patrão era que tinha de fornecer a prova de sua inocência. Mas também essa teoria não pôde prevalecer. Chegou-se então a situação atual. A teoria que está sendo adotada em toda a parte é a do *risco profissional*. Não se trata mais de averiguar culpas. Os acidentes dos operários são riscos da mesma natureza de quaisquer outros que pesam sobre a indústria. Como uma máquina, um instrumento, o edifício de uma fábrica, tudo em suma que se usa na indústria, se pode deteriorar e, seja qual for o motivo, é necessário reparar o dano, também o instrumento humano é suscetível de deterioração e entre as despesas, os riscos profissionais, se deve incluir a reparação destes danos. [70]

Assim, o deputado pernambucano fazia uso de teorias internacionais de interpretação de direito do trabalho do *risco profissional* para tratar os acidentes industriais cabendo ao proprietário industrial demonstrar sua inocência, e declarando indenizável o acidente "causado ou pelo trabalho, ou pelas condições em que ele tem lugar ou ainda pelos meios de exploração usados". A lei abrangeria toda a exploração em que se empregassem "máquinas ou aparelhos não movidos pelo homem". A preocupação do legislador se dava pelas reformas urbanas empreendidas pelo governo federal e municipal da capital federal durante aquele ano, e seria

---

[69] José Joaquim de Campos da Costa de Medeiros e Albuquerque foi deputado federal por Pernambuco, além de fundador da Academia Brasileira de Letras, republicano histórico e autor do Hino da Proclamação da República. Foi deputado oposicionista desde o governo de Prudente de Morais, e se viu obrigado a pedir asilo político fora do país. Também fez forte oposição ao governo Hermes da Fonseca, e seu projeto sobre responsabilização aos patrões sobre acidentes de trabalho influenciou toda a discussão sobre acidentes trabalhistas nos anos seguintes pela elite política. Em seu discurso de apresentação ao projeto, ele propõe a inversão do ônus da prova, ou seja, caberia ao patrão provar sua inocência diante qualquer ocorrência com um operário, e não a este demonstrar a culpa do patrão pelo acidente. Introduzindo modernas teorias de direito trabalhista internacional, o deputado defende que em todos os casos de acidente sempre se presumiria a falta do patrão, e a este caberia demonstrar a sua inocência. Dicionário da Elite Republicana, CPDOC/FGV.

[70] Anais da câmara dos deputados, sessão em 3 de setembro de 1904, pp. 103-107.

mesmo uma imprudência adiar uma legislação trabalhista diante a contingência que o país e o resto do mundo passavam.

> Ao orador parece que nós estamos no momento oportuno para iniciarmos uma boa legislação operária. Esperar que nos furtemos a ela é uma loucura: os mais retrógrados hão de sentir que, se todos os outros povos se têm visto forçados a decretá-la, nós havemos também de ceder à mesma contingência. Adiar para quando for inevitável e a decretação de medidas se vir imposta pelas circunstâncias - é uma imprudência. Ora, nós estamos no momento crítico. Dentro de alguns meses este distrito será um centro operário de importância considerável. Com a quantidade inúmera de obras que ao mesmo tempo estão sendo ou executadas ou provocadas pela União e pela municipalidade, vai afluir para aqui uma população operária numerosíssima. Mas as obras projetadas, exatamente por causa da sua intensidade, não podem durar muito. E bruscamente, dentro de três a cinco anos, milhares de operários ou se verão desempregados ou, pelo menos, terão a maior dificuldade na luta pela vida. Suas reivindicações assumirão, nesse momento, um grau de agudez extrema. O que se não tiver feito até lá, far-se-á então, cedendo a exigências do momento, talvez inconvenientes, talvez perigosas. É melhor, por isso, começar desde já, legislando com previdência e serenidade. [71]

É de julho de 1907 o projeto pelo descanso semanal obrigatório de Passos de Miranda[72]. O autor o justifica pela necessidade social como todas as nações cultas e de orientação católica instituem em benefício da civilização. Há para o representante da bancada do Pará no repouso semanal "um restrito dever natural e um preceito de higiene insofismável: aqueles mesmos que não querem admiti-lo como escrito no decálogo divino, não poderiam deixar de reconhece-lo imposto pelo próprio homem, como exigência indeclinável do seu corpo e de seu espírito. "[73] A necessidade de decretar em lei o dia de descanso seria para refrear a cobiça do lucro que a indústria e o comércio poderiam ter no futuro. O deputado ainda faz menção à iniciativa no ano anterior do deputado Alcindo Guanabara (DF)[74], que obteve apoio do presidente da câmara em

[71] Ibidem.
[72] Antônio Passos de Miranda Filho foi deputado pelo Pará de 1903-1911, e em 1915-1917.
[73] Anais da Câmara dos Deputados, 8 de julho de 1907, pp. 233-5.
[74] O jornalista e constituinte Alcindo Guanabara foi deputado e senador pelo Rio de Janeiro e Distrito Federal entre 1891 e 1918.

formar uma comissão especial encarregada em estudar assuntos referentes ao trabalho nacional, e trazer ao Congresso as bases de uma legislação.

Ainda em 1908, o projeto número 273, do então deputado pelo Ceará Maurício Graccho Cardoso[75], foi exposto à câmara em 22 de agosto, com referência direta ao projeto de Medeiros de Albuquerque, clamando que o projeto "dormitava há quatro longos anos na comissão respectiva, fazendo a delícia das traças e jamais amadurecido para as honras do debate".[76]

Também com o objetivo de regular os acidentes de trabalho do ponto de vista do risco profissional, inspirando-se na lei francesa e espanhola, determinava que para a indenização seria somente necessário que existisse "entre o acidente e o trabalho respectivo uma relação direta e positiva", bastando nestas condições, que o trabalho tivesse sido causa eficiente ou puramente ocasional da lesão recebida.

Mais do que se prender aos detalhes da lei, vale a leitura das palavras proferidas pelo deputado que antecipava as críticas que poderiam ter sido feitas por seus colegas. Como se vê:

> [...] inoportuno, prematuro, antecipado, em um país de indústrias incipientes como são as nossas, indústrias que requerem, para viver, o máximo de proteção tarifária. A objeção que assim se exteriorizar, está respondida em princípio na exposição a que já me referi, pela consideração de que a indenização entra como fator normal do preço de revenda do produto, indo pesar, portanto, sobre o consumidor e não sobre as fábricas ou indústrias. [...] O outro reparo, indubitavelmente, cifrar-se-ia à circunstância de constituir, ainda hoje em dia o princípio da intervenção do Estado nos contratos de trabalho, uma tese assaz controvertida. [...] [77]

Nota-se, mais uma vez, que o debate sobre o limite constitucional de intervenção do Estado na relação entre locadores e locados em serviço era ainda controversa. Para o protecionismo industrial e alfandegário não havia dissenso no sentido de proteger a indústria

---

[75] Maurício Graccho Cardoso foi deputado federal pelo Ceará nas legislaturas de 1906 a 1911; e pelo Sergipe nas legislaturas de 1921-1922, e 1927-1930; por Sergipe foi também senador e presidente do estado.
[76] Anais da Câmara dos Deputados, em 22 de agosto de 1908, pp. 191-194.
[77] Idem.

nacional. Controverso seria para liberais ortodoxos a intervenção do Estado no mercado e contratos de trabalho. E assim o parlamentar continua:

> Protegendo e regulando o trabalho, o Estado mira apenas o escopo superior da justiça, na sua qualidade de autoridade suprema e no desempenho da função que lhe incumbe, de defender e amparar os mais fracos. Pelo prisma econômico, a sua missão torna-se idêntica àquela que exerce, quando protege e estimula a propriedade e o capital. [...] É claro que a ação do Estado não se deve superpor à ação individual, mas também não deixa de ser evidente que ele pode regular e dirigir esta ação, sem ferir de perto o conceito da liberdade pessoal. [...] A câmara, e não me engano, talvez não acolha de boa sombra a solução do problema, por julgá-lo preso à uma situação econômica que ainda não se desenhou entre nós, um passo arrojado dado no caminho do socialismo do Estado. Por mim digo que a *questão é mais econômica do que social, tão econômica quanto o povoamento do solo e o protecionismo comercial*, e, como quer que seja, tem aberto caminho e triunfado por toda a parte, apesar dos obstáculos e resistências antepostos à sua trajetória. [78]

Intervencionistas e absenteístas polarizavam o debate sobre regulação do trabalho, colocando o princípio da liberdade individual em firmar contratos e estabelecer relação econômica no centro da discussão. A questão seria para o deputado mais econômica, como a proteção ao capital e a indústria, e o povoamento incentivado pela imigração do que propriamente social. A rejeição pela câmara seria no sentido de recusar qualquer regulação da locação de serviços por perceber nisso um passo para o socialismo de Estado. Seria ainda um tema bastante controverso entre os parlamentares qualquer iniciativa de intervenção e regulação estatal nas relações de trabalho.

O jornal governista O Paiz, de 23 de agosto de 1908, procura defender a classe empresarial, e inicialmente, em desacreditar o projeto de Graccho Cardoso, buscando alocar a responsabilidade pelas indenizações não somente sobre as indústrias capitalistas, mas também sobre as associações previdenciárias e de beneficência dos trabalhadores.

> Pensamos, por exemplo, que o ilustre deputado foi um pouco longe demais, convertendo a indenização em montepio da família; por que este montepio,

[78] Ibidem, grifos nossos.

> instituído pelo operariado em aliança com a vontade patronal, não pode, nem deve pesar exclusivamente sobre a indústria capitalística, e precisa apoiar-se na associação das previdências. [...] Presumimos que será um esforço baldado; por que as indústrias que tanto se ufanam da exposição da Praia Vermelha, estão reclamando ainda maiores proteções, apresentam-se ao governo como carentes de favores, e precisam, por enquanto, de defender seus capitais. Não podem, conseguintemente, ocupar-se do futuro dos seus operários... E o Sr. Graccho Cardoso disso se certificará. Seu projeto vai para as comissões, como foi há quatro anos, o do Sr. Medeiros, e não voltou. [79]

O protecionismo à indústria não era visto como intervenção estatal. A regulamentação de legislação social, e interferência dos poderes legislativos federais nos contratos de trabalhos que se davam nos estados, sim. O que o projeto insere no texto, e que se tornaria o argumento recorrente da fração econômica industrial, seria que o patrão estava isento de responsabilidade quando ficasse provado que o operário teve intenção de se acidentar, permitindo que isso influísse para diminuir o benefício da indenização taxada em lei.

Os esforços em mudar o *status quo* e intervir na legislação se tornaram mais frequentes no final da primeira década do novo século.

Inspirado no modelo de seguridade alemão criado por Bismarck, Wenceslau Escobar (RS)[80] apresentou um projeto também por acidentes de trabalho em outubro 1908, com o desejo de criar um instituto de seguro obrigatório. Apresentando longas referências a modelos de seguridade europeus, e com objeções quanto ao valor e generalização do mercado de seguros nacional, além da fase industrial que o país passava e seu operariado de maioria agrícola, afirmava que:

> O ideal seria os donos de fábricas [...] serem obrigados a não admitir no serviço, em suas oficinas, operários que não estivessem seguros contra as doenças, acidentes do trabalho e velhice, enfim, contra os acidentes materiais da vida, embora para isso pudessem deduzir de seus salários uma pequena parte. [81]

---

[79] O Paiz, 23 de agosto de 1908.
[80] Gaúcho também de São Borja como Getúlio Vargas, Wenceslau Escobar era opositor de Borges de Medeiros desde a Revolução de 1893. Teve dois mandatos: 1906-1908, e de 1924-1926, presente na câmara também durante a reforma constitucional.
[81] Anais da Câmara dos Deputados, sessão em 5 de outubro de 1908, pp. 37-43.

Diante as dificuldades de implementação, propunha um fundo de socorro que seja operado pelo Estado, e que auxilie aqueles que se acidentarem durante o serviço em maquinário. Defendia ainda que o trabalhador agrícola também tivesse proteção do Estado em acidentes com motor mecânico. Os estabelecimentos seriam legalmente responsáveis pelo pagamento de indenizações aos operários que se inutilizavam, e as famílias daqueles que perdem a vida triturados pelo maquinário poderoso, movidos por vapor ou eletricidade.[82]

Em 1911 o socialista Nicanor Nascimento (DF)[83] argumentava que o trabalho no comércio seria menos desgastante que o da indústria, em que já seria consenso internacional o período de oito horas. Por isso ele buscava a intervenção com uma legislação federal sobre os contratos de trabalho, que caberia ao Congresso, e não aos estados. Com base em princípios de higiene para a saúde mental e espiritual do caixeiro, e prezando a ordem econômica, o propositor alegava que o tempo de serviço já seria consuetudinário e comum aos estabelecimentos cariocas. O projeto apresentava 10 artigos com extensas regulamentações, e tratava também do repouso semanal, trabalho de mulheres e menores, com exigência de educação naqueles estabelecimentos que empreguem mais de 30 menores analfabetos, acidentes, higiene, assistência judiciária, e fiscalização da lei pelos poderes municipais.[84]

Portanto, até 1912 várias propostas de regulamentação trabalhista se sucederam, sua maior parte atendendo interesses de servidores públicos federais. Medidas de organização do trabalho rural também foram almejadas, como a organização de sindicatos dos profissionais da

---

[82] Idem.

[83] Foi deputado entre 1911-1917, e de 1924-1926. Fundou em 1921 junto com Evaristo de Moraes o grupo Clarté, de inspiração francesa, que buscava defender a Revolução Russa, e divulgar os conselhos de trabalhadores sovietes.

[84] Anais da Câmara dos Deputados, sessão em 15 de julho de 1911, pp. 170-175. Ainda em 1911, Lindolpho Camara (RN) tratava da aposentadoria dos funcionários públicos da União, com exceção dos magistrados e militares. Os servidores públicos federais que se invalidavam em serviço, e aqueles que contavam mais de trinta anos no emprego público, teriam direito a aposentadoria sem estabelecer de onde viriam os recursos para tal medida. Ver Anais..., sessão em 29 de julho de 1911, pp. 368-370.

agricultura para que defendam seus interesses (Lei 979, de 6 de janeiro de 1903); a instituição da caderneta agrícola e privilégios de pagamento de dívida proveniente do salários de trabalhadores rurais (Lei 1150, de 5 de janeiro de 1904, alterada em 1906); no estado de São Paulo ainda se promulga a Lei do Patronato agrícola (Lei estadual n. 1299 A, de 27 de dezembro de 1911), além de leis sanitárias sobre instalações industriais, trabalho de mulheres e menores e sua fiscalização (Lei estadual n. 2141, de 14 de novembro de 1911); e além dos já relatados montepios à burocracia civil e militar (Decreto n. 6990, de 15 de junho de 1908, que regulamenta montepio dos Arsenais da Marinha), iniciativas de subsídios e favores à associações empreendedoras para a construção de habitações para operários urbanos, para conter o déficit habitacional em grande medida arraigado a questão social, que se agravava desde a reforma urbana do "bota abaixo" de 1904 (Decreto n. 2407, de 18 de novembro de 1911), o que explicita elevada preocupação da elite parlamentar com a organização do trabalho agrícola, e as condições sociais de reprodução dos assalariados urbanos (SIMÃO, 1966, pp. 89-98).

Se a maioria das medidas visavam regulamentar os trabalhadores da União, não interferindo, portanto, na questão da distribuição das competências entre União e estados, outras iam num sentido contrário. É então a partir de 1912, como veremos a seguir, que o debate sobre a constitucionalidade da legislação trabalhista pelo Congresso Nacional adquire maior relevância tanto nos debates parlamentares, como nas manifestações da opinião pública.

2.2 De 1912 a 1917: o debate sobre a constitucionalidade da legislação trabalhista

Durante as legislaturas de 1912-1914, e 1915-1917, é também constante a proposição de legislação trabalhista, incluindo medidas de proteção da classe operária pelo aumento dos preços de alugueis, inflação e carestia de vida e a diminuição de salários durante o período de

conflito mundial. As greves e conflitos entre operários e o patronato levou os trabalhadores a culparem os patrões pelas condições de vida e preço da força de trabalho, acirrando ânimos e cedendo espaço a críticas conservadoras para reprimir o movimento operário (CANO, 1977; GOMES, 1979).

Interessante observar que estas condições precárias de vida do operariado urbano passam a merecer maior atenção dos governos em exercício. Ainda em 1911 São Paulo cria o Departamento Estadual do Trabalho pelo decreto n° 2071, de 5 de julho de 1911. Havia também no estado um patronato agrícola, que buscava resolver dúvidas e conflitos entre empregados agrícolas e seus patrões. O trabalho urbano passa então a merecer maior atenção das elites dirigentes, como coloca Beiguelman (1981):

> Simultaneamente, passa-se a cogitar de uma complementação, com vistas ao trabalho urbano. Esse intento culmina com a apresentação, na Câmara Estadual dos Deputados, em sessão de 11 de setembro de 1912, de projeto de lei do deputado dr. Antônio C. Salles Junior, para transformar o Patronato Agrícola em Patronato do Trabalho. O Patronato além de intervir "preventivamente nas questões do trabalho, a fim de conciliar as divergências e estabelecer acordo entre os interessados", também velaria "pela fiel observância do Decreto Federal n° 1.313, de 1891, relativo ao trabalho de menores nas fábricas. (Boletim do Departamento Estadual do Trabalho, Anno I, número 4, 3° trimestre de 1912). [85]

Além dos acidentes de trabalho, o trabalho de menores e mulheres nas fábricas retorna ao debate diante a situação de carestia que obrigava famílias a ocuparem todos os seus membros diante a baixa remuneração dos salários.

Figueiredo Rocha (DF) e Rogério de Miranda (PA) em maio de 1912, apresentam projeto que embasaria em grande monta a discussão sobre o código de trabalho de 1917. Aqui, já há uma alteração bastante acentuada no pensamento das elites dirigentes a respeito da possibilidade da intervenção do Estado nos contratos de trabalho. O projeto número 4, de 27 de

[85] Beiguelman, Paula. (1981, p. 63) *Os companheiros de São Paulo.* São Paulo: Global editora, 2ª edição revista e ampliada.

maio de 1912, era justificado pela ausência de garantia que o operário possuía em relação ao seu patrão quando se acidentava. O projeto era simples e continha somente seis artigos. Os mais relevantes seriam o máximo de oito horas de trabalho diárias, e a indenização de 2/3 da diária quando o operário com mais de cinco anos de serviço na casa se acidentasse. Previa pena de prisão de três a seis meses a quem descumprisse, mas era vago em relação à fiscalização e execução da lei. O projeto é enviado à Comissão de Constituição e Justiça.[86]

Ao oferecer parecer e substitutivo em 30 de agosto de 1912, a comissão divergia mais uma vez a respeito dos limites constitucionais do Congresso quanto ao poder legislar sobre trabalho. O relator do projeto, Afrânio de Mello Franco (MG), defendia que se desse tratamento da matéria pelo código civil, então em discussão no senado, considerando-se o tema de contrato de serviços. Com referências ao direito alemão, o relator assim argumenta:

> É, pois, fora de dúvida que tudo quanto se refere à constituição, ou condições essenciais do contrato de serviços, faz parte integrante do direito das obrigações, direito genuinamente civil, direito substantivo, ou material, sobre o qual o Congresso Nacional compete *privativamente* legislar, nos termos expressos na Constituição Federal, art. 34, n. 23. [87]

O debate ainda era muito controverso, mas a própria comissão foi favorável à constitucionalidade do projeto, mesmo com votos vencidos em separado. Diante a extensão territorial, o que faltaria ao Brasil perante países europeus seria o braço, e uma organização do trabalho que permitisse ao trabalhador uma maior segurança diante suas condições de trabalho. A escassa presença de indústrias fora das grandes cidades levava a comissão a reduzir o espectro da lei, e a questionar o fenômeno do urbanismo e a migração rural-urbano pelo país como se

[86] Anais da Câmara dos Deputados, sessão em 27 de maio de 1912, p. 592. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
[87] Anais da Câmara dos Deputados, sessão em 4 de dezembro de 1912, p. 162-183. Grifos do autor. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

dera na Europa. Haveria, contudo, um "sentimento de responsabilidade e dever social criados pela nova vida econômica".[88]

O deputado pelo Rio de Janeiro Porto Sobrinho oferecia uma contestação no interior da comissão que chamava em causa o antigo debate da constitucionalidade do projeto, por além da dificuldade em sua implementação e fiscalização em todo o país. Segundo ele:

> O projeto, portanto, sob o ponto de vista doutrinário, seria aceitável, se a Constituição conferisse ao Congresso competência para legislar a respeito, o que me parece insuportável. Funda-se, é verdade, por uma interpretação extensiva, essa competência no § 23 do art. 34 da nossa lei básica, que não pode abranger a espécie, mesmo que seja ela reputada, como se alega, assunto de direito civil. O preceito constitucional apontado não pode ter a elasticidade que se lhe pretende emprestar, porque, se assim fora, *a competência dos poderes locais ficaria aniquilada e absorvida a própria autonomia administrativa dos Estados.* (...) Como medida do direito público, a competência do poder federal é ainda menos sustentável: *a regulamentação do trabalho é matéria pertinente à função do poder de polícia, que cabe aos Estados, por força da autonomia administrativa que a Constituição lhes outorga.* [89]

Como apontado ao longo desta dissertação, essa opinião de inconstitucionalidade foi frequente durante as legislaturas, sobremaneira diante as variadas formas de trabalho pelo país e sua necessidade de organização pelo território. Nesta discussão pode também ser salientada a dificuldade de fiscalização e obrigatoriedade no cumprimento da lei que caberia ao poder de polícia das subunidades da federação. A controvérsia entre direito civil e processual quanto à organização do trabalho pelos estados e sua constitucionalidade foi se tornando mais latente para a elite política do que a simples intervenção da União no mercado de trabalho. O protecionismo industrial seria bem aceito diante a baixa competitividade da atividade industrial

---

[88] Idem, p. 170. Era, claro, um sentimento limitado. O relator, por exemplo, não entendia que o dispositivo que estabelecia oito horas de serviço diários abrangesse os assalariados do serviço doméstico. Julgou-se também inaceitável a proibição do trabalho diante o estágio industrial e protecionismo necessário à competitividade internacional. Optou-se apenas por proibir o trabalho noturno de mulheres, e menores de 12 anos. A indenização por acidentes de trabalho ao operário que tenha mais de cinco anos de serviço era considerada radical, "inovação perigosa, que atenta contra a liberdade de uma das partes do contrato de serviço e pode mesmo desorganizar o trabalho, já vacilante nos frágeis alicerces que lhe oferecem as precárias condições do nosso meio. " (pp. 178-179).
[89] Ibidem, pp. 178-9. Grifos nossos.

por aqui, contudo, não caberia ao Congresso violar a constituição e organizar o trabalho com aposentadorias, máximo de horas de trabalho e acidentes. Para que a legislação fosse cumprida, os poderes de polícia estaduais seriam chamados em causa, e a possibilidade de não cumprimento da lei aprovada diante sua inconstitucionalidade era o que mais trazia receio aos representantes. Continuando o raciocínio, Porto Sobrinho afirmava que:

> O projeto, portanto, invade a esfera de ação dos poderes locais; seria uma lei inoperativa, pela incompetência do poder que a decretou. Mas quando o Congresso se reputasse competente para legislar a respeito, contrariando o espírito e a letra constitucional, parecia mais útil e prático regular o trabalho em geral, não só aquele relativo ao comércio, como a todos os ramos da indústria humana, constituindo-se assim um corpo de legislação completa e satisfatória. Com o caráter restrito que apresenta, o projeto não me parece aceitável senão como ponto de partida para providências mais amplas. [...] O pensamento que inspirou o projeto é humanitário, elevado e merece acolhimento pelos poderes competentes; ao Congresso, entretanto, é que não cabe converter em lei a providência que ele consigna, sem ferir a constituição, perturbando a vida autonômica dos Estados e desvirtuando a essência do próprio regime federativo. [90]

Portanto, o debate aqui invade não só a esfera liberal dos limites de intervenção do Estado no mercado de trabalho, mas a competência constitucional do Congresso em tratar de um assunto civil ou processual, que teria implementação nos estados de todo o país, e que seria de capacidade dos governos das subunidades em implementar a legislação. Nestes anos ainda não era consenso a plena competência do Congresso em tratar da matéria. Outros estados já haviam colocado em prática as oito horas de trabalho a partir de greves e reivindicações operárias frequentes em todo o país. A elite dirigente não se mostrava alheia aos ocorridos, porém, não alcançava um acordo mínimo para que leis trabalhistas fossem votadas e cumpridas nas subunidades federativas.

O gaúcho Carlos Maximiliano ofereceu à comissão um substitutivo com uma justificativa com aspecto de ortodoxia liberal, defendendo a liberdade de profissão, sem a

[90] Ibidem, p. 180.

necessidade de uma lei em matéria. Uma lei brasileira que não se espelhasse em doutrinas alemãs ou estrangeiras, como Melo Franco, o relator da comissão argumentava. Seu substitutivo estabelecia que menores de 12 anos não poderiam ser empregados em oficinas, fábricas, estadas de ferro, minas, carga e descarga de navios. Oito horas diárias seriam concedidas aos maiores de 12 e menores de 16 anos.[91]

Já no final de 1914 uma coalizão de parlamentares encabeçada pelo paranaense Corrêa Defreitas se encarregou em propor diversas medidas de regulação da legislação social, buscando elevar as obrigações do Estado frente a classe trabalhadora. São de 23 de dezembro os projetos 242 (direito domiciliar em terra de subsistência); 243 (Salários por antecipação sem efeito jurídico); e 244 (monopólio do Estado em seguros, pensões e mutualismo). Estas propostas de certa forma, traziam uma mudança significativa na normativa trabalhista em que vale um olhar mais atento.

O projeto 242 tinha como base a lei do *homested* da Inglaterra e Estados Unidos, e buscava garantir ao trabalhador rural maior segurança contra qualquer violação de seu domicílio e propriedade. Seu artigo primeiro seria: "O Estado garante o direito domiciliar a toda a pessoa que tiver sua instalação de residência donde retire os proventos necessários para a subsistência pessoal e da família, não podendo ser a sua propriedade tomada ou alienada, por qualquer motivo ou processo judicial de qualquer natureza. " [92]

O projeto 243 que o representante paranaense apresentou já tinha inspiração em leis de países da América Latina que o parlamentar visitou, especificamente o Paraguai e Argentina. O adiantamento de salários para serem descontados em futuros vencimentos lesaria patrões e escravizaria trabalhadores. Com dois artigos sucintos, o projeto invalidava juridicamente a

[91] Ibidem, p. 182.
[92] Anais..., sessão em 23 de dezembro de 1914, pp. 378-384. Além do paranaense, assinam o projeto os mineiros Camilo Prates, Vianna do Castello e Jayme Gomes de Sousa Lemos, Mauricio de Lacerda (RJ), e Aristarcho Lopes (PE).

execução dos contratos de trabalho em que o pagamento fosse realizado antecipadamente para serem descontados pelo patrão.[93]

Já o projeto 244 propunha que o Estado coordenasse e orientasse todas as instituições de seguro de acidentes, vida, mutualismo, dotes, pensões e semelhantes. O parlamentar considera que os seguros privados perdem seu caráter altruístico a que se propunham, e sua fiscalização é quase impossível e dispendiosa para o Estado, não oferecendo garantias suficientes para inspirar confiança aos segurados, e muitas vezes, tornam-se incapazes de honrar seus compromissos dando prejuízo total aos seus segurados e com frequentes pedidos de falência. Como exemplo da Itália onde o Estado também organizou tais instituições, o parlamentar defendia que transformá-la em serviço público seria uma fonte de receita proveitosa para o Estado. Com três artigos bem genéricos, o projeto propunha que se nomeasse uma comissão para estudar a reforma e estabelecer um modelo matemático seguro. Os mesmos deputados que assinaram o projeto anterior também assinam o 244.[94]

Na mesma linha destas propostas legislativas, outros deputados também apresentaram projetos em matéria trabalhista. Corrêa Defreitas propõe o projeto 247, que tratava de criar uma classe de seguro de pensão aos homens da classe operária e lavoura que preencham certas condições, e que seria mantido pelo Estado, patrão e operário ou lavrador. O parlamentar defendia o projeto dizendo que não se tratava de nenhuma novidade, como já era realizado em países como Inglaterra, Estados Unidos, Suíça e outros países ditos adiantados. Argumentava ainda:

> Se outras classes, de serventuários do Estado, como os funcionários públicos, e os oficiais do Exército e Armada, têm aposentadorias, pensões, e soldos, para garantir-lhes mais tarde, a velhice ou a invalidez, estendendo-se esse benefício às suas famílias, dispensar a mesma proteção ao trabalhador, ao

[93] Idem. O projeto tinha a assinatura de Corrêa Defreitas (PR), Camilo Prates (MG), Mauricio de Lacerda (RJ) e Aristarcho Lopes (PE).
[94] Ibidem.

> artista, aos operários, enfim, a todos que trabalham, em geral, é um dever indeclinável e imperioso dos governos. [95]

Interessante é a justificativa do autor do projeto baseada na ideia de que o regime de desamparo em que a classe operária era mantida no Brasil levaria à revolução. Assim, os representantes da nação precisariam cuidar com mais carinho da sorte do operariado, pois são eles os verdadeiros fatores do progresso do país.[96]

Em setembro de 1915 o deputado baiano Mario Hermes propunha o projeto 150, que fixava em doze horas o tempo máximo, e em oito horas o dia normal de trabalho, para todas as indústrias e gêneros de trabalho. Com sete artigos e extensos parágrafos, o projeto ainda tratava do descanso no domingo e no primeiro de maio, indenização por acidentes, e em caso de invalidez completa em serviço um salário correspondente a 60% do salário anual. Regulava e limitava o trabalho de mulheres e crianças nas fábricas, além de responsabilidade do patrão e técnicos em acidentes ocorridos. Além do mais, aprimorava a instrução primária profissional a ser oferecida pelo governo.[97]

A legislação sobre acidentes de trabalho iria voltar à discussão no Congresso em 1915, com o projeto de lei número 273, e elaborado pelo senador paulista Adolfo Gordo. O projeto responsabilizava diretamente os patrões por qualquer acidente que ocorresse dentro dos estabelecimentos industriais, fundamentado na teoria do risco profissional.

O projeto foi estruturado a partir de um concurso realizado pelo Departamento do Trabalho do Estado de São Paulo. Fundado em 1911, o Departamento era o único órgão administrativo sistematizador de dados estatísticos e observações da atividade trabalhista a época no país. Foi encomendado pelo senador paulista para ser apresentado na câmara alta.[98] O

---

[95] Anais..., sessão em 24 de dezembro de 1914, pp. 430-2.
[96] Idem.
[97] Anais..., sessão em 27 de setembro de 1915, pp. 394-5.
[98] Diário do Congresso Nacional, sessão do senado em 25 de junho de 1915 (publicada em 26 de junho de 1915), pp. 1707-1710.

projeto número 5, de 1915, passou por parecer n. 141 da Comissão de Justiça e Legislação do Senado, que recomendava sua aprovação. Com extensa justificativa sobre a adoção da teoria do *risco profissional*, a Comissão se embasava nos argumentos elaborados pelo concurso promovido pelo Departamento Estadual do Trabalho de São Paulo:

> A produção industrial expõe o trabalhador a certos riscos. Aquele que recebe os proventos dessa produção, isto é, ao patrão, deve incumbir o encargo de indenizar a vítima caso se verifique o risco. A separação de todos os acidentes de que forem vítimas os operários no curso de seu trabalho, deve entrar nas despesas gerais da indústria. [99]

Este será o único projeto aprovado nos anos seguintes em matéria trabalhista, pelo decreto legislativo n° 3724, de 15 de janeiro de 1919.[100]

Aqui, por último, vale lembrar a proposta originaria da Comissão de Constituição e Justiça que apresenta o projeto 284, que desencadearia o Código de Trabalho. O projeto estabelecia o máximo de trabalho para operários, determinava as condições de salário e outras providências. As inovações previstas eram várias. O projeto de Código de Trabalho regulamentava o regime de trabalho industrial, incluindo-se os operários da União, porém, não compreendia as demais locações, e o contrato de empreitada, que continuam regidos pelas disposições do Código Civil ou do Código Comercial. Pelo projeto o menor de 10 anos não podia ser admitido em trabalho algum, e entre 10 e 15 anos somente pelo período de seis horas,

---

[99] Diários do Congresso Nacional, 8 de outubro de 1915, pp. 4008-4020.

[100]Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1919, Volume I Atos do Poder Legislativo, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. 1920, pp. 166-170. Outras propostas foram apresentadas nestes anos. Em 17 de maio Maurício de Lacerda apresenta a indicação n° 2, que reforça que a Comissão de Constituição e Justiça, modificando os textos de legislação pátria sobre trabalho, e formule um projeto de Código de trabalho. Ainda em junho de 1917, Manoel Agapito Pereira (AM) apresenta o projeto 94, com emendas ao projeto 273 de 1915 do senado sobre acidentes de trabalho. O projeto propõe que se altere a indenização em casos de morte em acidentes de trabalho. Ao invés de renda vitalícia, os beneficiários receberiam quantia fixa correspondente a três anos de salário. No início do mês de outubro a Comissão de Agricultura e Indústria propõe o projeto 44 B, que cria o Departamento Nacional do Trabalho, reorganizado a partir da Diretoria de Serviços de Povoamento. Da discussão na Comissão de Constituição e Justiça sobre o projeto de acidentes de trabalho em 1915 resultou no projeto 284 de 1917, que tinha como relator o deputado pela Paraíba João Maximiano de Figueiredo. Em 11 de outubro a Comissão de Constituição e Justiça apresenta o projeto 284, que desencadearia o Código de Trabalho. O projeto estabelece o máximo de trabalho para operários, determina as condições de salário e dá outras providências.

em serviços moderados, que não prejudicassem sua instrução escolar mediante consentimento dos responsáveis. Com obrigações a serem cumpridas por patrões e operários, o projeto se estendia por 107 artigos, dentre eles o dia de trabalho de oito horas não consecutivas, o descanso semanal, e proibição do trabalho noturno a mulheres e crianças. Em seu artigo 47 tratava da licença pré-parto de 15 a 25 dias, e de até 25 dias após o mesmo garantindo que a mulher obtivesse licença do trabalho sem perder seu lugar, com direito a um terço do salário no primeiro período, e a metade no segundo. Durante a amamentação a operária teria direito a um quarto de hora durante o trabalho até três vezes por dia, sem prejuízo do descanso ordinário.

Os acidentes de trabalho eram tratados em seu título IV, e admitia-se ainda a possibilidade de compensações a estrangeiros e acidentes internacionais, ou por força maior imputados quer a vítima ou a um estranho. Em todos os casos o patrão era obrigado a prestar socorros médicos e farmacêuticos, e sendo necessários, hospitalares, desde o momento do acidente. Os patrões ainda poderiam se exonerar do pagamento a que obriga a lei caso fizessem seguro individual ou coletivo de seus operários em uma companhia autorizada; ou constituindo sindicatos de garantia de acordo com o decreto n° 1637, de 5 de janeiro de 1907, não podendo, porém, descontar do salário do operário as despesas com seguro ou sindicato.

O Ministério da Fazenda seria o responsável por organizar os fundos às vítimas de acidentes. O corpo policial municipal seria o responsável pela fiscalização, e um representante do Ministério Público prestaria assistência judiciária à vítima.

O projeto de Código criava ainda o Patronato do Trabalho sob a direção do Ministério da Agricultura, que por parecer de uma junta técnica determinaria quais aparelhos de proteção fossem indispensáveis a cada indústria, prescrevia regras de higiene industrial, e daria autoridade para inspeção e fiscalização das atividades industriais com penas e multas a operários e patrões que não cumprirem as recomendações técnicas. Foi talvez a primeira tentativa de fiscalizar a implementação da lei, com um órgão vinculado ao governo federal, que

teria autoridade sobre as condições de higiene e segurança nas indústrias, sem, contudo, muito sucesso.

Estas iniciativas mostram claramente que deputados e senadores eram ativos em matéria trabalhista. Como ficou claro na proposta de criação do Departamento Nacional de Trabalho, iniciativa que se declarava como "momentosa e inadiável a regulamentação do trabalho entre nós e que essa iniciativa determina a criação do órgão regulador das questões que se suscitam nas relações entre patrões e operários. "[101] O interesse pela questão, mesmo que não declaradamente posta nos termos de uma questão social, em muitos casos levou os deputados Mario Hermes (BA) e Mauricio de Lacerda (RJ) a apresentar em 1915 um requerimento para a criação de uma comissão especial que discutisse o assunto. O tom da justificativa sinaliza para a presença de um certo consenso dentro do Congresso para debater a matéria. Vejamos:

> 1° Considerando que vários são os projetos relativos a assuntos proletários apresentados às duas casas do Congresso Nacional;
> 2° Considerando que não é possível que o Congresso legisle por partes no assunto, ora privilegiando um ramo dessa classe com prejuízo de outras;
> 3° Considerando que não é regular nem dará o resultado desejado e necessário o andamento em ambas as casas do Congresso de projetos parciais sobre o assunto;
> 4° Considerando que esse assunto é realmente de interesse nacional e precisa ser tratado pelo Congresso em harmonia de vistas:
> Requeremos que se nomeie uma comissão mista de senadores e deputados para, constituídos em comissão de estudo, elaborarem e apresentarem ao parlamento um projeto de lei sobre trabalho.
> Sala das sessões, 3 de novembro de 1915. – Mario Hermes. – Mauricio de Lacerda. [102]

O requerimento foi aprovado em novembro de 1915. Era então a segunda oportunidade em que parlamentares propunham a criação de uma comissão específica para estudos sobre legislação trabalhista e regulação do mercado de trabalho. Como na proposta de Alcindo Guanabara em 1906, o requerimento agora solicitava uma solução conjunta de estudo entre as

[101] Anais..., sessão em 19 de dezembro de 1917, pp. 292-294
[102] Anais..., sessão em 3 de novembro de 1915. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

duas casas legislativas. A iniciativa só foi concretizada em 1918 com a criação da Comissão Especial de Legislação Social. Ela foi influenciada em grande medida pelo contexto internacional pós Primeira Guerra, e pelas recomendações que vinham de órgãos internacionais criados aquela época. O que se deseja ressaltar é a frequente preocupação entre a elite parlamentar na busca por uma solução aos assuntos proletários e de regulamentação do trabalho durante a Primeira República. Nestes anos, não seria somente um liberalismo ortodoxo de não intervenção que predominava entre a elite política da época. Os requerimentos e indicações foram inclusive aprovados pela câmara quando propostos, porém, não obtiveram mobilização e amparo efetivo da classe política para o seu desmembramento.

A bem entender, os projetos anteriores a 1917 tratavam basicamente sobre acidentes de trabalho e mecanismos para regulamentar indenizações às vítimas de acidentes, familiares e dependentes, sustentados pela teoria do risco profissional, além das restrições ao trabalho de menores e mulheres, e oito horas diárias de trabalho.

Assim, os polos de discussão vão se estabelecendo, e os atores se munindo de discursos tanto liberais, de não intervenção e solução individual entre patrões e empregados, quanto intervencionistas, defendendo a necessidade de regulamentação por parte do Estado para a proteção ao trabalho do menor de idade. O Rio Grande do Sul, por doutrina e recomendação do presidente de seu estado Borges de Medeiros, se posiciona, desde 1912, contra a constitucionalidade de qualquer regulação ao trabalho, defendendo que as leis trabalhistas de cada estado atenderiam as necessidades dos trabalhadores de melhor forma, sem necessidade de interferência da União nos contratos de trabalho (GOMES, 1979; VARGAS, 2004).

A legislação trabalhista se colocava diante os discursos dos parlamentares mais como uma questão política do que econômica. O federalismo foi argumento relevante entre a classe política de restrição à legislação trabalhista para reivindicar a liberdade e as condições de cada estado para tratar suas questões de contrato de trabalho individual. É claro ainda que as

restrições e decisões frequentemente se restringiam às determinações economicistas. O protecionismo à incipiente indústria nacional também estava presente no discurso que rejeita o código em 1912. A adoção de leis de trabalho provocaria não o bem-estar do trabalhador, mas segundo o argumento que consta no parecer da Comissão de Constituição e Justiça já em 1912, poderia levar à falência da indústria nacional provocando maior desordem e perda de emprego. A defesa da indústria nacional, principalmente em tempos de insegurança econômica mundial e escassez de circulação de mercadorias, fez com que muitos industriais defendessem o protecionismo alfandegário para sustentar seu crescimento econômico e garantir mão de obra barateada, principalmente de mulheres e crianças. Entretanto, o argumento que circundava o debate sobre legislação trabalhista se referia mais à inconstitucionalidade de uma legislação federal que regulasse o contrato de trabalho nos estados, como também aos empecilhos relativos à sua implementação e fiscalização. Não se tratava, então, somente de um liberalismo ortodoxo e excludente, que repudiava qualquer intervenção do Estado no mercado de trabalho e na economia industrial em desenvolvimento.

A tramitação do código de 1917 é muito semelhante ao projeto de lei número 4 de 1912. Ao passar pela Comissão de Constituição e Justiça, causou discordâncias, e o debate parlamentar se encerrou após a segunda discussão. Acaba sendo negado diante o apelo federalista, e pela falta de consenso de como estados e municípios regulariam a lei nacional de contrato de trabalho. Seria uma interferência do Congresso e União nas constituições estaduais. O que se vê realçado entre os parlamentares das legislaturas de 1912-1914, e 1915-1917, sobremaneira nas justificativas da Comissão de Constituição e Justiça, é a defesa do federalismo constitucional na discussão sobre o contrato de trabalho.

Do ponto de vista do posicionamento político dos atores, há de se reconhecer a presença de uma parcela conservadora que vê o contrato de trabalho como interferência constitucional impossível de ser alterada e, por outro lado, uma parte liberal, que vê a legislação como

interferência do Estado no desenvolvimento da indústria e economia das unidades federativas. Desde a candidatura de Hermes da Fonseca, o Partido Republicano Conservador (PRC) adota uma postura de defesa e não alteração da constituição federal de 1891, em oposição à campanha civilista e reformista da constituição que defendia o candidato Rui Barbosa. O argumento que se demonstra recorrente até 1917 é o de interferência constitucional da União, bastante ligado ao PRC. A bancada gaúcha, e parcela da bancada carioca que ocupavam a comissão são as que defendiam a inconstitucionalidade do projeto de regulamentação do trabalho industrial. Ambas as bancadas tiveram políticos ligados ao PRC nas figuras de Pinheiro Machado, então presidente do senado até 1915, e Nilo Peçanha, que mesmo divergente do senador gaúcho, compôs a base de apoio carioca do partido na eleição de Hermes da Fonseca (PINTO, 1998; VISCARDI, 2001).

Mesmo com o assassinato de Pinheiro Machado, o presidente do senado havia firmado acordos eleitorais em diversos estados, e conseguido o reconhecimento de deputados que então apoiara. A renovação da câmara fora estreita, e a influência da plataforma do PRC foi contundente para a rejeição de projetos trabalhistas pela Comissão de Constituição e Justiça, alguns considerados bastante progressistas, porém, não levados adiante no debate político devido às críticas de inconstitucionalidade, e autonomia dos estados perante qualquer intervenção da União.[103] O que se quer ressaltar aqui é que mesmo sem a coesão de um partido com bases nacionais, a ideologia de não alteração constitucional e a posição conservadora, mais com um sentido de ordem e estabilidade institucional e não pejorativo, foi o que a elite parlamentar optou perante a possibilidade de intervenção da União nos estados em matéria de legislação social. Algumas inovações foram concedidas aos trabalhadores com o fim da

[103] Melo Franco (1955, p. 503) ressalta que foi Rui Barbosa quem primeiro almejou a fundação de um Partido Republicano Conservador ainda em 1897. E nota que “a expressão “conservador” era empregada mais no sentido de legalista, de anti-revolucionário”. Isso nos idos de 1906, e possivelmente a época em que fora fundado o PRC em 1911. “Era no sentido puramente legal, no âmbito interno da classe burguesa que ela era tomada. Exprimia a ideia de burguês bem comportado, politicamente. Traduzia o horror a revolução, agitação bárbara que tinha ensanguentado a política republicana nos seus primeiros anos. ”.

Primeira Guerra, no atribulado ano na câmara de 1918, e após o governo assinar o acordo internacional de proteção aos trabalhadores e imigrantes. Em 1919 é aprovada a lei de acidentes de trabalho, mas o debate sobre a inconstitucionalidade de legislação social ainda permanece entre a elite parlamentar.

2.3 Considerações finais

O que se buscou demonstrar aqui diante a frequente proposição de legislação social – trabalhista e previdenciária – é que a elite dirigente não possuía um comportamento homogêneo. Por além do mais, a hegemonia dos estados agroexportadores não determinou o caráter defensivo destas elites em relação a legislação social. As bancadas não seriam coesas de modo ferrenho, e o debate sobre a questão social possibilitou dentro das comissões uma postura de proposição de uma legislação progressista, que não obteve aprovação não em decorrência de um liberalismo ortodoxo que via a questão social como medida econômica que prejudicaria empreendedores e a indústria nascente. A rejeição ao código de trabalho, bem como às diversas leis sociais se deu em grande medida devido ao dissenso político em torno da inconstitucionalidade de tais medidas de interferência da União nos estados para regulamentação dos contratos de trabalho.

Isso é mais evidente nos pareceres das Comissões de Constituição e Justiça durante as legislaturas de 1912-1914, e 1915-1917. Havia sim o receio de que a economia fosse prejudicada, e que a indústria diante sua necessidade protecionista viesse a perecer com uma maior regulação estatal. Porém, o veto, ou impedimento de avanço durante as sessões das matérias de legislação social, foi mais por questões políticas ligadas ao federalismo, e defendendo a não revisão da Constituição de 1891. Ou seja, um anti-revisionismo constitucional diante o pacto federativo foi mais relevante para a elite dirigente ao vetar o

código de trabalho, do que seu caráter defensivo de um liberalismo econômico ortodoxo de não intervenção no mercado de trabalho.

Buscou-se aqui dar relevância à participação da elite dirigente no interior do Estado durante o período inicial da Primeira República com a proposição de projetos de legislação social ligados ao funcionalismo público e à questão dos contratos de trabalho privados, salientando que parlamentares não se portavam de modo indiferente no mérito da situação da classe operária e da questão social. De certa maneira, isso demonstra que a dinâmica da Política dos Governadores não impedia aos atores políticos de ter um comportamento dissidente de suas bancadas. Por além da presença das mais diversas bancadas ao proporem projetos de regulação trabalhista durante o período. Cabe salientar que a discussão mais sistemática sobre legislação social não tem início em 1917, e que o caráter defensivo da elite dirigente arraigado a um liberalismo ortodoxo não se confirma diante a apresentação de projetos pela leitura dos anais.

As contradições e dissidências de lideranças no interior da classe política nos dão alguns dados que levam tais lideranças a não somente o papel reduzido na história de curiosidade e iconografia de representantes de anseios das classes trabalhistas, somente na defesa contrária ao tratamento repressivo dado pelo Estado às classes laboriosas. “Essa presença de “dissidentes” na Primeira República é importante para se traçar os verdadeiros limites da ocultação ideológica em relação à “questão social” levada a cabo pelo caráter excludente e repressivo do regime. ” (PINHEIRO, 1975, p. 128).

No próximo capítulo busco discutir os atores e seus discursos após a rejeição ao Código de Trabalho em 1917. A elite parlamentar cria uma comissão especial de legislação social, e busca regulamentar o trabalho operário. Fato é que algumas medidas são aprovadas mesmo com a possibilidade de a legislação ser considerada inconstitucional, e não ser cumprida pelos estados. Logo abaixo segue a compilação de todas as leis sociais propostas até 1917.

Apêndice capítulo 2: Tabela 1 – Projetos, leis e decretos até 1917

Projetos e leis	Data	Propositor	Estado	Conteúdo
Decreto 942 A	31/10/1890	Ministério da Fazenda	———	Montepio obrigatório dos funcionários do Ministério da Fazenda (havia ainda alguns civis da Marinha e do Ministério das Relações Exteriores)
Decreto n° 1313	17/01/1891	Deodoro da Fonseca e Cesário Alvim	AL e MG	Regulariza o trabalho e as condições dos menores empregados em fábricas da Capital Federal
52	27/06/1892	Comissão da Fazenda e Indústrias	———	Regula a concessão de aposentadoria aos funcionários públicos inabilitados por incapacidade física, conforme art. 75 da constituição
Lei 117	04/11/1892	Serzedello Corrêa	PA	Regulariza a aposentadoria aos funcionários públicos civis
46	05/06/1893	Costa Machado	SP	Locação para serviços rurais ou não (responsabilidade do funcionário que descumprir contrato estabelecido anteriormente).
197 B	19/09/1893	Francisco Glicério; Matta Machado e Garcia Pires	SP; MG e MG	Vencimentos e vantagens concedidos a operários da União e pagamento por dia de trabalho nos domingos, feriados e recesso eleitoral.
89	11/09/1894	Erico Coelho	RJ	Fixa o máximo de seis horas de trabalho dos empregados nas oficinas custeadas pela União
215	1895	Moraes Barros	SP	Locação de serviços agrícolas
134 (Decreto 942 A, de 31 de outubro de 1890)	22/10/1897	Rodolfo Gustavo da Paixão	MG	Reorganiza montepio Federal obrigatório do serviço público
284	06/11/1901	Henrique Langden	DF	Diária, aposentadoria e pensão a operários de oficinas da União
322/Atos do Poder Legislativo n° 1637 (05/01/1907)	12/12/1901	Inácio Tosta	BA	Cria sindicatos profissionais e sociedades cooperativas agrícolas

16	29/04/1902	Sampaio Ferraz	DF	1° de maio como feriado oficial de dia do trabalho.
290	16/10/1902	Sampaio Ferraz	DF	Operários de oficinas da União terão direito de abono a 2/3 de sua diária, quando por moléstia ficarem privados do trabalho até 3 meses; e a metade da diária, quando se prolongar até 6 meses.
Sem número	29/12/1902	Sampaio Ferraz	DF	Escolas primárias modelo para aprendizes operários nas oficinas da União
979	06/01/1903	Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas	____	Faculta aos profissionais da agricultura e das indústrias rurais a organização de sindicatos para a defesa de seus interesses.
1150	05/01/1904	Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas	____	Institui a caderneta agrícola e confere privilégios para o pagamento de dívida proveniente de salário de trabalhadores. Alterado pela Lei 1607, de 29/12/1906.
169	03/09/1904	Medeiros de Albuquerque	PE	Acidentes de trabalho e indenização - risco profissional -
129	08/07/1907	Passos de Miranda	PA	Descanso semanal obrigatório
Decreto 6990	15/06/1908	Ministério da Marinha	_____	Aprova regulamento para o montepio de operários e serventes dos Arsenais da Marinha da República.
273	22/08/1908	Graccho Cardoso	SE	Acidentes de trabalho e caixa de previdência a cargo do Estado
337	05/10/1908	Wenceslau Escobar	RS	Acidentes de trabalho ocasionado por máquinas
79	15/07/1911	Nicanor Nascimento	DF	Estabelece aos empregados do comércio o expediente máximo de 12 horas

91	29/07/1911	Lindolpho Camara	RN	Direito a aposentadoria aos funcionários públicos que se invalidarem no serviço da União ou os que contarem mais de 30 anos de serviço, exceto magistrados e militares
Decreto 2407	18/11/1911	Ministério da Fazenda	———	Concede favores às associações que se propuserem a construir casas para a habitação de proletários e dá outras providências.
4	27/05/1912	Figueiredo Rocha e Rogério de Miranda	RJ e PA	Oito horas de trabalho diário, e 2/3 de diária paga pelo patrão ao funcionário que se acidente no trabalho
Substitutivo projeto 4 A	30/08/1912	Comissão de Constituição e Justiça – Cunha Machado, presidente; e Mello Franco, relator	MA e MG	Oito horas aos operários de minas, construção de estradas de ferro, portos, carga e descarga e navios. Em usinas fábricas, oficinas e empresas de transporte nas capitais, cidades e Distrito Federal também será de oito horas. Proibia o trabalho noturno de menores de 12 anos, e mulheres.
242	23/12/1914	Corrêa Defreitas, Camillo Prates, Vianna do Castello, Jayme Gomes de Sousa Lemos, Mauricio de Lacerda, Aristarcho Lopes,	PR, MG, MG, MG, RJ e PE	Determina que o Estado garanta a toda pessoa que tiver sua residência de onde retire os meios de subsistência o direito domiciliar.

243	23/12/1914	Corrêa Defreitas, Camillo Prates, Maurício de Lacerda e Aristarcho Lopes	PR, MG, RJ e PE	Contrato de serviços entre patrão e operário em que são fornecidos salários por antecipação não terão efeito jurídico.
244	23/12/1914	Corrêa Defreitas, Camillo Prates, Maurício de Lacerda e Aristarcho Lopes	PR, MG, RJ, PE	Governo avocará a si, como serviço exclusivo do Estado, todas as instituições de seguros, dotes, pensões, mutualismo e congêneres.
247	24/12/1914	Corrêa Defreitas	PR	Seguro de pensão à velhice e invalidez tripartite (Estado, trabalhador e empregador).
150	27/09/1915	Mario Hermes	BA	Fixa em 12 horas o tempo máximo e em oito horas o dia normal de trabalho que pode ser contratado entre cidadãos para todas as indústrias e gêneros de trabalho
5 (Senado), 273 A (Câmara)	25/06/1915	Adolpho Gordo	SP	Regula responsabilidade dos patrões e reparação aos operários vítimas de acidentes de trabalho
59	26/06/1916	Vicente Piragibe	DF	Permite aos funcionários federais, e aos operários jornaleiros da União consignarem em folha 2/3 dos seus ordenados às associações ou caixas beneficentes constituídas pela própria classe.
94	29/06/1917	Manoel Agapito Pereira	AM	Indenização em caso de morte em acidentes de trabalho não será vitalícia, o beneficiário receberá quantia fixa correspondente a três anos de salário

101	02/07/1917	Mauricio de Lacerda	RJ	Conciliação e arbitragem obrigatória entre patrões e operários ou empregados
119	11/07/1917	Mauricio de Lacerda	RJ	Oito horas de trabalho efetivo para funcionários do Estado, das indústrias particulares, minas etc.
125	16/07/1917	Mauricio de Lacerda	RJ	Regulamentação do trabalho feminino
135	24/07/1917	Mauricio de Lacerda	RJ	Idade mínima para admissão de menores ao trabalho
136	23/07/1917	Mauricio de Lacerda	RJ	Criação de creches em estabelecimentos industriais com mais de 10 operários
137	18/07/1917	Mauricio de Lacerda	RJ	Criação de um contrato de aprendizagem
44 B	01/10/1917	Comissão de Agricultura, Indústria e Comércio	———	Autoriza a reorganizar, sem aumento de despesas, a Diretoria do Serviço de Povoamento, dando-lhe a denominação de Departamento Nacional de Trabalho
284	11/10/1917	Comissão de Constituição e Justiça	———	Máximo de trabalho para operários; determina condições de salários e outras providências a partir do projeto 4 A, de 1912.
Lei 117	04/11/1892	Serzedello Corrêa	PA	Regulariza a aposentadoria aos funcionários públicos civis
46	05/06/1893	Costa Machado	SP	Locação para serviços rurais ou não (responsabilidade do funcionário que descumprir contrato estabelecido anteriormente).
197 B	19/09/1893	Francisco Glicério; Matta Machado e Garcia Pires	SP; MG e MG	Vencimentos e vantagens concedidos a operários da União e pagamento por dia de trabalho nos domingos, feriados e recesso eleitoral.
89	11/09/1894	Erico Coelho	RJ	Fixa o máximo de seis horas de trabalho dos empregados nas oficinas custeadas pela União

215	1895	Moraes Barros	SP	Locação de serviços agrícolas
134 (Decreto 942 A, de 31 de outubro de 1890)	22/10/1897	Rodolfo Gustavo da Paixão	MG	Reorganiza montepio Federal obrigatório do serviço público
284	06/11/1901	Henrique Langden	DF	Diária, aposentadoria e pensão a operários de oficinas da União
322/Atos do Poder Legislativo n° 1637 (05/01/1907)	12/12/1901	Inácio Tosta	BA	Cria sindicatos profissionais e sociedades cooperativas agrícolas
16	29/04/1902	Sampaio Ferraz	DF	1° de maio como feriado oficial de dia do trabalho.
290	16/10/1902	Sampaio Ferraz	DF	Operários de oficinas da União terão direito de abono a 2/3 de sua diária, quando por moléstia ficarem privados do trabalho até 3 meses; e a metade da diária, quando se prolongar até 6 meses.
Sem número	29/12/1902	Sampaio Ferraz	DF	Escolas primárias modelo para aprendizes operários nas oficinas da União
979	06/01/1903	Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas	____	Faculta aos profissionais da agricultura e das indústrias rurais a organização de sindicatos para a defesa de seus interesses.
1150	05/01/1904	Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas	____	Institui a caderneta agrícola e confere privilégios para o pagamento de dívida proveniente de salário de trabalhadores. Alterado pela Lei 1607, de 29/12/1906.
169	03/09/1904	Medeiros de Albuquerque	PE	Acidentes de trabalho e indenização - risco profissional -
129	08/07/1907	Passos de Miranda	PA	Descanso semanal obrigatório
Decreto 6990	15/06/1908	Ministério da Marinha	_____	Aprova regulamento para o montepio de operários e serventes dos Arsenais da Marinha da República.

273	22/08/1908	Graccho Cardoso	SE	Acidentes de trabalho e caixa de previdência a cargo do Estado
337	05/10/1908	Wenceslau Escobar	RS	Acidentes de trabalho ocasionado por máquinas
79	15/07/1911	Nicanor Nascimento	DF	Estabelece aos empregados do comércio o expediente máximo de 12 horas
91	29/07/1911	Lindolpho Camara	RN	Direito a aposentadoria aos funcionários públicos que se invalidarem no serviço da União ou os que contarem mais de 30 anos de serviço, exceto magistrados e militares
Decreto 2407	18/11/1911	Ministério da Fazenda	_____	Concede favores às associações que se propuserem a construir casas para a habitação de proletários e dá outras providências.
4	27/05/1912	Figueiredo Rocha e Rogério de Miranda	RJ e PA	Oito horas de trabalho diário, e 2/3 de diária paga pelo patrão ao funcionário que se acidente no trabalho
Substitutivo projeto 4 A	30/08/1912	Comissão de Constituição e Justiça – Cunha Machado, presidente; e Mello Franco, relator	MA e MG	Oito horas aos operários de minas, construção de estradas de ferro, portos, carga e descarga e navios. Em usinas fábricas, oficinas e empresas de transporte nas capitais, cidades e Distrito Federal também será de oito horas. Proibia o trabalho noturno de menores de 12 anos, e mulheres.

242	23/12/1914	Corrêa Defreitas, Camillo Prates, Vianna do Castello, Jayme Gomes de Sousa Lemos, Mauricio de Lacerda, Aristarcho Lopes,	PR, MG, MG, MG, RJ e PE	Determina que o Estado garanta a toda pessoa que tiver sua residência de onde retire os meios de subsistência o direito domiciliar.
243	23/12/1914	Corrêa Defreitas, Camillo Prates, Maurício de Lacerda e Aristarcho Lopes	PR, MG, RJ e PE	Contrato de serviços entre patrão e operário em que são fornecidos salários por antecipação não terão efeito jurídico.
244	23/12/1914	Corrêa Defreitas, Camillo Prates, Maurício de Lacerda e Aristarcho Lopes	PR, MG, RJ, PE	Governo avocará a si, como serviço exclusivo do Estado, todas as instituições de seguros, dotes, pensões, mutualismo e congêneres.
247	24/12/1914	Corrêa Defreitas	PR	Seguro de pensão à velhice e invalidez tripartite (Estado, trabalhador e empregador).
150	27/09/1915	Mario Hermes	BA	Fixa em 12 horas o tempo máximo e em oito horas o dia normal de trabalho que pode ser contratado entre cidadãos para todas as indústrias e gêneros de trabalho
5 (Senado), 273 A (Câmara)	25/06/1915	Adolpho Gordo	SP	Regula responsabilidade dos patrões e reparação aos operários vítimas de acidentes de trabalho

59	26/06/1916	Vicente Piragibe	DF	Permite aos funcionários federais, e aos operários jornaleiros da União consignarem em folha 2/3 dos seus ordenados às associações ou caixas beneficentes constituídas pela própria classe.
94	29/06/1917	Manoel Agapito Pereira	AM	Indenização em caso de morte em acidentes de trabalho não será vitalícia, o beneficiário receberá quantia fixa correspondente a três anos de salário
101	02/07/1917	Mauricio de Lacerda	RJ	Conciliação e arbitragem obrigatória entre patrões e operários ou empregados
119	11/07/1917	Mauricio de Lacerda	RJ	Oito horas de trabalho efetivo para funcionários do Estado, das indústrias particulares, minas etc.
125	16/07/1917	Mauricio de Lacerda	RJ	Regulamentação do trabalho feminino
135	24/07/1917	Mauricio de Lacerda	RJ	Idade mínima para admissão de menores ao trabalho
136	23/07/1917	Mauricio de Lacerda	RJ	Criação de creches em estabelecimentos industriais com mais de 10 operários
137	18/07/1917	Mauricio de Lacerda	RJ	Criação de um contrato de aprendizagem
44 B	01/10/1917	Comissão de Agricultura, Indústria e Comércio	———	Autoriza a reorganizar, sem aumento de despesas, a Diretoria do Serviço de Povoamento, dando-lhe a denominação de Departamento Nacional de Trabalho
284	11/10/1917	Comissão de Constituição e Justiça	———	Máximo de trabalho para operários; determina condições de salários e outras providências a partir do projeto 4 A, de 1912.

Capítulo 3

As consequências do pós-Primeira Guerra e a apropriação do discurso econômico à questão social

Com o fim do conflito mundial, organizações internacionais se empenham em estabelecer padrões mínimos de intervenção estatal no mercado de trabalho, para assegurar apoio aos Estados nacionais em seu desempenho político e industrial. A ascensão do internacionalismo visava um maior equilíbrio de competitividade entre as nações, reduzindo o conflito entre capital e trabalho a nível de fluxos de negociações internacionais, e ainda procurando soluções diante as mobilizações e greves operárias internas.

O legislativo brasileiro sofreu explícita influência dos acordos internacionais. Como visto no capítulo passado, a discussão parlamentar vinha se adensando desde anos anteriores, e projetos como aposentadoria e pensões (que já eram concedidas a funcionários públicos), acidentes de trabalho (proposta inicialmente em 1904, e retomada em 1912 e 1917), e dia de oito horas (reivindicadas desde as greves operárias de 1907) esbarravam na restrição de inconstitucionalidade da União intervir nos estados da federação. A alteração constitucional e o pacto federativo esboçado em 1891 delimitavam as discussões parlamentares sobre a questão social, e a implementação de mecanismos institucionais de regulamentação trabalhista efetivos a nível nacional.

A questão social passa por uma alteração a partir do pós-Guerra e início dos anos 1920, na medida em que a elite dirigente inicia a abordagem pela perspectiva jurídica da legislação social, que incorpora o sentido de *economia social* pela retórica estatal. A consagração de sua adoção pelo Estado é endossada no discurso na fundação do *Conselho Nacional do Trabalho* em 1923. A retórica da moral e da higiene para a habitação dos trabalhadores prevalece de certa maneira, juntamente com o objetivo de diminuição e congelamento do preço dos alugueis e financiamento para a construção de habitações populares acessíveis, além do problema da

carestia, e da intervenção estatal para barateamento de alimentos de primeira necessidade diante a contração dos salários e elevação da produção durante o período de guerra (CANO, 1977; DEAN, 1971). Essas são medidas reivindicadas pela classe trabalhadora pelo menos desde as greves de 1917-1920.

O capítulo aborda a produção legislativa e embates parlamentares de três legislaturas da câmara: 1918-1920, 1921-1923 e 1924-1926. A influência internacional, e os conflitos internos das elites dirigentes não se descolam da trajetória de projetos apresentados nos anos anteriores, que abordavam o tema da questão social com legislação e mecanismos institucionais criados para proporcionar maior harmonia entre o Estado e sociedade civil organizada pelos sindicatos. O marco da lei de acidentes de trabalho e da lei de aposentadoria e pensões representam não somente a mudança de comportamento do parlamento, mas ainda a necessidade de readaptação das funções do Estado para a coesão social. Abandonam-se paradigmas liberais que perduraram durante o período anterior em relação ao tratamento da questão social e sua produção legislativa.

3.1 A internacionalização da discussão de proteção social, a reação patronal e a Comissão Especial de Legislação Social

A Primeira Guerra se encerra em novembro de 1918. Após a Grande Guerra, é endossada a ideia de uma legislação trabalhista internacional a partir de reflexões éticas sobre o custo humano da Revolução Industrial. O futuro presidente Epitácio Pessoa chefiou a comitiva brasileira que assina o tratado que dá origem à Liga das Nações, e que determina a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) como agência da mesma liga.[104] O

[104] A OIT é então criada em 1919, realiza-se em Washington a primeira Conferência Internacional do Trabalho, que adota essas convenções: limitação das horas de trabalho a oito diárias e 48 semanais; à proteção à maternidade,

Brasil como signatário do Tratado de Versalhes viu-se compelido a aprovar legislação de proteção social, como o dia de oito horas de trabalho que era uma das recomendações da agência, bem como a indenização por acidentes de trabalho, e o dia de descanso semanal. Assim, nos anos seguintes, a legislação trabalhista sofre uma aguda persuasão advinda de acordos internacionais estabelecidos após a Primeira Guerra Mundial.

Como visto no capítulo anterior, a proposta de um Código de Trabalho não foi aprovada em plenário e pela Comissão de Constituição e Justiça em 1917. Esta tentativa, porém, encontrou uma resposta imediata na transformação daquela proposta no projeto 239 de 1918, com o título de *Lei operária e de acidentes de trabalho*.

As alterações que foram feitas respeito à proposta originária visavam atender a demandas do patronato, organizadas pelo *Centro Industrial*. O projeto 239 tinha a intenção de regular em todo o território da republica o trabalho industrial, a partir do projeto original do Código de Trabalho número 284 A, de 1917. Agora, porém, retirava-se a responsabilidade do patrão em caso de acidente causado pelo operário, estabelecia-se o dia de trabalho em dez horas, regulamentava-se o trabalho feminino e infantil e se solicitava a organização de um sindicato patronal para a resolução de conflitos, transformando-o no projeto 239 de 1918. O que mais interessa mostrar é o debate que se origina em torno da proposta e, mais uma vez, o fato de que o tema da inconstitucionalidade volta a ser levantado. A respeito, argumentou Augusto de Lima, deputado por Minas Gerais:

> Sr. Presidente, pouco teria de acrescentar ao que, em longos discursos proferidos nessa casa, tive ocasião de opor à adoção de qualquer medida que tendesse a organizar o trabalho atualmente, medida que seria deficiente, de um lado, e inconstitucional, de outro, além de inoportuna, em todos os pontos, diante os fatos importantes que se estão passando no momento na reconstrução da sociedade. (Muito bem). [105]

---

ao desemprego, a definição da idade mínima de 14 anos para o trabalho na indústria, e a proibição do trabalho noturno de mulheres e menores de 18 anos.

[105] Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 11 de novembro de 1918, pp. 284-6. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

Os próprios deputados que defendiam o projeto original de 1917 recuam, e denunciam a intenção de atender aos proprietários, como salienta Nicanor Nascimento (DF):

> As questões sociais, como V. Ex. sabe, constituirão a parte primacial da conferência da Paz. [...] Nós, os que pleiteamos as ideias socialistas no Brasil, desejamos que a nação brasileira seja conduzida através da paz para o progresso e uma ordem nova e a responsabilidade por tudo quanto ocorrer em divergência com essa marcha evolutiva e natural das cousas pátrias, cairá sobre aqueles que se opuserem ao encaminhamento natural das questões. (Muito bem.) Hoje estamos autorizados a declarar, em nome da massa proletária do Brasil, que ela repele *in limine* o Código do Trabalho, qual é exposto pelo substitutivo. (Apoiados). [...] Urge que a nação brasileira examine a questão; ouça todas as partes interessadas nela, e não só os industriais, como foi a conduta da Comissão de Justiça. (Apoiados.) A comissão ouviu o Sr. Street; o Código foi alterado no sentido das propostas do Centro Industrial, não sendo ouvida nenhuma comissão operária. [106]

Nos termos de Álvaro Batista (RS):

> O que se fez nesta casa não foi consultar os operários, mas ao chefe; este é que foi chamado. Nunca descemos a ir confabular com o operário, indagando que salário tem ele, o menor de qualquer sexo como é tratado, quantas horas de trabalho faz por dia, etc. Nada disto sabemos e vamos votando leis, regulando tudo! [107]

Diante a ofensiva patronal à regulamentação do trabalho industrial ao propor alterações que prejudicariam a classe operária no substitutivo da Comissão de Justiça em 18 de novembro de 1918 os deputados Nicanor Nascimento (RJ) e Alberto Sarmento (SP) propõem requerimento de urgência para que substitutivo e o projeto sejam submetidos ao *estudo de uma comissão especial* composta de nove membros, ouvindo os interessados e representantes de

---

[106] Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 16 de novembro de 1918, pp. 406-7. Jorge Street fora eleito presidente do CIB (Centro Industrial do Brasil) em 1912, e defendia medidas protecionistas para o desenvolvimento econômico das indústrias nacionais, e uma posição paternalista quanto as relações de trabalho. Fez parte do Ministério do Trabalho criado após a Revolução de 1930. Dicionário da Elite Republicana (1889-1930) CPDOC/FGV.

[107] Anais..., sessão de 16 de novembro de 1918, pp. 408-9.

classes.[108] A *Comissão Especial de Legislação Social* seria um avanço institucional considerável nas atribuições do legislativo, e a maior parte da legislação social aprovada a partir dos anos 1920 passou de fato pelo seu crivo, tendo origem na própria comissão, ou sendo remetida a ela em projetos de iniciativa individual de parlamentares.

Posteriormente serão enviadas à comissão propostas trabalhistas de remuneração por acidentes de trabalho, em 1918, e a criação de um Departamento Nacional do Trabalho para resolução de conflitos, além de buscar estudar as condições de trabalho e meios para implementar legislação trabalhista. Como coloca Pinheiro (1997):

> De todas as reformas propostas por Maurício de Lacerda e Nicanor Nascimento, a criação do Departamento Nacional do Trabalho foi a mais significativa. Esse departamento deveria ter o objetivo de estudar de maneira integral, as condições de trabalho existentes e a implementação da legislação trabalhista. [109]

Assim, a criação de uma comissão exclusiva que dê conta de questões trabalhistas e de legislação social no plano federal foi sintoma de que a elite política não poderia mais postergar a discussão sobre a questão social, ou argumentar que esse seria um problema inexistente no Brasil. A comissão especial teve atuação efetiva por vários anos. Ainda que Maurício de Lacerda e Nicanor Nascimento se destaquem enquanto parlamentares que defendiam a classe operária, deputados do Distrito Federal, Rio de Janeiro, dissidentes da bancada gaúcha, candidatos à presidência em campanha e a bancada paulista, como visto pela precoce criação do Departamento de Trabalho em seu estado, estavam sim preocupados com a população

---

[108] Anais..., sessão de 18 de novembro de 1918, pp. 443-4. O presidente da Câmara Sabino Barroso (MG) nomeia para a comissão Dorval Porto (AM), José Augusto (RN), Andrade Bezerra (PE), José Maria (MA), Nicanor Nascimento (DF), Josino Araújo (MG), Raul Fernandes (RJ), José Lobo (SP) e Carlos Penafiel (RS).

[109] PINHEIRO, Paulo Sérgio. (1997: 169) *O proletariado industrial na Primeira República.* In FAUSTO, Boris (org.) *História Geral da Civilização Brasileira, vol.2, tomo3 – O Brasil republicano: sociedade e instituições (1889-1930).* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997, p. 137-178.

operária e em como assegurar sua organização e reprodução nos meios fabris a partir da institucionalização das relações entre operários e patrões.

Portanto, o simples veto ao código de trabalho e a não adoção da regulamentação trabalhista não significa, por si só, um descaso ou falta de compromisso da elite política com as relações e conflitos entre o capital e o trabalho. O que a discussão sistemática proporcionou a partir dos projetos de Lacerda em 1917, foi a abertura do diálogo sobre as questões trabalhistas a nível federal, e a possibilidade de intervenção da União nos estados em seu mercado de trabalho interpretando a legalidade constitucional, sem as simples ameaças de intervenção armada que a política "salvacionista" de Hermes da Fonseca capitaneou, e o suporte que o Partido Republicano Conservador concedeu a Hermes, negando-se a qualquer revisão constitucional.

A discussão sobre a legislação social tornou-se recorrente, e levou a outro nível o debate na comissão especial da câmara para além da pressão internacional e do patronato. O discurso de negação da questão social ou de benevolência patrimonialista tornou-se ultrapassado. O debate se portava sobre em que medida a União deveria intervir nos estados e no mercado de trabalho sem se desvincular da ideologia liberal. A questão era cada vez mais pensar como o Estado deveria regular as relações de trabalho munido de legalidade constitucional diante o pacto federativo, elevando sua capacidade e autoridade em organizar o trabalho.

Ainda no âmbito da atuação da Comissão de Legislação Social nos seus primeiros anos, diversas críticas são feitas pela opinião pública. No último dia do ano de 1919, o jornal *A Razão* publica editorial: *O ludibrio da legislação social*. Acusando a inépcia da Comissão Especial de Legislação Social da Câmara, e as vagas alterações que foram feitas na legislação de acidentes de trabalho, desconfiando, ainda, que no Brasil se adotassem as orientações internacionais de proteção ao operariado. Vale a pena ler um trecho do editorial:

> Nem mesmo as alterações introduzidas na lei dos acidentes vieram a plenário, para que pudessem entrar em discussão a tempo de se converterem em nova lei, corrigindo as graves falhas da primeira, da maior, da única iniciativa do Congresso sob a questão social, nestes últimos anos. O fato é típico: sem Comissão Especial de Legislação Social, a Câmara e o Senado votaram essa lei na sessão passada, o presidente da república sancionou-a, e teve ela começo de execução no ano que hoje finda. Entretanto, constituída e instalada a referida comissão, logo no início dos trabalhos legislativos deste ano, o seu primeiro trabalho foi retocar a malsinada lei, e chegamos a 31 de dezembro, sem que tais retoques se lhe incorporem ao texto, embora o instituto reclame radical transformação! E o dia de oito horas de trabalho? E a regulamentação do trabalho de menores e de mulheres? E o Departamento do Trabalho? E as demais questões do trabalho, que constituem os princípios da Conferência da Paz, o programa do Congresso de Washington e as teses da Comissão da Câmara? Ora, seria muito trabalho junto, para ser votado numa só sessão. [110]

Cabia ainda a crítica pela opinião pública, especialmente dos jornais mais aguerridos com a questão da legislação trabalhista, em relação à intenção dos parlamentares em aguardar as decisões tomadas em convenções realizadas no exterior.

> Nenhuma nação ficou a esperar os resultados do Congresso de Washington, para refundir a sua organização do trabalho, a luz dos princípios que deviam triunfar naquela assembleia, por isso que ali se debatia o problema do ponto de vista internacional. Muito menos o poderia fazer o Brasil, que nada tem de organizado a tal respeito, dentro das leis em vigor no seu território. O nosso dever consistia em adiantar-nos a grande obra em elaboração na capital norte-americana, mas cujos contornos gerais eram conhecidos de todo mundo através do pacto da Liga das Nações. Um dos signatários desse pacto, membro do Conselho Executivo da Liga, quedamo-nos, entretanto, numa passividade de povo tutelado, aguardando as ordens das grandes potências, porque um órgão do poder legislativo sobrepôs a sua madraçaria, a sua comodidade, a sua inércia às aspirações do proletariado brasileiro, às exigências da soberania nacional, à dignidade do nosso nome! E os responsáveis por essa vergonha, à hora derradeira de sua missão inútil, ainda se distribuem louvores, e se entoam loas, como heróis autênticos de uma façanha que só eles perceberam e glorificam! ... [111]

Ao aguardar as orientações internacionais na recém-criada Liga das Nações, a crítica no editorial do jornal passa a ser de tutela, e falta de atenção à questão social no país, visto que os legisladores aguardavam a orientação internacional para se tornarem mais ativos na comissão

---

[110] A Razão, em 31 de dezembro de 1919: O ludibrio da legislação social. A comissão especial da câmara, celebra no último dia de sessão, a vitória de sua inépcia.
[111] Idem.

especial então criada. As demais reivindicações pela legislação trabalhista e as recentes orientações aprovadas pela Organização Internacional do Trabalho são então cobradas, e a inércia da comissão é duramente constrangida.

A orientação internacional atua dessa maneira para abrandar a resistência a uma regulação estatal ao mercado de trabalho. Mesmo representada por mediadores, como Maurício de Lacerda, Nicanor Nascimento, e deputados do Distrito Federal, Rio de Janeiro e São Paulo, a regulação de atividades trabalhistas era questionada pela liderança da bancada gaúcha, que via como engodo a célere aprovação de leis trabalhistas que não passariam de letra morta diante a impossibilidade de implementação.

3.2 A lei de acidentes de trabalho e a atuação da Comissão Especial de Legislação Social

A partir de novembro 1918, com a criação da Comissão Especial de Legislação Social, a legislação trabalhista e previdenciária passou por um processo de discussão mais sistemático entre a elite dirigente. A ela foi incumbido de proceder a uma revisão do projeto de lei operária e de acidentes de trabalho (projeto de lei 438, de 1918).[112]

Seguindo exemplo de legislações internacionais de países europeus, a comissão dividiu a matéria do projeto em duas partes: uma sobre acidentes e outra sobre regulamentação do trabalho. A justificativa da Comissão clamava claramente por um direito já adquirido mundo afora:

> [...] se trata de reformar, por novos princípios, já adotados em quase todo o mundo civilizado, a teoria da responsabilidade civil em matéria de acidentes de trabalho. Poderíamos dizer que tudo neste particular se resume em integrar nosso direito no sistema cuja aceitação por toda a parte impuseram as condições da indústria moderna. O trabalho da Comissão em organizar o projeto sobre acidentes foi relativamente fácil, pois se limitou em aceitar nessa

[112] Anais da Câmara dos Deputados, sessões em 16 de novembro de 1918, pp. 395-409; e em 3 de dezembro de 1918, pp. 146-158. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

> parte o substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça, simplificando-o sempre que foi possível e fazendo-lhe ligeiras modificações em seguida explicadas. [113]

O projeto 438 de 1918 da Comissão Especial de Legislação Social aceitava integralmente o sistema de risco profissional, e alterava o substitutivo quanto ao fundamento da responsabilidade patronal que fora proposto pela CCJ. Esse declarava o patrão isento de responsabilidade quando provasse que o operário tivesse tido culpa em caso de acidente. A divergência mais acentuada ao substitutivo na comissão de justiça se deu nesse mérito, argumentando-se que a legislação abriria uma modificação radical no direito civil, estabelecendo um benefício para um operário negligente. A vítima do acidente poderia ser então condenada por negligência e pensionada com benefício pelo ocorrido. Este foi também o debate que se dera durante a aprovação da lei francesa sobre acidentes, e a conciliação alcançada observou o risco profissional como fundamento da responsabilidade, cabendo então ao juiz de direito diminuir ou aumentar a indenização quando o patrão provar que o acidente foi devido à culpa inexcusável do operário; ou a este, que houve igual culpa da parte do patrão.

A Comissão Especial de Legislação Social decidiu-se pela adoção do sistema de risco profissional, dele eliminando por completo qualquer ideia de culpa da vítima do acidente de trabalho:

> Sempre que o acidente se der em consequência do trabalho, ou durante este, terá direito à vítima a uma indenização paga pelo patrão, a menos que este prove ter havido força maior ou dolo da vítima ou de estranho. Abrir qualquer exceção por motivo de culpa no regime que as condições da indústria reclamam para a responsabilidade patronal, pareceu à comissão de suma injustiça e grave inconveniência. [...] Muitas vezes são as próprias necessidades do trabalho que levam à prática desses atos de imprudência. Quantas vezes o operário para evitar perda de tempo procede à limpeza da máquina ainda em movimento ou desliga a correia de transmissão, antes da paralização da polia de sua máquina! A fadiga produzida pelo trabalho e

[113] Ibidem.

> atenção continuada acaba por fazer o operário desatender às precauções a que, em outras condições, de certo, socorreria. [114]

Mesmo recebendo críticas e emendamentos durante a discussão apresentada no mês de dezembro de 1918, o projeto 438 da Comissão Especial de Legislação Social obteve sucesso, e transformou-se já no início do ano seguinte de criação da comissão especial na lei número 3.724 de 15 de janeiro de 1919, regulando as obrigações resultantes dos acidentes de trabalho.[115]

O seu não cumprimento pelos patrões diante a dificuldade de implementação e fiscalização, bem como a desconfiança do meio operário quanto ao seu conteúdo proposto pela elite dirigente e com forte influência patronal, levou a lei a sofrer diversas críticas e carecer de revisões. A dificuldade de implementação nos estados e interior, e a fiscalização do recebimento de valores por operários acidentados motivou os parlamentares a discutirem alterações em seu conteúdo.

Em agosto de 1923 a Comissão de Legislação Social apresentou o projeto 195, que modificava a legislação sobre acidentes de trabalho, com alterações referentes a regulamentação da lei e homologação judicial entre as partes sobre acidentes. O ponto que mais importa para nossa discussão, aqui, é a extensão da lei para várias profissões de acordo com a lei que estabelecia que: "Quando solicitado pelas interessadas organizações de classe, ao Poder Executivo é facultado, ouvindo o Conselho Nacional do Trabalho, estender o regime desta lei a outras atividades profissionais. ".[116]

Com o objetivo de promover a colaboração entre as classes interessadas na elaboração e execução das leis sociais, o Conselho Nacional do Trabalho é endossado como criação do poder executivo de um aparelho responsável por ouvir os interessados nos casos de acidentes.

---

[114] Ibidem.
[115] Coleção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1919. Volume I Atos do Poder Legislativo (janeiro a dezembro) Decreto legislativo n° 3.724, de 15 de janeiro de 1919 – Ministério da Justiça e Negócios Interiores e Agricultura, Indústria e Comércio. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1920.
[116] Anais da Câmara dos Deputados, sessões em 24 de agosto e 4 de setembro de 1923. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional.

Nota-se, então, certa atenuação da rigidez federativa, e uma tentativa de coordenação entre os níveis na atuação da lei. Vê-se o caso previsto da declaração do acidente sob responsabilidade de notificação e exame médico-legal de acordo com a autoridade policial. Em quase todos os estados, principalmente fora das capitais, as autoridades policiais se negavam ao cumprimento do seu dever. Diante o exposto, a impossibilidade da Comissão em reformar o regime por não haver o aparelhamento administrativo da União e dos estados, foi justificado com a criação de um serviço de inspeção do trabalho, do qual colaborariam União, estados, municípios, e as associações profissionais para a melhor resolução de conflitos dentre os interessados.

Procurando obter maior celeridade nos processos judiciais de acidentes de trabalho e pagamento mais rápido de indenizações, o projeto determinava que se a vítima não conseguisse advogado no prazo de três dias, seria o representante do ministério público obrigado a promover o processo, além da isenção de custas de selos ou emolumentos em favor da vítima do acidente e seu representante. No acordo para liquidação de indenização, procurando facilitar seu pagamento, o projeto previa o acordo antes de se iniciar o processo judicial, registrando-o na secretaria do Conselho Nacional do Trabalho ou nas suas delegações nos estados, em que um funcionário verificava se foram cumpridas as disposições da lei, e se a vítima do acidente e seu representante tivessem recebido em moeda corrente a quantia estipulada pela indenização.

Cabe salientar que a lei sobre acidentes de trabalho e a intensificação de legislação social brasileira subsequente não ocorreu unicamente em função dos prejuízos humanos e econômicos decorrentes da Primeira Guerra e da intervenção internacional. As iniciativas internacionais adotadas pelos países vencedores levaram a uma *readaptação das funções do Estado,* e a necessidade de uma intervenção mais sistemática na produção legislativa e expansão de direitos trabalhistas, levando ao descrédito diante o saldo do conflito, a doutrina liberal ortodoxa de não intervenção.

Ou seja, o efeito de aprovação da legislação sobre acidentes em 1919, tem como causas endógenas um período prévio em que os debates parlamentares se deram no sentido de regulamentar o mercado de trabalho, não somente pelas externalidades e conjuntura internacional. Os períodos subsequentes também sofrem influência da trajetória de explicação histórica, e soluções institucionais são buscadas visando o equilíbrio do sistema político em estabelecer parâmetros para a proteção social. Mesmo com o momento crítico e a contingência do pós-guerra, as soluções institucionais adotadas sofreram maior impacto da acumulação de propostas legislativas durante o período histórico aqui narrado, e da criação do consenso entre as elites parlamentares da necessidade de se adotar a teoria do risco profissional ao regulamentar acidentes de trabalho.

O momento crítico de 1918 marca o período de transição e de profundas mudanças políticas e econômicas na direção de reformas institucionais e aceitação de uma maior intervenção estatal na formulação de legislação social. Dado processo de mudança deixa um legado que leva políticos a fazerem escolhas e tomarem decisões subsequentes com base nas decisões tomadas anteriormente (LIPSET E ROKKAN, 1967; PIERSON, 2000; BERNARDI, 2012).

Após o período de descrédito e desconfiança de sua eficácia, em início de novo mandato na legislatura de 1921 a 1923, os deputados Andrade Bezerra (PE) e José Lobo (SP) apresentam requerimento em que pedem a retomada dos trabalhos da Comissão de Legislação Social. Há uma reformulação por parte da elite dirigente do que seria a questão social até então. Com o fim da Primeira Guerra as indicações de organizações internacionais são para incentivar o tratamento formal e jurídico de temas ligados ao que se definia como questão social, que compreenderia o conjunto de medidas legislativas que estabelecessem o equilíbrio entre as diversas classes sociais, buscando sanar seus males, com fins de *economia social*. Diante do malogro com que foi recebida pelos centros operários a legislação sobre acidentes de trabalho,

os representantes buscam por um apelo moral educar as classes laboriosas a partir da iniciativa parlamentar, e regulamentar a atividade econômica que necessita de mais urgente interferência do Estado, passando em revista os problemas do trabalhador, como apresenta Andrade Bezerra em seu requerimento:

> [...] o amparo do trabalhador em uma vida econômica, jurídica, moral e religiosa, garantindo-lhe um dia razoável de serviço, ambiente higiênico e seguro de trabalho, salário suficiente à satisfação das necessidades próprias e de sua família, habitação confortável e acessível a seus modestos recursos, seguros contra doença, invalidez, velhice, acidentes e falta involuntária do trabalho, barateamento de sua subsistência pelo incremento das cooperativas de consumo, elevação de seu nível econômico pelas cooperativas de crédito e de produção, - para falar somente de problemas que afetam a condição do trabalhador, já resolvidos em outros meios com animador sucesso. [117]

O parlamentar ressalta também o desamparo de outras classes como a agrária, o funcionalismo público e empregados do comércio. Sua justificativa pela maior intervenção do Estado perante a questão social se dá por motivos internacionais do conflito mundial:

> A guerra tornou necessário, em todos os países, um alargamento da ação do Estado, até então nunca atingida. [...] Como quer que seja, porém, estamos diante de um grave problema: *a readaptação das funções do Estado às necessidades permanentes e ordinárias do organismo coletivo*. [118]

Logo, o discurso ortodoxo liberal de que o Estado não deveria intervir nos contratos de trabalho, não encontra a mesma força do que o acometia antes do conflito internacional. A necessidade de intervenção do Estado em matéria de legislação social seria mais relevante para a coesão e manutenção do *status quo* do que a abstenção por doutrina, ou qualquer caráter defensivo das elites parlamentares. O discurso doutrinário de ortodoxia liberal de não

---

[117] Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 17 de junho de 1921, pp. 287-292.
[118] Ibidem. Grifos nossos.

intervenção no pós-guerra vai se tornando cada vez mais desacreditado diante a necessidade urgente em se estabelecer um padrão mínimo de seguridade social às classes trabalhadoras.

A necessidade de "readaptação das funções do Estado às necessidades permanentes e ordinárias do organismo coletivo", representa a relevância da retomada dos trabalhos da Comissão de Legislação Social. A questão social passa então a ser interpretada como fundamento jurídico e legal por legislação social, a partir da readaptação das funções do Estado após a Primeira Guerra, e com o objetivo de incentivo moral às famílias com fins de economia social. A reinstalada comissão é nomeada pelo presidente da câmara sendo composta pelos deputados José Lobo (SP), seu presidente, Andrade Bezerra (PE), como relator, Augusto de Lima (MG), Carlos Penafiel (RS), Dorval Porto (AM), Mauricio de Medeiros (RJ), Aníbal de Toledo (MT) e Eurico de Mello (PE).

Assim, nos anos 1920, período em que a repressão por parte do Estado às greves e a batalha por expansão de direitos trabalhistas se torna mais aguda com as diversas greves ocorridas desde 1917, foi também o período em que o Estado buscou intervir de maneira mais sistemática e centralizadora nas relações com o mercado de trabalho. Tal atitude salienta que a questão social não era simplesmente um "caso de polícia", e que não cabia ao Estado solucioná-la somente pela repressão, mas também pela elevação de sua autonomia e capacidades com um processo de centralização e diluição de conflitos entre capital e trabalho. Portanto, os direitos trabalhistas e previdenciários estavam inseridos na agenda política do legislativo, mesmo que com um tratamento institucional com objetivo de tutela e moralidade por parte do executivo, operacionalizado pela absorção dos movimentos sociais à centralização das organizações operárias, e afirmação de autoridade pela resolução de conflitos pela via política formal, com fins de economia social.

Como a organização dos trabalhadores presava pela sua autonomia e independência sindical que orientou o princípio da luta por direitos trabalhistas, o Estado e sua elite dirigente

se viu compelido a atender reivindicações trabalhistas no pós guerra, mas com o intuito de desorganizar o movimento sindical e suas lideranças, para posteriormente poder instituir o discurso do trabalhismo como operador de uma lógica simbólica do processo revolucionário que desacreditaria o antigo regime republicano (GOMES, 2005).

3.2.1 As leis de caixa de aposentadoria e pensões a ferroviários, portuários e telégrafos

Em outubro de 1921, o paulista Eloy Chaves orientado pela legislação Argentina e por funcionários das companhias ferroviárias, apresenta o projeto 446 de constituição da caixa de aposentadoria e pensões dos funcionários de empresas ferroviárias da União, além de determinar que após dez anos de serviço, o funcionário só poderia ser demitido por falta grave[119]. O fundo seria formado por contribuição dos próprios funcionários, com 3% de seu salário mensal; a empresa com 1% de sua renda bruta; e a União com taxas arrecadadas de serviços ferroviários. A administração caberia aos próprios beneficiários por uma diretoria eleita, e não com interferência ou presença de pessoal do Estado.[120] O projeto é enviado à recém retomada Comissão Especial de Legislação Social, e transformado na lei número 4.682, de 24

[119] A aposentadoria seria ordinária ou por invalidez. Os salários mais baixos obteriam uma porcentagem maior do ordenado concedido, e a aposentadoria ordinária seria completa ao funcionário que tendo prestado 30 anos de serviço, tenha no mínimo 55 anos; e com 25% de redução ao operário com mais de 30 anos de serviço, com mais de 50 anos e menos que 55 completos. A aposentadoria por invalidez seria concedida ao funcionário com mais de dez anos de serviço e declarado física e intelectualmente incapacitado de exercer seu emprego. A incapacidade permanente ocorrida durante o trabalho seria concedida pensão pela caixa de indenização mesmo sem os dez anos de serviço, nos termos da lei de acidentes de trabalho.

[120] Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 5 de outubro de 1921, p. 203-229. Rio de janeiro: Imprensa Nacional. Ver ainda MALLOY, James M. *Previdência social e classe operária no Brasil (uma nota de pesquisa).* In Estudos CEBRAP 15, São Paulo, CEBRAP/Editora Brasileira de Ciências, jan./mar. 1976.

de janeiro de 1923. Posteriormente, o mesmo regime é estendido aos portuários e marítimos em 1926,[121] e aos trabalhadores de serviços dos telégrafos em 1928.[122]

Buscando ampliar os direitos sobre pensões e aposentadorias o parlamentar Salles Filho (DF) apresentou para ser analisado pela Comissão de Legislação Social o projeto 156, em 6 de agosto de 1923. O projeto buscava estender à todas as empresas e companhias existentes no país o disposto na lei n. 4.682 de 1923, que assegura aposentadoria aos ferroviários. O parlamentar pretendia tirar da renda bruta da empresa o valor de 2% anuais para ser remetido às caixas de pensões, concedendo empréstimos aos operários até a quantia de um mês de salário para suas necessidades urgentes, ou a longo prazo para aquisição de um prédio para sua família. Nas palavras do proponente: "Ao invés de se tirar, dos lucros das empresas, o capital para a aquisição de prédios, achei preferível pedi-lo à Caixa, que é uma contribuição da empresa e do operário. " [123]

As disposições da lei se estenderiam às empresas a cargo da União, Estados e municípios e de particulares, que explorassem os serviços de transporte marítimo e fluvial, *tramways* urbanos, luz, força, telefones, água ou esgotos, construção e exploração de portos, desde que tivessem mais de 500 pessoas a seu serviço como operários e empregados. O Conselho Nacional do Trabalho se encarregaria de estipular quais as leis a serem aplicadas de acordo com a lei dos ferroviários n. 4.682, de 1923. As contribuições das empresas não poderiam ser menores que a de seus funcionários. Além disso, alterando a lei n. 4.682 que autorizava as caixas a organizar um serviço de fianças para alugueis de casas de habitação dos seus membros.

---

[121] Decreto Legislativo n° 5.109, de 20 de dezembro de 1926: Estende o regime do decreto legislativo n° 4.682, de 24 de janeiro de 1923, a outras empresas (empresas de navegação marítima e fluvial e às explorações de portos pertencentes à União, aos estados, aos municípios e a particulares). Coleção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1923 – Volume I Atos do Poder Legislativo (janeiro a dezembro), p. 108-122. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1927.

[122]Decreto Legislativo n° 5.485, de 30 de junho de 1928: Cria caixas de aposentadorias e pensões para o pessoal não contratado pertencente às empresas particulares que exploram os serviços telegráficos e radiotelegráficos. Coleção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1923 – Volume I Atos do Poder Legislativo (janeiro a dezembro), p. 119-120. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1929. Ver também Lei Elói Chaves em Dicionário da Elite Política Republicana (1889-1930), FGV/CPDOC.

[123] Anais..., sessão em 6 de agosto de 1923, p. 95. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

A questão social passa a contar com iniciativas institucionais que atenuem a dependência da classe trabalhadora em relação ao pagamento de alugueis e a condição de inquilino. Todas as atribuições de fiscalização, fusão de empresas que utilizem a mesma caixa de pensão, e regulamentação do cumprimento da lei seria designada ao Conselho Nacional do Trabalho.[124] O projeto não foi aprovado, mas demonstra um avanço na intenção dos parlamentares em expandir a legislação de pensões e aposentadorias às empresas privadas, regulamentar as caixas de pensões, e instaurar um mecanismo que auxilie na fiança e pagamento de habitação à classe trabalhadora.[125]

3.3 O Conselho Nacional de Trabalho e o retorno à discussão do Código de Trabalho

Em 30 de abril de 1923 era publicado o decreto executivo número 16.027, do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, que criava o Conselho Nacional do trabalho.[126] O mesmo tinha por objetivo ser um órgão consultivo dos poderes públicos nos assuntos referentes à organização do trabalho e previdência social.

Ocupar-se-ia do seguinte: "dia normal de trabalho nas principais indústrias, sistemas de remuneração do trabalho, contratos coletivos do trabalho, sistemas de conciliação e arbitragem, especialmente para prevenir ou resolver as paredes, trabalho de menores, trabalho de mulheres, aprendizagem e ensino técnico, acidentes de trabalho, seguros sociais; caixas de aposentadorias e pensões de ferroviários, instituições de crédito popular e caixas de crédito agrícola. " Segundo a lei, a presidência honorária do Conselho caberia ao Ministro da Agricultura, Indústria e

[124] Anais..., sessão em 11 de outubro de 1923.
[125] Durante a Primeira República as aposentadorias ficaram restritas aos funcionários públicos do Estado, em especial aqueles ligados aos ministérios e a serviços públicos essenciais, além de algumas categorias que reivindicaram proteção social e regulamentação estatal nos casos de invalidez, doença, velhice, desemprego e a morte.
[126]Coleção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1923 – Volume II Atos do Poder Executivo (janeiro a agosto), pp. 368-371. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1923.

Comércio, fortalecendo a influência do executivo na resolução de conflitos trabalhistas. A comissão consultiva estabelecida para analisar seguros contra acidentes de trabalho pelo decreto 14.786, de 28 de abril de 1921 era dissolvida, cabendo suas atribuições agora ao Conselho Nacional do Trabalho. O decreto foi assinado pelo presidente Arthur Bernardes, e seu ministro da Agricultura, Indústria e Comércio Miguel Calmon du Pin e Almeida.

A retomada da discussão sobre o Código de Trabalho pelo legislativo se deu na conjuntura de tentativa de expansão da autoridade do executivo para regulamentar a organização do trabalho e pensões com o Conselho Nacional do Trabalho. Pode-se apontar um embate entre executivo e legislativo com o objetivo de expandir suas autoridades e competências, e buscar meios para elevar as capacidades do Estado em dar soluções para a questão social.

O projeto 265 foi proposto pela Comissão de Legislação Social em 9 de outubro de 1923,[127] e buscava dar solução às obrigações internacionais assumidas pelo Brasil na Liga das Nações. No que tange ao tema das horas de trabalho, a duração máxima do seria de oito horas diárias e 48 semanais, abrindo a possibilidade que o executivo determinasse por decretos especiais horários e prazos particulares. Ficou estabelecido o descanso semanal de 24 horas no domingo, ou em dia diferente caso a atividade industrial ou comercial necessitasse de funcionários nesse dia, além de quinze dias de férias com recebimento de ordenado.

Menores de quatorze anos não eram permitidos de trabalhar, e entre 14 e 18 anos o dia de trabalho não poderia exceder seis horas não consecutivas, com descanso semanal de no mínimo trinta e seis horas. Era também necessário a apresentação de frequência em escola primária para admissão em trabalho, além da admissão de aprendizes de 12 a 14 anos nas empresas que organizassem curso de aprendizagem, desde que possuíssem curso primário. Os

[127]Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 9 de outubro de 1923, pp. 314-335. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. A Comissão de Legislação Social era então composta por José Lobo (SP) presidente, Andrade Bezerra (PE) relator, Luís Corrêa de Brito (PE), Plinio Marques (PR), e Augusto de Lima (MG).

patrões que empregarem mais de vinte menores têm obrigação de manter uma escola para os analfabetos com frequência obrigatória de uma hora diária, que será excluída do tempo máximo de serviço.

Até dezoito anos os menores não poderiam trabalhar em indústrias com maquinário perigoso ou nocivas à saúde, nem nos trabalhos subterrâneos, noturnos, espetáculos públicos, ou em dias de descanso obrigatório. Os infratores estariam sujeitos a multa, com valor dobrado em caso de reincidência. Era proibido o trabalho noturno (das seis horas da tarde as seis da manhã) e subterrâneo, às mulheres em industrias nocivas ao organismo feminino. A licença maternidade era concedida trinta dias antes do parto, e quarenta dias após o livramento. A mulher podia faltar ao trabalho durante o parto por qualquer acidente decorrente apresentando atestado médico sem perda de lugar. Nos primeiros meses de amamentação a operária tinha direito a um quarto de hora a cada duas horas, e nos últimos meses dois intervalos de meia hora cada um, não podendo sofrer redução de salário por esses intervalos. Inclusive, durante o período de gravidez a operaria não poderia se expor a trabalhos que causem abalos, grande esforço ou atmosfera viciada em vapores nocivos, ficando a cargo da inspeção do trabalho determinar.[128]

Pela proposta, as caixas profissionais de pensões viriam a ser criadas no Distrito Federal e em cada um dos estados, mediante proposta devidamente motivada pelo Conselho Nacional do Trabalho.

As caixas seriam administradas por um conselho de nove membros: quatro representantes dos operários e empregados; quatro dos empresários; e um representante do Conselho Nacional do Trabalho que seria seu presidente com direito a voto somente para desempate. As disposições centralizadoras e de arbítrio do Conselho Nacional do Trabalho, ligado ao executivo, eram mantidas também em relação à fiscalização das caixas de pensão,

[128] A lei previa a presença de creche nos estabelecimentos onde trabalhassem mais de cinquenta mulheres

escolha de banco e conta especial a ser depositada a receita da caixa, aquisição de prédio para sede social, acordo com as caixas beneficentes já existentes, e acordo com as empresas para receberem fundos.

A categoria dos comerciários foi então pela primeira vez incluída na regulamentação trabalhista. Depois de manifestar seu descontentamento, a União dos Empregados do Comércio manteve uma postura ativa e crítica durante a discussão do projeto 265, de 1923. Ela foi inclusive recebida pelo Presidente Arthur Bernardes no Palácio do Catete, que considerou justas suas reivindicações, e as transmitiu à Comissão de Legislação Social.[129]

Nas disposições especiais ao trabalho comercial, a Comissão de Legislação Social delegava aos poderes municipais regularizar o horário de fechamento e abertura dos estabelecimentos, em concordância com a limitação das horas de trabalho estabelecida pela lei em debate. Havia direito de indenização ao funcionário que for demitido de acordo com os meses de serviço prestado ao estabelecimento comercial. As oito horas de trabalho e 48 semanais eram admitidas, mas o valor pago em caso de extraordinário era estabelecido mediante gratificação por hora de 20% do ordenado por dia de trabalho. Era também proibido ao comércio o trabalho noturno de mulheres e menores de 14 anos, e excluído do trabalho, mesmo diurno, menores de nove anos. O negociante era obrigado a prestar assistência médica e farmacêutica ao empregado que se acidentasse, obrigando-se a manter seu lugar por até três meses. No caso de invalidez, o trabalhador era amparado pela legislação de acidentes de trabalho.

A legislação também incluía outras medidas inovadoras. Estabelecia-se o direito a porcentagem (sem taxa fixada) do lucro bruto das companhias limitadas e sociedades anônimas. Em caso de falência, os funcionários seriam incluídos entre credores privilegiados, com direito aos meses de ordenado de acordo com os anos de serviço prestado no estabelecimento

[129] O Paiz, 13 de novembro de 1923; O Jornal, 18 novembro de 1923.

comercial. Além das penas da legislação comum aos empregados por dolo, culpa ou negligência, era exigida indenização aos empregados que demitidos sem justa causa com pelo menos trinta dias de antecedência caso tenham mais de um ano de serviço. Caberia também ao Conselho Nacional do Trabalho a observância da legislação a ser implementada. Por além do mais, fixavam-se disposições em matéria de higiene e segurança do trabalho.

O que se tem de extrair desta normativa é o fato da amplitude da lei. Constata-se sua aplicação em todo o Brasil ao abranger várias categorias empresariais e se estendendo a praticamente todos os trabalhadores, inclusive aos comerciários, às mulheres e às crianças. A questão federativa vinha cada vez mais atenuada, isto é, diluída frente a necessidade de intervir no mercado de trabalho. Ia nessa direção, por exemplo, o conjunto de medidas previstas na lei que visavam fiscalizar e harmonizar as relações entre patrões e empregados.

Os conselhos de conciliação e inspeção do trabalho caberiam ao Conselho Nacional do Trabalho que designaria um delegado para cada estado, podendo entrar em acordo com os governos estaduais para confiar essa delegação aos departamentos estaduais do trabalho. Porém, as atribuições dos delegados estaduais eram de responsabilidade do Conselho federal. A inspeção do trabalho seria designada a um inspetor geral do Conselho Nacional localizado no Distrito Federal, que atenderia às reclamações de qualquer associação ou operário isolado contra qualquer inobservância da legislação adotada.

Em definitiva, era evidente o consenso em tratar da questão trabalhista, independentemente da natureza federativa do estado brasileiro. E isso fica claro se considerarmos a postura pública dos empresários. Em telegrama publicado no jornal governista *O Paiz* enviado pelo *Centro Industrial do Brasil* ao presidente da República, ao presidente da Câmara, ao ministro de agricultura e ao presidente da Comissão de Legislação Social, podemos ler a mudança de perspectiva da própria classe patronal:

> No Brasil, malgrado o estatuto máximo nos induzir a uma atitude mais cautelosa na aplicação das leis trabalhistas, prevaleceram, contra as regras inflexíveis de nosso direito público escrito, as concepções filosóficas e humanitárias emergidas das formidáveis lutas de classes do continente europeu. Fez-se tábua rasa de um certo número de padrões jurídicos da liberdade de contrato, do respeito à propriedade, da aceitação dos riscos pelo operário, como consequência do trabalho em comum, e o Brasil ensaiou os seus primeiros passos na esfera do direito industrial sem maiores contratempos. Ruy Barbosa, logo depois do armistício, quando se abriram as preliminares da paz de Versalhes, proclamou com voz retumbante, a necessidade inadiável de revisão constitucional, para que pudesse o Brasil incorporar ao seu patrimônio legal as conquistas da legislação obreira europeia. O Congresso, naquele mesmo ano, discutia e votava a lei de acidentes, *lei evidentemente inconstitucional*, e nenhuma grande corporação, nem nenhum pequeno representante do poder patronal se lembrou de atacar ao ato legislativo, perante o poder judiciário. O poder patronal no Brasil deu assim uma bela lição do seu grau de adiantamento cívico e de sua tolerância. [130]

Novamente, a discussão sobre a constitucionalidade da legislação toma corpo, mas é usada de forma estratégica pela classe patronal. Ressalta-se agora a "benevolência da classe patronal" em não questionar a constitucionalidade das escassas leis trabalhistas adotadas no país.

3.4 As Leis trabalhistas da legislatura 1924-1926: Lei de Férias e Código de Menores do senado

Nesta seção discutirei de duas iniciativas inovadoras. Em primeiro lugar o projeto de autoria do parlamentar Henrique Dodsworth (DF), que tratava da lei de férias anuais aos empregados e operários do comércio, indústria e bancários. O projeto foi ampliado na Comissão de Legislação Social, e passou a tocar em vários aspectos trabalhistas: *férias* variáveis de acordo com o tempo de serviço do empregado; *horas de trabalho* que de acordo com a Conferência de Washington, excluiu o trabalho comercial contrariando as 8 horas diárias e 48 semanais, e com votos contrários do relator e presidente da comissão a mesma adota o princípio de dez horas de

[130] O Paiz, 24 de outubro de 1923, grifos nossos.

trabalho para os empregados do comércio; a *participação nos lucros* considerando o salário o principal problema econômico, passou-se a adotar o salário misto, com uma parte fixa em moeda corrente, e outra variável conforme quota de lucros do estabelecimento comercial;[131] *proteção à mulher* como adotada na Conferência de Washington vedando o trabalho noturno, e a licença 30 dias antes e 40 dias após o parto; *proteção aos menores* não admitindo o trabalho de menores de 10 anos, nem o trabalho noturno do menor de 14 anos; *penas para empregados* por malversação, dolo, culpa ou negligência de acordo com o código penal, e perda de garantias quando se demitir sem comunicar ao proprietário com 30 dias de antecedência; e por fim, *indenização no caso de invalidez resultante de acidente*, visto que a lei de acidentes de trabalho não cita indenizações ao trabalho comercial.

Alguns deputados tentam barrar a aprovação do projeto na forma do substitutivo proposto pela Comissão de Legislação Social. E, mais uma vez, o tema da inconstitucionalidade da proposta é resgatado.

O membro da comissão com voto vencido, deputado paulista Fábio Barreto (SP), oferece requerimento para que seja remetido à Comissão de Constituição e Justiça o projeto n° 183 A, de 1924, sem prejuízo de discussão. A manobra de enviar à CCJ criava um empecilho para a sua votação em plenário, retomava o argumento de inconstitucionalidade da legislação trabalhista, e a dificuldade processual de sua implementação e execução nos estados e municípios, motivando a análise de contrariedade à constituição federal em sua adoção. Augusto de Lima e Agamemnon de Magalhães votam a favor do requerimento, e defendem o trabalho da Comissão de Legislação Social:

[131] "O substitutivo estabelecia que os empregados do comércio teriam direito à percepção anual de um dividendo, no mínimo de 10% sobre o lucro líquido da casa comercial. A Comissão aceitou a participação nos lucros, na forma adotada pelo substitutivo, prescrevendo, porém, que fossem deduzidos 12% a títulos de juros do capital social. " Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 6 de dezembro de 1924, p. 375. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

> **O Sr. Augusto de Lima** (para encaminhar a votação) – Sr. Presidente, a Comissão de Legislação Social, desejando o mais amplo debate sobre esse assunto, que, realmente, envolvendo questão importantíssima, pode afetar a matéria constitucional, concorda com o requerimento do Sr. Deputado Fábio Barreto, e aguarda pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça. (Muito bem.)
> **O Sr. Agamemnon de Magalhães** (para encaminhar votação) – Sr. Presidente, voto pelo requerimento do Sr. Fábio Barreto, para que o substitutivo ao projeto do meu brilhante colega, Sr. Henrique Dodswoth sobre férias do comércio, vá à Comissão de Justiça, afim de que esta se manifeste sobre a sua constitucionalidade.
> Quero, porém, declarar desta tribuna, que o faço na expectativa mais viva de que a Comissão de Justiça não procrastine, não demore o seu parecer sobre o trabalho da outra Comissão, por se tratar de questão premente, instante, sobre a qual o plenário precisa decidir quanto antes. (...).
> **O Sr. Agamemnon de Magalhães –** Não indago se há ou não uma questão social no Brasil. Abstenho-me, neste momento, de fazê-lo; o que, porém, está na consciência de todos os homens públicos – e citei no parecer a opinião do Sr. Herculano de Freitas, depois a do Sr. Affonso Penna Júnior e a do próprio Presidente da República, na plataforma do seu governo – é, que há necessidades sociais a atender. Foram essas necessidades que a Comissão visou resolver no seu parecer. (Muito bem; muito bem.)
> Em seguida, é aprovado o referido requerimento do Sr. Fábio Barreto. [132]

Nota-se a urgência em aprovação do projeto e apoio dos deputados ao substitutivo proposto pela Comissão de Legislação Social. O deputado pernambucano Agamemnon Magalhaes evita causar polêmica com a discussão se existiria ou não uma questão social no Brasil, porém, ressalta a motivação da proposta, defendendo a necessidade social da intervenção em matéria. O fato de que o projeto sobre férias a ser aprovado em novembro de 1925 (decreto legislativo número 4.982, de 24 de dezembro de 1925) serve como exemplo de uma postura de maior intervenção do legislativo e das elites políticas nos conflitos entre capital e trabalho, sem, contudo, expandir sua abrangência a temas mais densos como a participação nos lucros, ou o dia de oito horas, como era então endossado pelo projeto de código de trabalho.

3.4.1 O projeto de oito horas de trabalho e o Código de Menores do senado

[132] Anais da Câmara dos Deputados, sessão em 15 de dezembro de 1924, pp. 455-6. Rio de Janeiro Imprensa Nacional.

Recuperando o projeto número 265, de 9 de setembro de 1923, a Comissão de Legislação Social buscou regular a duração do trabalho industrial e comercial e outras providências. Em parecer de 11 de novembro de 1924, após sete emendas oferecidas que, grosso modo, alteravam os métodos de obtenção de recursos das caixas de pensão, e sua expansão nos estados e municípios, a comissão apresentava o projeto número 84 de 1925. O parecer do relator da Comissão de Legislação Social, Antônio Manoel de Carvalho Neto (SE), era bastante ponderado, prezando pela regulamentação do trabalho. O exemplo de regulamentação já estaria sendo posto em prática em vários países ditos civilizados, e seria o meio de dar cumprimento à palavra do Brasil pelos acordos internacionais firmados. Uma política de franca intervenção legislativa seria necessária para dirimir, quanto possível, os crescentes conflitos sociais. O relator buscava, então, uma forma de conciliar as duas partes, patrões e empregados, considerando a necessidade de intervenção no mundo do trabalho. Nas palavras dele:

> Pondo de margem as doutrinas advogadas pelas escolas que se dispunham as preferências de métodos e sistemas na solução desses conflitos, - clássica ou liberal, absenteísta ou intervencionista, socialista, com todas as suas modalidades, - o que praticamente nos interessa, para o caso em apreço, é verificar que todas seguem uma evolução convergente para essa obra colossal da regulamentação do trabalho, *aboutissant,* como diz Paul Pic (obr. Cit.), *à la formation d'une sorte de droit commun europeén, em matière de protection ouvrière,* e que na América, tão largos e avantajados surtos vai (sic) realizando pacífica e legalmente. Condenada, assim, a abstenção sistemática diante de certos fatos, que nos principais centros industriais do mundo, geraram crises graves entre o capital e o trabalho, *o intervencionismo dominou, afinal, o espírito dos parlamentos.*[133]

O parlamentar salientava o papel do Estado como mediador entre os fatores de produção. Representando os interesses gerais, o Estado deveria dominar os conflitos de classe com uma legislação social adequada e pacífica, onde o parlamento tem responsabilidade pelas conquistas

[133] Diários da Câmara dos Deputados, sessão de 3 de julho de 1925, projeto número 84 de 1925, com parecer do relator da Comissão de Legislação Social Carvalho Neto, p. 1296-1307, grifos nossos. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

e melhorias das condições materiais e morais do operariado. “O Estado teria então uma missão emancipadora. ”[134]

O debate constitucional acerca da legislação trabalhista é retomado em seu discurso, e a posição majoritária da Comissão de Legislação Social é de sua legalidade, sobremaneira, diante os tratados internacionais assinados. O tema da inconstitucionalidade perdia seu vigor cada vez mais frente ao consenso da necessidade da intervenção estatal.

> Fora de dúvida a constitucionalidade do projeto, já havendo em vigor mais de uma lei que se filia nos mesmos princípios doutrinários; bem patente o dever do Brasil como parte signatária das convenções internacionais do trabalho, legislativamente ratificadas, dirá, agora, à Câmara, em plenário, a sua decisiva palavra sobre esta regulamentação que assenta nos próprios fundamentos da chamada legislação social. [135]

O trabalho da comissão foi questionado por industriais em função da desorganização do trabalho que a legislação acarretaria, e a falta de conhecimento técnico que os parlamentares que a compunha teriam. Os industriais solicitavam que o projeto fosse então enviado ao Conselho Nacional do Trabalho para ser melhor estudado. O também representante pelo Distrito Federal, Henrique Dodsworth, critica a posição de Nicanor Nascimento e da comissão, alegando erros que deveriam ser corrigidos no projeto. E Nicanor continua:

> Quero que venha a debate imediatamente o Código do Trabalho, porque a Comissão há de mostrar desta tribuna, por cada um dos seus membros, que conhece a questão na sua absoluta integralidade técnica, capaz de resolve-la sem o auxílio do Departamento do Trabalho e sem impertinências dos centros industriais que pensam estarmos aqui ao serviço dos seus interesses pecuniários. Para que não se diga pela imprensa que não queremos a discussão do Código de Trabalho, requeiro a V. Ex., Sr. Presidente, mandar inclui-lo na ordem do dia, porque assim daremos uma demonstração completa de que a Comissão saberá desempenhar-se da tarefa que lhe fora cometida. O que não podemos tolerar é que o Departamento do Trabalho nos venha passar o diploma de incapazes, pedindo que lhe remetamos, para corrigi-lo, o nosso

[134] Idem; ibidem, p. 1298.
[135] Idem; ibidem, p. 1299.

> trabalho, quando o Departamento do Trabalho é apenas um órgão estatístico, como soe acontecer em todo o mundo. [136]

A pressão dos centros industriais fez com que o projeto de código do trabalho fosse endereçado para exame técnico no Conselho Nacional do Trabalho. O legislativo, porém, não deixou de se apresentar com disposição a votar em urgência o projeto 84, de 1925, porém, a pressão do patronato via Conselho do Trabalho é mais efetiva que a intenção dos parlamentares, e o Código adormece na burocracia e pressão patronal do órgão técnico então criado.

Em sessão de 7 de julho de 1925 é lido e enviado à Comissão de Constituição do senado o projeto número 12 de 1925, que estabelece medidas complementares das leis de assistência e proteção aos menores de 18 anos, e institui o código de menores. A justificativa do projeto estabelecia que a matéria só poderia ser regida por lei federal na sua parte substantiva, cabendo aos estados determinar as leis e regulamentos, os modos de administração dos serviços e os funcionários necessários.[137] Os menores abandonados, enjeitados, vadios e delinquentes que povoavam a capital federal fora o que motivou os senadores a buscarem um maior respaldo legal para garantir pelo Estado a tutela dos infantes. A necessidade urgente em regulamentar o trabalho infantil, e a grande parcela que ocupava as fábricas, possibilitavam aos proprietários pagarem menores salários ao operariado. Faz parte da justificativa:

> Urge também regular o trabalho dos menores, no sentido de lhes proibir certas ocupações que os exponham a perigos morais, como as exercidas nas ruas e longes de seus responsáveis (engraxador, vendedor de jornais, de bilhetes de loterias, doces, etc.); nos teatros, cafés-concerto e casas de diversões públicas de outro gênero: e bem assim as profissões e meios de vida que põem em risco a sua vida ou saúde. [138]

---

[136] Diário do Congresso Nacional, 19 de setembro de 1925, p. 3509. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

[137] O projeto se compunha de nove títulos: Do objeto e fim do código ("Art. 1° O governo consolidará as leis de assistência e proteção aos menores (...) adotando as demais medidas necessárias à guarda, tutela, vigilância, educação, preservação e reforma dos abandonados e delinquentes (...) decretada como o Código dos Menores. "); Das crianças das primeiras idades; Dos infantes expostos; Dos menores abandonados; Dos menores delinquentes; *Do trabalho dos menores;* Da vigilância sobre os menores; De vários crimes e contravenções; Do juízo de menores do Distrito Federal

[138] Diário da Câmara dos Deputados, de 8 de julho de 1925. P. 1409-1415. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

A maior barreira apontada pelos industriais à execução do Código de Menores seria a desorganização do trabalho que a intervenção da lei acarretaria, uma vez que limitava a jornada de trabalho de menores de 18 anos a seis horas diárias, com uma hora de descanso.

Ao analisar as condições de trabalho da indústria têxtil paulista entre 1870-1930, Ribeiro (1988), a partir de boletins informativos do *Centro Industrial de Fiação e Tecelagem* (CIFT) paulista, recupera a argumentação dos industriais sobre a "particularidade do trabalho do menor e a organização técnica do processo produtivo. " (p. 147 e segs.). A questão salarial também possuía relevância, posto que os salários dos menores eram bem inferiores ao do trabalhador adulto, mesmo quando ocupavam as mesmas atividades. O argumento que a autora recupera a partir do informativo é de que quem sofreria com as restrições ao trabalho do menor seriam os consumidores, e não os industriais. Visto que a elevação dos custos de produção com o emprego de adultos no lugar do menor seria repassada aos preços dos produtos finais. Mesmo ao questionar as dificuldades "técnicas", o objetivo da indústria têxtil seria a valorização e expansão do capital na produção. A mesma argumentação seria adotada em relação a Lei de Férias:

> Com as férias o capital estaria pagando por uma mercadoria sem poder fazer uso dela no processo produtivo; com a limitação do trabalho do menor, o capital não poderia mais dispor de forma irrestrita de uma força de trabalho cuja remuneração era sensivelmente inferior à do adulto. [139]

A classe patronal apela para a desorganização que a Lei de Férias e o Código de Menores iriam proporcionar à produção nacional, com custos repassados diretamente pela elevação dos custos de produção aos consumidores. Além disso, a lei seria "perigosa" não somente para a produção nacional e a interferência indevida na economia e setor produtivo, mas porque "abriria

[139] RIBEIRO, Maria Alice Rosa. (1988:100) *Condições de trabalho na indústria têxtil paulista (1870-1930).* São Paulo: Editora Hucitec e Editora da Unicamp.

para o trabalhador a perspectiva de reivindicações sociais crescentes", abrindo prerrogativas para ações de natureza revolucionária (WERNECK VIANNA, 1999:111; VARGAS, 2004). Mesmo com as associações de classe industrial considerando a legislação "imprópria e desnecessária", os decretos legislativos foram sancionados pelos presidentes em exercício, e apontam um ponto de inflexão do legislativo no sentido intervencionista, distintos da ideologia liberal predominante desde a Constituição de 1891.

A elite parlamentar estava, portanto, alterando sua perspectiva de livre regulação do mercado, criando legislação social com o objetivo de intervenção na economia para atenuar o conflito entre capital e trabalho, para assim fundamentar a tutela do Estado e suas instâncias enquanto organizador da produção e mediador diante a diversificação da questão social a partir dos anos 1920.

3.5 Considerações finais

A produção legislativa nos mandatos aqui analisados aponta para uma alteração no comportamento da elite parlamentar, no sentido de maior abrangência e pluralidade da questão social, e ainda a mudança de paradigma das capacidades do Estado em intervir no mercado de trabalho e seus conflitos recorrentes nos anos anteriores. A postura de centralização no executivo e tutela das classes laboriosas emerge como a solução para o tratamento de economia social, não somente abrangendo direitos trabalhistas e previdenciários, mas também em temas como habitação e carestia de vida, impactados pela desvalorização da moeda e inflação.

Além do marco dessa mudança de comportamento da elite com a lei de acidentes e de aposentadoria e pensões, o código de trabalho de 1923 apresenta nítida dependência de trajetória da legislação proposta nos anos anteriores, e demonstra a relevância da criação de mecanismos institucionais pelo parlamento com a consolidação do papel da Comissão Especial

de Legislação Social e sua atuação para atenuar o conflito entre capital e trabalho. Mesmo com apoio restrito do executivo, a comissão buscou cooperar com a iniciativa centralizadora do governo ao legitimar o Conselho Nacional do Trabalho, e sofreu pesadas críticas da opinião pública por seu trabalho literal, e não efetivo para melhorar as condições de vida da população trabalhadora no Brasil, em descompasso com os interesses da indústria e economia nacional.

Além da transformação na ordem jurídica, há uma alteração no discurso da elite dirigente em relação à questão social a partir da aprovação da lei de acidentes de trabalho em 1919, sua revisão em 1923, além da lei de concessão de pensões e aposentadorias aos ferroviários. A trajetória de acumulação de legislação social do período anterior, e o consenso alcançado sobre a teoria do risco profissional foi determinante em como o poder público deveria regulamentar e intervir no mercado de trabalho. O discurso liberal doutrinário de não intervenção estatal no mercado de trabalho não mais se coadunava aos discursos da elite dirigente, sobremaneira após a Primeira Guerra Mundial e às iniciativas internacionais de proteção a classe trabalhadora.

Capítulo 4

A legislatura 1924-1926 e a revisão constitucional: legislar sobre o trabalho

A décima segunda legislatura foi responsável por discutir e votar as alterações na constituição aprovada em 1891. As modificações constitucionais formalizam um processo de centralização e fortalecimento do poder executivo que se concretiza na revisão constitucional de 1926, em oposição à autonomia federativa desencadeada pela queda do Império ao fim do século XIX. Assim como as críticas à centralização imperial proporcionaram a ascensão do movimento republicano a partir de 1870, com consequências como a abolição e a proclamação da república, o questionamento do sistema político federativo com ampla autonomia estadual ganha força no período entre guerras, levando a um processo centrípeto que fortalece o poder central, com a contenção das prerrogativas dos estados dentro do pacto constitucional revisado.

A conjuntura dos anos 1920 com os levantes tenentistas de insubordinação militar, campanhas presidenciais acirradas entre as elites, e o descontentamento da população civil diante a elevação de preços dos bens de consumo sem as restrições de mercado proporcionada pelo conflito mundial (que refletiu na economia com a baixa do câmbio e desvalorização da moeda), além do desenvolvimento da indústria e produção agrícola nacional, é crucial para entendermos a tendência à centralização de decisões no âmbito federal, com o objetivo de demonstrar autoridade e afirmação de poder em manter a unidade nacional. O tom das críticas e a autonomia dos estados é reforçada. Dentre elas emerge a contestação da postura individualista de progresso e desenvolvimento econômico desigual, que tinha por base um liberalismo excludente (WERNECK VIANNA, 1999; FERREIRA e DELGADO, 2003; FERREIRA e PINTO, 2006; CANO, 1975; DEAN, 1971, 1975).

O capítulo aqui esboçado trata da aquisição de competência pelo poder legislativo em legislar sobre o trabalho a partir da revisão constitucional de 1925/1926. A concepção federativa

do pacto fundamental da república se altera, e não mais caberia aos estados a prerrogativa em criar legislação social devido a ausência de poderes ou direitos não expressos na Carta de 1891. Como se busca argumentar, o atraso em aprovar medidas que atendessem à legislação trabalhista e previdenciária, e de certa maneira se encarregasse da questão social, decorre do fato de que *o federalismo e a autonomia dos estados obstruíam a aprovação e implementação de leis sociais abrangentes, originárias do legislativo federal, visto que essas leis poderiam ser consideradas inconstitucionais por invadirem competências e autonomia então interpretadas como de direito e poder dos estados, por não estar expresso como prerrogativa do Congresso legislar sobre o trabalho na primeira carta republicana.* Portanto, o embate seria político sobre o modelo federativo adotado, e não se delimitaria simplesmente por um caráter defensivo ou refratário das elites parlamentares em aprovar legislação social, ou ainda pela pressão do patronato com maior organização em associações desde a discussão do código de trabalho de 1917, esse empenhado em dificultar a aprovação de leis trabalhistas no Congresso Nacional diante a elevação dos custos de produção que acarretariam, e perda de competitividade da indústria nacional.

Esses eram os fatores relevantes pelo atraso e a escassa proteção social esboçada pela elite dirigente, contudo, não abrangem a principal dificuldade do legislativo brasileiro: aprovar e implementar legislação social a nível federal, com validade constitucional e sem maior contestação em seu cumprimento e implementação pelas subunidades da federação. A revisão constitucional de 1926 inaugura na elite dirigente uma postura de maior intervenção do Estado ao estabelecer a competência de legislar sobre o trabalho ao poder legislativo, medida essa que iria se acentuar após a Revolução de 1930 como uma das primeiras iniciativas do governo revolucionário pela criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 26 de novembro de 1930, chamado então de o “ministério da Revolução” por Lindolfo Collor, o primeiro titular da pasta. Os assuntos de legislação social seriam organizados e julgados por

juntas de conciliação em direito do trabalho, e não mais pelo Ministério da Agricultura, com orçamento destinado ao Conselho Nacional do Trabalho como ocorreu durante a Primeira República. A representação classista na Constituinte de 1934 também pode ser ressaltada. Com intenção de atenuar os conflitos entre capital e trabalho, sindicatos patronais também foram criados em vistas de manter o controle e centralização pelo Estado, autônomo dos conflitos de classe, que se sustenta em uma ideologia de organização social corporativista e de outorga de direitos trabalhistas.[140] A criação da justiça do trabalho em 1° de maio de 1941, e a Consolidação das Leis do Trabalho também em 1° de maio de 1943, são precedidos e fazem parte da evolução institucional que se iniciou pela autorização e competência de intervenção do Congresso em legislar sobre o trabalho estabelecidas na revisão constitucional de 1926.

4.1 A nova legislatura de 1924 e a mensagem presidencial para a revisão constitucional

O ano de 1924 se inicia sem o estado de sítio que vigorava no Distrito Federal e Rio de Janeiro desde o levante tenentista de julho de 1922. No primeiro ano de mandato de Arthur Bernardes, o estado de exceção fora mantido até dezembro de 1923, e teve a aprovação da Lei de imprensa em outubro deste ano como condição de sua suspensão no ano seguinte.[141]

---

[140] A Era Vargas: dos anos 20 a 1945. Anos de incerteza (1930-1937): Ministério do Trabalho, FGV/CPDOC. Em <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/PoliticaSocial/MinisterioTrabalho>. Acesso em 13 de agosto de 2015.

[141] A Lei de Imprensa, também conhecida como Lei Adolpho Gordo, foi aprovado pela Comissão de Justiça e Legislação do senado em 17 de junho de 1922, suscitando críticas na imprensa. A oposição no senado foi virulenta, especialmente pelos senadores do Distrito Federal Irineu Machado e Paulo de Frontin. Centenas de emendas são apresentadas, e levam Gordo a oferecer um substitutivo. Arthur Bernardes via na lei uma medida necessária à segurança do governo e forçou sua aprovação. O projeto bastante modificado foi aprovado em junho e enviado à câmara, mantendo a exigência que autores de textos se identificassem, o direito de resposta, e a exigência de matrícula dos órgãos de imprensa. Com um sentido fortemente penal às injúrias e difamações cometidas pela imprensa, o projeto retorna ao senado em agosto e obtém 21 votos favoráveis e 11 contrários. O sentido político do projeto é ressaltado. É sancionado pelo presidente, e publicado como decreto n° 4.743, de 31 de outubro de 1923. O decreto n° 16.276, de 23 de dezembro de 1923 suspendeu o Estado de sítio na capital e estado do Rio de Janeiro. Arthur Bernardes impõe a lei de imprensa como condição para o término do estado de sítio que fora prorrogado pela segunda vez de maio a dezembro de 1923 (CARONE, 1975: 45-6). Ver Leis Adolpho Gordo em Dicionário da Elite Política Republicana (1889-1930), CPDOC/FGV. Coleção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1923, volume I (atos do poder legislativo) e II (atos do poder executivo). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1924.

Em sua campanha, Bernardes afirmara que a revisão seria um ponto em aberto, mas que não a realizaria durante seu mandato. Seu primeiro ano de governo o havia convencido da necessidade de se tratar o assunto, como se vê na sessão de abertura dos trabalhos do Congresso em 1924:

> Expondo ao eleitorado brasileiro o programa com que nos apresentamos aos seus sufrágios, não manifestamos ideias de revisão da Constituição Federal, mas declaramos que, para nós e pelo próprio texto e espírito do estatuto fundamental da República, essa era uma questão aberta. A prática, porém, de mais de um ano de governo convenceu-nos da alta conveniência, senão da necessidade de alguns retoques e modificações, que suprimam obstáculos ao progresso do Brasil. [142]

A experiência de governo, e a agitada conjuntura do início dos anos 1920, levaram o presidente a apoiar um projeto de revisão constitucional sem excessos, que buscasse a organização do regime, sem os perigos de extremos reformistas. Mesmo reconhecendo a competência constitucional do legislativo para sua proposição, Bernardes lança mão de nove pontos que deveriam ser abordados pelos parlamentares, que se tratavam das sugeridas questões:

[142] Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 3 de maio de 1924, Sessão solene de abertura. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

Pontos constitucionais propostos por Arthur Bernardes

Medidas propostas	**Descrição**
Equilíbrio orçamentário	Proibição das "caudas orçamentárias", ou a criação de despesas pelo legislativo sem as devidas receitas no tesouro nacional.
Reeleição	Proibição da reeleição de presidentes e governadores de estado.
Informe anual de despesas dos estados à União	Reconhecimento pela União do equilíbrio financeiro das unidades da federação, para assim realizar um planejamento mais acurado para o desenvolvimento do país.
"Veto parcial"	Além do orçamento, a legislação ordinária poderia sofrer restrições pelo executivo, a medida que não houvesse a respectiva receita, defendida como solução eficaz para o mal uso das verbas públicas, e para que se garanta o equilíbrio orçamentário.
Tribunais regionais	Criação de tribunais regionais para desafogar o Supremo Tribunal Federal e permitir o andamento processual mais rápido diante o aumento da complexidade da vida social.
Limitação da extensão do *habeas corpus*	Criação de ações rápidas e seguras que se distingam dos casos de ilegal constrangimento do direito de locomoção e liberdade física do indivíduo, além de desafogar o STF.
Liberdade de comércio	Regulamentação em ocasiões especiais de crises econômicas ou financeiras, e na formação de *trusts* e monopólios.
Restrição a igualdade de estrangeiros	Limitar igualdade de direitos de estrangeiros e nacionais garantindo a segurança pública, proibindo a propriedade e expulsando indesejáveis do país.
Propriedade e exploração de minas	Regulamentação da propriedade e exploração de minas sob superintendência da União com interesses de defesa nacional.

A proposta do executivo foi contestada por profissionais e juristas. O advogado e futuro membro da Academia Brasileira de Letras Levi Carneiro, manifestou-se em jornal argumentando que a própria legislação ordinária seria suficiente para fazer valer os pontos que o presidente defendia, sem a necessidade de revisão constitucional. Discutindo ponto a ponto as orientações da mensagem presidencial, o advogado conclui:

> E de resto, adotadas todas as emendas sugeridas – ainda mesmo outas mais, que hão de ser sugeridas – que teremos adiantado para os grandes problemas políticos e administrativos do Brasil atual? Esses problemas – como disse excelentemente um profundo e erudito estudioso, o Sr. J. A. Nogueira – se reduzem ao problema econômico, isto é – "povoar, educar, produzir". Não

> creio que as emendas constitucionais aviltadas contribuam valiosamente para esses resultados. A legislação ordinária, que nos falta, poderia contribuir muito para esse fim. A própria mensagem reclama o novo Código Comercial, o novo Código Penal, e o novo Código de Processos. E as leis complementares do novo Código Civil? E as leis de proteção da infância? E as leis de organização do ensino? As leis de trabalho? E tantas e tantas leis que nos faltam? Quanto à Constituição, bastaria cumpri-la, fielmente, serenamente com a mesma elevação moral com que foi elaborada. Vai-se, porém, desviar a atenção do Congresso dessas questões, para um debate derramado, dispersivo, e praticamente estéril. [143]

A provocação para a revisão feita pelo executivo não passa desapercebida pela opinião pública. O jornal oposicionista *Correio da Manhã* questionava não ser o momento oportuno para uma revisão constitucional,[144] do mesmo modo, o senado reagiu argumentando pela Lei de Imprensa, que impediria o debate amplo das ideias revisionistas.[145] No mesmo jornal, sem o apoio da linha editorial, Evaristo de Moraes chama a reforma de antirrepublicana, criticando fortemente a tentativa de restringir o *habeas corpus* e a expulsão de estrangeiros, e que a reforma seria equivalente a um retrocesso.[146]

Em sessão de 26 de junho de 1924, a comissão de polícia apresenta o projeto de resolução número 1, em que estabelece as normas para o debate da proposta de reforma da constituição a ser incorporado ao regimento interno. Com assinatura de Arnolfo Azevedo (SP), presidente da comissão, Heitor de Souza (MG), 1° secretário, e Domingos Barbosa (MA) 3° secretário, o plenário toma conhecimento da proposta de tramitação de acordo com os parágrafos 1° e 4° do artigo 90 da constituição.[147] O projeto de resolução determinava a eleição de uma comissão prévia de 21 membros, e cinco discussões intervaladas pela apresentação de

---

[143] *O Jornal*, 8 de maio de 1924. Revisão Constitucional.
[144] *Correio da Manhã*, 6 de maio de 1924. A revisão.
[145] *O Jornal*, 18 de abril de 1924. A revisão da Constituição.
[146] *Correio da Manhã*, 8 de maio de 1924. Revisão anti-republicana.
[147] "Art. 90 – A Constituição poderá ser reformada, por iniciativa do Congresso Nacional ou das Assembleias dos Estados. §1 – Considerar-se-á proposta a reforma, quando, sendo apresentada por uma quarta parte, pelo menos, dos membros de qualquer das Câmaras do Congresso nacional, for aceita em três discussões, por dois terços dos votos em uma e em outra câmara, ou quando for solicitada por dois terços dos Estados, no decurso de um ano, representando cada Estado pela maioria de votos de sua Assembleia. (...). §4 – Não poderão ser admitidos como objeto de deliberação, no Congresso, projetos tendentes a abolir a forma republicano-federativa, ou a igualdade de representação dos Estados no Senado. " Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891.

emendas apresentadas por parlamentares. Seria necessário a assinatura de um quarto de parlamentares (53 deputados) para que a emenda fosse votada, cabendo distinção entre emendas supressiva, modificativa e aditiva.[148] A votação seria nominal, e a aprovação de artigos seria efetivada com o voto de *dois terços de membros presentes à sessão.* Esta foi a medida mais controversa durante a tramitação do regimento, e posteriormente durante os debates e a análise de constitucionalidade da revisão constitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Os dois terços exigidos seriam de parlamentares presentes com voto, e não dois terços do total da câmara. Como argumentado por parlamentares, a medida poderia proporcionar uma votação com o quórum mínimo exigido para votações ordinárias, que era de metade de deputados mais um (107 parlamentares), em que os dois terços dos presentes se reduziriam ao voto de 71 deputados para alteração da constituição federal. Além disso, outro ponto que emergiu durante os debates foi a possibilidade de iniciativa individual em apresentar emendas pelos deputados. As alterações regimentais efetivadas pela maioria foram frequentes durante a tramitação da revisão constitucional, com objetivo de restringir a obstrução que a minoria impôs ao debate.

Na mesma sessão em 26 de junho, o líder da maioria, o mineiro Antônio Carlos, ofereceu o requerimento número 2 de 1924, solicitando a nomeação de uma comissão especial de 11 membros para tratar da legislação social. O que demonstra que o governo e sua maioria no legislativo também estavam interessados em retomar o debate sobre a proteção trabalhista com a nova legislatura eleita, da mesma maneira como foi estabelecido a partir da comissão específica institucionalizada em 1918.[149]

---

[148] A emenda supressiva restringia o conteúdo proposto; a emenda modificativa alterava seu conteúdo; e a emenda aditiva acrescentava ao texto novos dispositivos.

[149] Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 26 de junho de 1924, p. 485. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. A Comissão Especial de Legislação Social seria composta nesta legislatura pelos deputados: Augusto de Lima (MG) seu presidente, Nicanor Nascimento (DF) vice-presidente, Bento de Miranda (PA), Dorval Porto (AM), Antônio Manuel de Carvalho Neto (SE), Thiers Cardoso (RJ), Nelson Catunda (CE), Fábio Barreto (SP), Agamenon de Magalhães (PE), Simões Filho (BA), e Lindolpho Pessoa (PR).

4.2. Os debates da revisão constitucional de 1925-1926: o legislativo autorizado a legislar sobre o trabalho

No segundo semestre de 1925 iniciam-se os debates para a revisão da carta magna de 1891. Em 30 de julho era eleita pela Câmara a Comissão dos Vinte e Um, incumbida de opinar sobre a proposta de revisão constitucional.[150]

Os governistas monopolizam a discussão pelo anteprojeto de revisão constitucional, e a composição da Comissão dos 21 membros estaduais. Em sessão de 2 de setembro de 1925, a Comissão dos 21 apresenta parecer com 76 emendas que foram discutidas no interior da comissão (muitas seriam retiradas ao longo das discussões por discordâncias internas da maioria, e para facilitar o andamento da proposta em votação), e 17 emendas propostas em plenário com as devidas assinaturas, das quais somente 4 receberam voto favorável e 13 foram rejeitadas pela Comissão Especial de Reforma Constitucional.[151] Apenas cinco parlamentares dentre os vinte e um da comissão especial assinaram o parecer com restrições, com cuidado em não contrariar as orientações da maioria e do relator paulista.[152]

---

[150] O Jornal, 31 de julho de 1925. Fica assim constituída a Comissão dos 21 membros: Adolpho Konder (SC), 88 votos; Vianna do Castelo (MG), 87; Nicanor Nascimento (DF) 85; Herculano de Freitas (SP), 84; João Mangabeira (BA), 82; Manoel Duarte (RJ), 81; Tavares Cavalcanti (PB), 81; Luiz Silveira (AL), 81; Gilberto Amado (SE), 81; Alves de Castro (GO), 81; Aníbal de Toledo (MT), 81; Monteiro de Souza (AM), 81; Prado Lopes (PA), 81; Colares Moreira (MA), 81; Plinio Marques (PR), 80; Juvenal Lamartine (RN), 80; Getúlio Vargas (RS), 79; Moreira da Rocha (CE), 79; Solidonio Leite (PE), 79; Armando Burlamaqui (PI), 79 e Bernardes Sobrinho (ES), 76. Da oposição receberam 13 votos o sr. Plinio Casado (RS); 8, o sr. Adolpho Bergamini (DF) e 6 o sr. Leopoldino de Oliveira.

[151] Diário do Congresso Nacional, 3 de setembro de 1925, p. 2974-3011. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. As emendas propostas pelo legislativo aceitas pela Comissão Especial de 21 membros foram: a de número 3 – altera a proporção do número de deputados de um para cada 150 mil habitantes, com mínimo de seis deputados por estado; 9 – ensino religioso facultativo, 10 – reconhece a igreja católica como religião do povo brasileiro, e estabelece que nenhum culto ou igreja gozará de subvenção oficial; e 12 – será obrigatório o ensino primário competindo que a União, que aos estados a decretação de medidas compulsórias.

[152] Os deputados que apresentaram restrições foram: Getúlio Vargas (RS) em relação a representação da Santa Sé, por não se tratar de tema constitucional; João Mangabeira (BA), vencido quanto as emendas 64 – *habeas corpus*-, 74- estado de sítio e *habeas corpus*- e 75- funcionamento dos tribunais durante estado de sítio - da proposta de 2 de julho; Nicanor Nascimento (DF), com restrições, vencido em parte nos termos do voto escrito que entreguei em sessão da Comissão ao Exmo. Sr. Presidente; Monteiro de Souza (AM), de acordo com restrições que aduzi em reunião da Comissão; Luiz Silveira (AL) com as restrições que apresentei. Idem, p. 2984.

Em relação à possibilidade de o Congresso legislar sobre trabalho, o parecer da Comissão Especial de Reforma Constitucional se apresenta bem sucinto e sem maiores discordâncias:

> A emenda n. 22 manda substituir a disposição do n. 29 do art. 34, que dá competência ao Congresso para legislar sobre terras e minas de propriedade da União, pela seguinte: "legislar sobre o trabalho". O dispositivo em vigor não tem razão de ser. As minas e terras de propriedade da União estão compreendidas no seu patrimônio e, pois, sujeitas à competência genérica dos seus poderes, não havendo necessidade de uma disposição especial a elas referente. A emenda proposta se impõe pelo seu simples enunciado. Não é possível desconhecer nesta época as necessidades legais decorrentes da organização do trabalho. Era necessário, portanto, não esquecer esta matéria no momento em que se propõem emendas à Constituição. [153]

Era de reconhecido consenso entre os parlamentares, a necessidade de se emendar a constituição e assegurar à autoridade do Congresso a função de legislar sobre trabalho, inclusive na Comissão dos Vinte e Um, como se lê acima, visto que "Não é possível desconhecer nesta época as necessidades legais decorrentes da organização do trabalho. " Sem que o argumento de autonomia processual dos estados impedisse a aplicação e implementação de leis trabalhistas federais, apelando contra o argumento de inconstitucionalidade, a comissão aprova a emenda assegurando a autoridade do legislativo. A emenda número 25 ainda acrescentava ao artigo 34, dentre as prerrogativas do Congresso: "Legislar sobre licenças, aposentadorias e reformas, não as podendo conceder sem alterar por leis especiais. " No ano seguinte, durante a última discussão das emendas, o parlamentar Nicanor Nascimento se revela o responsável pela inclusão da emenda 22 ao corpo do parecer inicial da Comissão dos vinte e um.[154]

A primeira discussão na câmara sobre as emendas à constituição federal tem início em 5 de setembro de 1925. Devido à discordância interna entre membros da maioria com deputados

---

[153] Idem; ibidem, p. 2978.

[154] Anais da Câmara dos Deputados, sessão em 22 de junho de 1926, p. 331-349. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

que tiveram suas declarações de votos e restrições ao parecer do relator da Comissão dos 21 não publicados, além da intenção de apressar o processo de votação pela situação, a atuação da minoria em contestar regimentalmente o parecer surtiu certo efeito, e levou a maioria a recuar. Com um requerimento do líder Vianna do Castelo, 43 emendas são retiradas do projeto inicial da Comissão dos vinte um, com assinatura de 81 deputados.[155] O requerimento de retirada das emendas é aprovado por 118 votos a favor, e 9 votos contrários, com total de 127 deputados.

Assim, antes que as votações se iniciassem, restavam ainda do anteprojeto 32 emendas além das 4 enviadas pelo plenário e aprovadas pela Comissão dos 21. As contestações encaminhadas pela minoria em obstrução surtem efeito, e levam a maioria a acusar a oposição de ser antipatriótica em obstruir a votação da reforma constitucional. A minoria argumentou sem sucesso que o parecer deveria retornar à Comissão dos 21, visto que houve modificação no próprio projeto, e de que as emendas deveriam ser retiradas uma a uma, e não em bloco. Para obter maior consenso e alcançar disciplina nas votações, outro requerimento assinado por 26 deputados, em 26 de setembro, suprimiu mais 27 emendas. Levado a votação foi aprovado com 115 votos favoráveis, e 8 contrários, com o total de 123 parlamentares.[156] Para impedir a obstrução da minoria e alcançar maior disciplina da câmara, a bancada governista decidiu retirar em bloco essas 27 emendas, que somadas as 43 anteriores, resultam em 70 emendas retiradas. O que nos interessa ressaltar aqui é, que de todas as emendas retiradas, pouco foi modificado do que estava contido no anteprojeto da Comissão Especial de Reforma Constitucional sobre o *legislar privativamente sobre o trabalho*. Até aqui, mesmo com questionamentos de redação, e apesar de toda a disputa, a matéria trabalhista não esteve sujeita a conflito entre os parlamentares.

---

[155] Diário do Congresso Nacional, 19 de setembro de 1925, p. 3513. Rio de janeiro: Imprensa Nacional.
[156] Diário do Congresso Nacional, 27 de setembro de 1925, p. 3846-7. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

No segundo turno de votação, um novo projeto de resolução altera o regimento interno da câmara para a reforma constitucional. Na sessão de 5 de outubro de 1925 é apresentado pelo líder da maioria, Vianna do Castelo, o projeto de resolução número 5 da câmara, que busca reduzir a possibilidade de obstrução da minoria, e acelerar o processo de discussão e encaminhamento de votação. É assinado por 112 parlamentares, e um requerimento de urgência para a votação imediata do projeto é assinado por 71 deputados, e aprovado por 124 votos a favor, e 16 contrários.[157] No dia seguinte a maioria apresentava um substitutivo ao projeto de resolução que alterava o regimento, basicamente com o mesmo teor, porém restrito a 17 assinaturas de parlamentares que formavam o núcleo duro da maioria governista,[158] sendo aprovado por 119 deputados, e 15 votos contrários ao encerramento da discussão.[159] A maioria atropelou a oposição, e apressava a câmara para votar a revisão constitucional, confiando no reordenamento das emendas a ser efetivado pela Comissão dos Vinte e Um, impedindo, assim, qualquer indisciplina parlamentar.

Em 10 de outubro a Comissão Especial de Reforma Constitucional fez sua quarta reunião para verificar as novas emendas surgidas com o texto aprovado em primeira discussão. Segundo consta no parecer do relator da comissão especial após análise da primeira discussão

---

[157] Diário do Congresso Nacional, 6 de outubro de 1925, p. 4134. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. O conteúdo da alteração regimental é o seguinte: altera o processo de tramitação das emendas substitutivas; assegura que qualquer discussão pode ser encerrada desde que tenha sido efetuada duas discussões anteriores e mediante requerimento assinado por 53 deputados e aprovado por pelo menos dois terços dos presentes; a segunda discussão se fará emenda por emenda e se essa conter mais de um artigo, artigo por artigo; na primeira, terceira e nas discussões especiais o encaminhamento de votação será feito em bloco de uma só vez para todas as emendas propostas, e uma só vez para as emendas do plenário no prazo máximo de dez minutos; na segunda discussão o encaminhamento de discussão será feito uma só vez para cada artigo da proposta ou para cada uma das emendas do plenário, pelo prazo de cinco minutos; todos os prazos e interstícios são improrrogáveis, mas podem ser reduzidos a requerimento de qualquer deputado aprovado pela câmara; entre uma votação e a discussão imediata, a Comissão Especial poderá organizar a proposta de acordo com o vencido, distribuindo a matéria aprovada, fundindo-a, sistematizando-a, contanto que não altere a redação e o texto dos dispositivos aprovados; as questões de ordem ao tratar de matéria de reforma constitucional, só poderão ser propostas no prazo que dispuser o deputado para discussões ou para encaminhar votações.

[158] Diário do Congresso Nacional, 7 de outubro de 1925, p. 4134. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. O substitutivo é assinado por: Vianna do Castello (MG), Herculano de Freitas (SP), Getúlio Vargas (RS), Francisco Campos (MG), João Lisboa (MG), Valdomiro de Magalhães (MG), Camilo Prates (MG), Bocayuva Cunha (RJ), Francisco Peixoto (BA), Gilberto Amado (SE), Nelson de Senna (MG), Baptista Bittencourt (SE), José Alves (MG), Eduardo Amaral (MG), Alcides Bahia (AM), Cardoso de Almeida (SP), e Armando Burlamaqui (PI).

[159] Idem, ibidem, p. 4169-4170.

e votação, o deputado Nicanor Nascimento se declarou vencido, porém com interpretação que não só o legislativo privativamente deveria legislar sobre trabalho, mas também estados e municípios podem elaborar suas leis trabalhistas. Nas palavras dele na ata da Comissão dos 21:

> Pediu a palavra o Sr. Nicanor Nascimento, que declarou ser vencido aos pontos seguintes: a) o n. 28 do art. 34, emenda 2ª, fica mal colocado, pois não pode dar competência ao Congresso para legislar privativamente sobre o trabalho, pois posturas sobre constituição de fábricas, higiene municipal e outros problemas devem pertencer a estados e municípios. Deve tal artigo ficar entre as atribuições cumulativas do Poder Legislativo; [...] O Sr. Relator explicou que a função privativa do Congresso era só sobre direito contratual substantivo sem exclusão da competência peculiar aos Estados e municípios.[160]

A intenção de Nicanor Nascimento era não prejudicar com a emenda o pacto federativo, ampliando a possibilidade de regulamentação trabalhista não só privativa ao poder legislativo federal, mas também em problemas e peculiaridades que atentem para a organização do trabalho nos estados e municípios, que escapassem à autoridade legislativa do Congresso. Como legislar sobre o trabalho não era então regulamentado pela constituição de 1891, a competência implícita em estabelecer qualquer regulamentação sobre o tema era então designada aos estados.[161] O parlamentar pelo Distrito Federal almejava com a emenda que propôs não desvincular estados e municípios de estabelecerem também qualquer legislação trabalhista. Não seria privativo ao Congresso Nacional designar a legislação específica. Estados e municípios também seriam responsáveis, todavia, ao autorizar tal competência ao legislativo federal, a interpretação de inconstitucionalidade, ou preferência de legislação aos estados é ultrapassada,

---

[160] Idem.

[161] O artigo da constituição de 1891 que designa a competência aos estados não é específico, e sua interpretação desde o início de sua vigência fora a preferência dada aos estados para qualquer poder ou direito que não houvesse sido negado pelo texto constitucional. A autonomia dos estados havia passado por uma nova interpretação com o fim do império centralizador e a proclamação da república, até o início dos anos 1920 e o final da Primeira República. Como se nota pelo título II – Dos Estados – art. 65 – É facultado aos Estados: (...) 2°) em geral, todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição. A ausência de legislação trabalhista no legislativo federal se dava, por omissão, aos estados, não pelo aspecto refratário da elite parlamentar em regulamentar a legislação específica.

e o poder legislativo teria então competência e legitimidade ante o pacto federativo para propor conteúdo de legislação trabalhista sem interferir na autonomia das subunidades nacionais.

O relator salientava ainda que o conteúdo da emenda como privativo englobava o direito contratual como horas trabalhadas, exigência do trabalho, férias, trabalho de menores etc. A emenda não prejudicaria atribuições sobre a organização do trabalho, higiene de fábricas municipais e atribuições diversas que ainda estariam sob responsabilidade das administrações estaduais e municipais. Vale ressaltar a influência que o aspecto federativo desempenhava nos atores políticos quando se tratava de legislação trabalhista. Outros deputados assinam o parecer do relator na Comissão Especial com restrições e votos vencidos.[162] Entretanto, as mudanças em temas trabalhistas são aceitas, e as mudanças votadas em segunda e terceira discussão do projeto de reforma constitucional.

Em 11 de julho de 1925 o senado havia aprovado o regimento que apregoava as disposições gerais para tramitação da reforma constitucional na casa. Contudo, em 22 de outubro do mesmo ano a indicação número 5 da Comissão de Polícia altera o regimento do senado com o objetivo de apressar a tramitação da reforma constitucional, e assinado por 28 senadores da maioria governista. Os senadores da oposição Moniz Sodré (BA), Barbosa Lima (AM), Antônio Moniz (BA) e Soares dos Santos (RS) intervêm e contestam o pedido de urgência de votação para que a indicação seja enviada à Comissão de Justiça e Legislação para análise.[163] Os senadores apresentam 38 emendas a indicação de reforma do regimento, entre elas a emenda 22 que estabelece dois terços de votos da totalidade dos sessenta e três membros

[162] Antônio Monteiro de Sousa (AM), Getúlio Vargas (RS), Manuel Tavares Cavalcanti (PB), Juvenal Lamartine (RN) e Aníbal B. de Toledo (MT). A maior parte dos deputados questionava desde o primeiro parecer a emenda 1 que autorizava a intervenção federal nos estados em caso de insolvência financeira. Getúlio Vargas apresenta restrições a representação do Brasil na Santa Sé por entender não se tratar de matéria constitucional. Além de Nicanor Nascimento (DF), que argumenta que a função de legislar sobre trabalho não deve ser privativa do poder legislativo, portanto, aditava aos estados e municípios a capacidade de regulamentação do trabalho, e não suprimia como o termo privativo dava por entender pela discordância e sua exclusão do texto, o que foi contestado pelo relator como já estabelecido.

[163] Diário do Congresso Nacional, 24 de outubro de 1925, p. 4832-4845. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

do senado para aprovação de emendas, assinada por Benjamim Barroso (CE), Barbosa Lima (AM), Soares dos Santos (RS) e Jeronymo Monteiro (ES).[164] Como a minoria impõe forte obstrução para aprovação das alterações regimentais, a maioria negocia a aprovação da lei do inquilinato proveniente da câmara a partir do requerimento de urgência de Barbosa Lima. O líder da maioria no senado Bueno Brandão assim afirma:

> **O Sr. Bueno Brandão (MG)** – Há de se votar. Votado o Regimento do Senado, imediatamente será votada a lei do inquilinato. Se VV. EX. não votarem o regimento, é porque não querem a lei do inquilinato e a responsabilidade passará exclusiva sobre a minoria. As coisas são claras, bem claras.
> **O Sr. Barbosa Lima (AM)** – Quer dizer que a lei do inquilinato fica apendiculada à reforma da constituição; quer dizer que fica elevada à categoria de emenda à constituição (Riso).
> **O Sr. Bueno Brandão (MG)** – É extraordinária a oposição que estão desenvolvendo no senado; não querem discutir, não querem votar. Votem no regimento e imediatamente terão a lei do inquilinato.
> **O Sr. Moniz Sodré (BA)** – V. Ex. quer corromper-nos. (Riso).
> **O Sr. Bueno Brandão (MG)** – Estou muito longe disso.
> **O Sr. Moniz Sodré (BA)** – Trocar a lei do inquilinato pela nossa oposição![165]

A questão social se multiplicava. Além de diversos projetos que garantiam subsídios para a construção de habitações populares, entre 1921 e 1927 o preço dos alugueis era congelado por lei, impedindo sua elevação para o ano seguinte, o que pouco efeito obteve em atenuar o déficit habitacional na capital da república.[166] Contudo, os debates parlamentares sobre a Lei do Inquilinato sempre foram acirrados, e salientam o interesse da elite dirigente em solucionar a questão da habitação social com medidas intervencionistas, recorrentes desde a reforma urbana que demoliu os cortiços com interesse de saúde pública em 1904 no Rio de Janeiro.[167] Mais uma vez o projeto da câmara chegava ao senado solicitando o congelamento

---

[164] Diário..., 25 de outubro de 1925, p. 4907-4909.
[165] Diário..., 26 de outubro de 1925, p. 4940.
[166] O decreto n. 4403, de 22 de dezembro de 1921 inicia o congelamento de preços pela Lei do Inquilinato. Até 1927 a lei foi sempre revogada pelo Congresso. Coleção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1921. Volume I, Atos do Poder Legislativo (janeiro a dezembro), p. 340-341. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
[167] Segundo Bonduki (1994), a conjuntura da Primeira Guerra levou a um aumento exagerado no preço dos aluguéis, e diminuiu o ritmo de construções. “Este congelamento de aluguéis foi inócuo, no entanto, posto que a

para o ano vigente. A proposta da maioria demonstra o quanto a questão social estava imbricada para elite dirigente a reforma da constituição. Somente a revisão das leis da nação poderia estabelecer um ambiente de ordem e paz social que o país não alcançava desde ao menos as eleições presidenciais e o levante tenentista de 1922.

A Comissão Especial de Reforma Constitucional se reúne em 31 de outubro para apresentar comentários de seu relator Adolpho Gordo (SP), às cinco emendas aprovadas pela câmara.[168] A substituição do n. 29 do artigo 34 da Carta de 1891, que dá competência ao Congresso para legislar sobre terras e minas de propriedade da União, pelo conteúdo "*legislar sobre o trabalho",* é assim comentado:

> Neste momento, em que a organização do trabalho está preocupando a atenção dos legisladores de quase todos os países do mundo, inclusive o Brasil, é de toda a conveniência que a nossa Constituição Política consagre a disposição proposta, afim de que não se possam levantar dúvidas acerca da competência do Poder Legislativo ordinário sobre o assunto. [169]

---

lei não restringia os despejos, que se tornaram o expediente que permitiu os locadores escapar da regulamentação e recompor os valores dos aluguéis defasados" (p. 714). As primeiras moradias populares tinham sido construídas em 1906 pela prefeitura do Distrito Federal pressionada pela crise habitacional de derrubada dos cortiços. As vilas operárias foram outro tipo de empreendimento de grande porte para construção de moradias populares construídas pelas indústrias para serem alugadas ou cedidas aos operários. Além de garantir o saneamento público e a moralidade da classe trabalhadora, buscavam evitar revoltas operárias fixando-os perto do trabalho, e mantendo certo controle político e ideológico com um mercado de trabalho cativo e dependente da habitação concedida, garantindo assim a permanência no emprego e as precárias condições de trabalho. A produção rentista com subsídios estatais, em que industriais agiam como investidores, o sanitarismo e moralização das classes proletárias marcam a produção habitacional na Primeira República. BONDUKI, Nabil Georges. (1994) *Origens da habitação social no Brasil.* Análise social, vol. XXIX (127), 1994 (3°), 711-732. Uma política habitacional centralizada e coordenada por iniciativas estatais dispersas foi o que se operou a partir do Estado Novo e o populismo de Vargas. A iniciativa de centralização com a criação de um órgão específico só se efetivou com a criação do BNH em 1964 pela ditadura militar. A Argentina é usada em comparação ao Brasil em Bonduki (2004), em que maiores progressos foram alcançados na construção de habitações populares, sob o mesmo padrão de governo populista. Ver BOUNDUKI (2004) *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria.* São Paulo: Estação Liberdade (4ª edição). Sobre habitação popular e a questão social na Europa e Estados Unidos, ver Harloe (2008), que analisa seis países (Inglaterra, França, Alemanha, Holanda, Dinamarca e Estados Unidos), e traça um panorama das primeiras políticas públicas de habitação social desencadeadas. HARLOE, Michael. (2008) *The people's home: social rented housing in Europe & America.* Blackwell, Oxford, UK and Cambridge.

[168] Diário do Congresso Nacional, 1 de novembro de 1925, p. 5254-5260. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

[169] Idem, p. 5255.

É claro o consenso tanto na câmara como no senado, da inevitável necessidade de se organizar o trabalho como vinha ocorrendo em todos os países do mundo. Nenhum questionamento a autoridade do legislativo em elaborar leis trabalhistas seria mais endossado diante a autonomia federativa dos estados, ou interesse patronal a partir da aprovação do dispositivo constitucional.

O senador Paulo Frontin (RJ) reforça a necessidade de que se cumpra a lei de acidentes do trabalho pelo governo, para que haja concessão de aposentadorias a funcionários da União, mesmo que esses se acidentem antes dos dez anos de serviço. A quinta emenda fugiria da responsabilidade aprovada pela lei de acidentes em 1919. Em 11 de novembro Paulo de Frontin e mais dezoito senadores oferecem requerimento de destaque, para que sejam votados em separado os parágrafos 35 e 36 da quinta emenda, que tratavam da aposentadoria de funcionários públicos inválidos somente depois de dez anos de serviço, em discordância com a lei de acidentes de trabalho, e aposentadoria compulsória ao maior de 70 anos.[170] No dia seguinte o requerimento é aprovado, e por unanimidade dos 52 senadores presentes, que votam por retirar o conteúdo da quinta emenda nos parágrafos 35 e 36, em substitutivo aos artigos 75 e 80 da constituição de 1891. Foi a única alteração ao projeto que retorna à câmara no ano seguinte.

O que se pode inferir sobre esse primeiro ano de votação é que a maioria não conseguiu aprovar facilmente o conteúdo da reforma da constituição sem suprimir muitas emendas do anteprojeto inicial. Com frequentes alterações no regimento, tanto em 1924 e 1925, na câmara

[170] Diário do Congresso Nacional, 12 e 13 de novembro de 1925, p. 5641-2. Rio de janeiro: Imprensa Nacional. O senador parece que não consegue reunir as assinaturas necessárias para que o §22 da quinta emendas, relativo a restrição do *habeas corpus* somente entendido pela liberdade de locomoção também ocorra em votação em separado. Entretanto, reúne as assinaturas necessárias para o voto em separado dos parágrafos 35 e 36. Os senadores que assinam o requerimento são: Paulo de Frontin (DF), Bueno de Paiva (MG), Vespúcio de Abreu (RS), Ferreira Chaves (RN), Souza Castro (PA), Cunha Machado (MA), Antônio Massa (PB), Eurípedes de Aguiar (PI), Luiz Adolpho (MT), Vidal Ramos (SC), Miguel J. R. de Carvalho (RJ), Magalhães de Almeida (MA), Aristides Rocha (AM), João Lyra (RN), Eusébio de Andrade (AL), Bernardino Martins (AL), Bueno Brandão (MG), Epitácio Pessoa (PB) e Eloy de Souza (RN).

e no senado, a maioria impôs restrições ao tempo de discussão, proposição e encaminhamento de votação das emendas. A situação buscou suprimir a contestação da minoria, e condensar o conteúdo inicial de discussão a cinco emendas para assim obter maior disciplina parlamentar, e alcançar a aprovação mais acelerada sem divergências entre as bancadas pela votação qualificada de dois terços dos presentes nas duas casas. Na segunda emenda em que ficou contido o *legislar sobre o trabalho*, a alteração proposta por Nicanor Nascimento ao retirar o advérbio *privativamente* como competência exclusiva do Congresso Nacional, teve como objetivo expandir a regulamentação do trabalho também aos estados e municípios, e que não seria uma competência exclusiva do legislativo, ficando implícita também a essas unidades propor leis trabalhistas específicas ao seu modo de produção, mas necessitava do dispositivo constitucional para a segurança jurídica do poder legislativo, e garantia de implementação e cumprimento pelas subunidades da federação.

4.2.1 Os debates em 1926 e a aprovação da reforma da constituição

Na mensagem presidencial que inaugura os trabalhos legislativos em maio de 1926, Arthur Bernardes salientou que não trouxe a ideia preconcebida contra a revisão, a experiência de governo o havia levado a defender a necessidade de reformulação dessa construção política de trinta e sete anos de vida do regime republicano. O fetichismo difundido sobremaneira pelo partido conservador em não alterar o pacto fundamental da república, como propunham em oposição a campanha civilista e o partido liberal de Rui Barbosa, e os idealistas constituintes do liberalismo federativo de 1891, são considerados ultrapassados pelo presidente, como afirma:

> O fetichismo que uma corrente política entreteve durante largo período pela lei básica da nação, propugnando a sua intangibilidade, era menos reconhecimento de sua perfeição do que o receio de tocar-lhe na sua estrutura, antes de consolidada pelo tempo. Essa razão deixou de existir. Trinta e sete

> anos de vida do regime, forte contra todos os embates materiais e morais, que lhe têm trazido provações ininterruptas, inabalável ante as agitações civis e os levantes militares, testemunham a sua firmeza e inanidade do receio de tocar-lhe mesmo nas obras vivas, para executar os reparos necessários. [171]

E prossegue criticando a oposição ao governo durante a tramitação da reforma no ano anterior:

> Das objeções que surgiram relativas às oportunidades da reforma, nenhuma pôde resistir à crítica. Na imprensa e nos comícios nunca o governo exerceu nem pretendeu exercer a censura das opiniões sobre a reforma, a qual foi livremente discutida. No Congresso, sabeis que, se alguma pressão se esboçou nos debates, foi a que ensaiou a minoria procurando impor sua opinião ou sua vontade ao sentimento da maioria, - o que constitui a adulteração mais flagrante do regime republicano. A reforma trará grandes benefícios à vida da República, suprimindo pontos de controvérsia, definindo com clareza a compreensão dos institutos jurídicos debatidos, delimitando mais precisamente certas atribuições dos poderes públicos, reforçando a defesa do país contra estrangeiros indesejáveis, prevenindo as facilidades financeiras na feitura do orçamento e outras modificações de incontestável necessidade. [172]

Assim são abertos os trabalhos legislativos com a crítica à minoria por tentar adulterar o regime representativo, e impor sua opinião pela não aprovação da reforma à maioria. Com críticas da oposição parlamentar à mensagem presidencial em considerar que os movimentos sediciosos estavam erradicados no país, o presidente da câmara aguarda as comissões permanentes e a mesa serem eleitas para dar prosseguimento a discussão da proposta de reforma constitucional, em dissidência ao regimento especial que estabelecia o andamento da reforma 15 dias após iniciado os trabalhos do Congresso Nacional para a proposta aprovada pelo senado.[173]

---

[171] Anais da Câmara dos Deputados, sessão solene de abertura da 3ª sessão legislativa da duodécima legislatura do Congresso Nacional da República dos Estados Unidos do Brasil, em 4 de maio de 1926, p. 26-7. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
[172] Idem.
[173] Anais da Câmara dos Deputados, sessão em 17 de maio de 1926, p. 440. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. Um projeto de resolução proposto por Solano da Cunha (PE) é aprovado na sessão do dia seguinte, e altera o art. 16 do projeto de resolução 1B, de 1924, e acrescenta ao regimento a eleição da mesa e de suas comissões permanentes para que nova discussão se estabeleça. Anais..., sessão de 18 de maio de 1926, p. 443.

As cinco emendas do projeto de reforma discutidas no senado, excluídos os parágrafos 35 e 36 de sua quinta emenda, constavam no expediente dos anais da câmara para que se desse início as discussões em 11 de junho,[174] e se principiam em 16 de junho de 1926 o segundo turno de debates. A oposição se mantém coesa em se declarar favorável à revisão constitucional, mas contrária à sua discussão com sanções a ampla liberdade de discussão em estado de sítio.

O baiano João Mangabeira recuperou entrevista de Rui Barbosa ao jornal de Porto Alegre *Correio do Povo,* Mangabeira usa a entrevista de Rui como precedente da necessidade constitucional para se legislar sobre trabalho. Segundo o parlamentar:

> **O Sr. João Mangabeira (BA)** – (lê): "24, criar e suprimir empregos públicos federais, inclusive os das secretarias das câmaras e dos tribunais, fixar-lhe as atribuições e estipular-lhes os vencimentos"; São as emendas que diminuem as nossas atribuições; eu as estudarei também daqui a pouco; todas elas se filiam a uma mesma série, todas dizem respeito a uma mesma medida constitucional (lê): "28, legislar sobre o trabalho"; será aí, o atentado ou a restrição da liberdade?
>
> Compulso, senhores, a entrevista dada ao *Correio do povo* e vejo (lê): "Trouxeram ao Brasil a questão social. Ela urge por medidas, que com seriedade atendam aos seus mais imperiosos reclamos. Mas como lhe atenderíamos nos limites estritos do nosso direito constitucional? " E continua Ruy a sustentar a urgência da revisão para atender aos interesses do trabalho, como depois haveria de explanar largamente essa necessidade na sua conferência proferida a 20 de março de 1919, sobre "A questão social e a política no Brasil", no Teatro Lyrico desta Capital. É a isto exatamente que se busca atender sob essa fórmula: "legislar sobre o trabalho"; porque, então, se interpretará que, legislando sobre o trabalho, implicitamente se poderá legislar sobre todas as medidas de que o trabalho precisa. Logo, ainda uma vez, a emenda encontra apoio nas opiniões, expressamente declaradas, do conselheiro Ruy Barbosa. A outra: "Legislar sobre licenças, aposentadorias e reformas, não as podendo conceder, nem alterar, por leis especiais", estudarei também depois. [175]

Como conterrâneo e discípulo de Rui Barbosa, Mangabeira defende que o que está sendo proposto no conteúdo das emendas em votação já faziam parte do discurso do conselheiro baiano, e em grande parte compunham a plataforma do partido liberal e sua candidatura à

[174] Anais..., sessão em 11 de junho de 1926, p. 42-50. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
[175] Anais da Câmara dos Deputados, sessão em 23 de junho de 1926, p. 408-9. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

presidência da república em 1909. O discurso busca atacar a minoria em oposição à reforma, que dizia que a mesma seria um atentado e restrição à liberdade da nação. A segunda emenda ao artigo 34 da Constituição de 1891, que trata das competências privativas do Congresso Nacional, busca, entre outros dispositivos, regulamentar as aposentadorias e dar autoridade ao poder legislativo em tratar de temas da questão social e projetos de lei de que o trabalho necessitava.

Como representante do Distrito Federal na Comissão Especial de Reforma Constitucional, Nicanor Nascimento (DF) profere discurso durante a tramitação das emendas em que revela ser de sua autoria a introdução de "quatro palavras" (legislar sobre o trabalho) no anteprojeto de revisão. Com um discurso que usa termos do materialismo histórico, posto que o deputado se declarava socialista, o parlamentar fez parte da maioria e da Comissão Especial de Reforma da Constituição que apoiava o governo sem deixar de criticá-lo. A maior parte dos representantes do Distrito Federal faziam oposição ao governo de Arthur Bernardes na câmara. Nicanor havia sido degolado durante o governo de Epitácio Pessoa para a legislatura de 1921-1923, e retornava à câmara com muito prestígio devido aos mandatos anteriores que exerceu entre 1911 e 1917. A iniciativa de criação da Comissão Especial de Legislação Social foi sua, além da participação ativa na mesma, e projetos de lei como a regulamentação das horas de trabalho para o comércio que não obteve sucesso. Como afirma o parlamentar:

> Entretanto, na Reforma que se efetua no Brasil, não houve senão *quatro palavras*, introduzidas por mim, e que revelam esse propósito. Se não sido esse esforço, que conseguiu este mínimo, não teríamos na reforma constitucional nenhum percebimento para essa transformação que se opera no mundo e que, reflexamente tem de se realizar no Brasil, mas da qual não cogitam os nossos estadistas contemporâneos. As únicas palavras que se conseguiu introduzir na reforma constitucional, como capacidade do Poder Legislativo, são:
> - "Legislar sobre o trabalho"! "
> **O Sr. Lindolpho Collor (RS)** – É pouco...
> **O Sr. Nicanor Nascimento (DF)** – Acho que é pouquíssimo. Mas VV. EEx. não quiseram dar mais.
> **O Sr. Baptista Luzardo (RS)** – É nada.

> **O Sr. Nicanor Nascimento** – Se V. Ex., Sr. Presidente, folhear a Constituição alemã verificará que tem, no art. 7°, os §§ 5°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11°, 13° e 15°, cuidando, meticulosamente dessas questões "engines of social progress", que tanto interessam ao equilíbrio econômico das classes.
> **O Sr. Lindolpho Collor** – A Constituição alemã previu até a existência de comissões técnicas. [...]
> **O Sr. Nicanor Nascimento** – [...] Entretanto, em nossa reforma, não foi possível introduzir mais do que já citei. E por que? Porque os nossos estadistas ainda não perceberam que a mentalidade humana, universal, já perdeu o respeito pela propriedade absoluta, e entendeu que ela é um instituto, como a família, como todos os outros institutos sociais...
> **O Sr. Lindolpho Collor** – Nesse ponto estou em desacordo com V. Ex. [176]

Além de fazer referência a constituição alemã, Nicanor Nascimento compara a conjuntura política da revisão constitucional brasileira ao plebiscito constitucional ocorrido no Chile em 1925, em que o país altera seu regime político para o presidencialismo, e muda o status quo do parlamentarismo então vigente. No debate com Lindolpho Collor, Nicanor Nascimento rejeita a alcunha de comunista, e alega que se limita a estudar os fenômenos sociais com base científica, e volta a dar o exemplo da constituição alemã do pós-guerra, como afirma:

> Estudando as fórmulas constitucionais que neste tempo devem ser reformadas, tenho de estar de acordo com os institutos, com os fatos, com os atos contemporâneos. E o fenômeno que assinalo, neste momento, é que, em todo o mundo a evolução das constituições tem duas diretivas: a conformação da propriedade aos fins do progresso, do bem público, e a concentração das forças políticas e sociais, na mão do Estado, para realizar por uma autoridade suprema esse bem público, contra e acima das classes e dos partidos. E então, mostrava que, enquanto a Constituição alemã declara que o Governo da União providenciará sobre assistência pública, sobre assistência proletária, sobre assistência aos lactantes, sobre assistências às mães, sobre seguros operários, sobre segurança e perfeição das fábricas, sobre higiene destas, sobre pauperismo, sobre subsídio aos desocupados etc. – são talvez vinte títulos, provando como os dirigentes alemães, naquela hora convulsionada, depois da derrota, escorrendo em sangue, tombando em ruína, atenderam ao estado real da sociedade que tinham de governar; - nós, ao invés de prever os fenômenos que se estão realizando, que se estão processando, subterraneamente, a despeito de nossa vontade e de nossas doutrinas, em lugar de prepararmos os acontecimentos por uma legislação adequada, bastante elástica, que permita ao Estado prover e prever em todas estas matérias, não cogitamos, na reforma constitucional que se pretende concluir, de nenhuma dessas questões, e só tratamos das matérias meramente políticas.

[176] Anais da Câmara dos Deputados, sessão em 22 de junho de 1926, p. 337-338. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

> É evidente, que o espírito da reforma, no que tem sido altamente criticado pelos ilustres representantes da minoria, oferece a característica de robustecer o Estado, de fortalecer o Poder Executivo, afim de que a ordem pública, que permite o desenvolvimento social pela tranquilidade de todos os elementos de progresso, seja cada vez maior, mais firme.
>
> Mas senhores, é esta precisamente a questão que tem sido posta em todo o mundo. [...] [177]

Nicanor Nascimento passa então a discutir a questão da revisão constitucional chilena. Para o parlamentar, seria uma tendência mundial no entre guerras fortalecer o poder executivo, expandir direitos trabalhistas à população proletária, e garantir assistência pública estatal aos vulneráveis, com medidas intervencionistas por parte do Estado. Todavia, a reforma constitucional no Brasil não se ocupava em grande medida em elevar as capacidades do estado com uma legislação trabalhista adequada e elástica. As matérias meramente políticas e de organização e competências dos poderes é que foram tratadas na revisão constitucional. O discurso tem a intenção de justificar o fortalecimento do Estado para que a ordem pública alcance o desenvolvimento social e o progresso, mesmo que a revisão constitucional a ser aprovada não os tenha almejado. A necessidade de ordem, ainda que em formas transitórias de despotismo, é o motivo que leva o parlamentar a apoiar a reforma constitucional.

A primeira votação do segundo turno foi realizada em 25 de junho de 1926. A emenda número 2, que autoriza o Congresso a legislar sobre o trabalho suscitou menor divergência com 118 votos sim, e apenas o deputado João Simplício (RS) votando pela não aprovação.

Em 28 de julho iniciava-se a segunda discussão das emendas, tendo sido aprovadas em 30 do mesmo mês com o mesmo padrão de votação. A minoria rejeita se expressar em votos, e o segundo pleito mantém pouca alteração dos votos contrários da primeira votação. O recurso ao poder judiciário é apontado pela minoria como a última opção para barrar e obstruir a revisão

[177] Idem, p. 341.

constitucional diante os erros regimentais de tramitação, e descumprimento de regras para a revisão estabelecidas na carta de 1891.

A terceira discussão ocorre em 5 de julho, com votação em 8 do mesmo mês, e são então enviadas ao senado em 13 de julho de 1926. O jurista e professor Gudesteu Pires (MG)[178] expõe os motivos que o levam a dar voto favorável ao projeto de revisão, nestes termos:

> Em um livro de rara vivacidade e de aguda visão dos fenômenos sociais, Jéan Cruet estudou a vida do direito diante da impotência das leis e mostrou-nos o quadro épico dessa luta silenciosa de todos os dias, entre as necessidades crescentes de uma evolução vertiginosa e as deploráveis insuficiências do aparelhamento legislativo. É em uma tal circunstância que nos encontramos nesta emergência. A tarefa constituinte, a que somos chamados, é um trabalho paciente de adaptação. *País em plena formação político-social, ainda não terminamos a edificação do Estado e temos que nos desatar das faixas de um individualismo romântico e avançar, resolutamente, para o socialismo pragmático e eficiente.*
> **O Sr. Nicanor Nascimento (DF)** – Muito bem.
> **O Sr. Gudesteu Pires (MG)** – É esta, Sr. Presidente, segundo me parece, a ideia dominadora das emendas à Constituição que estamos votando. [...] [179]

De acordo com o deputado, as insuficiências do aparelhamento do poder legislativo motivaram as emendas de revisão constitucional, e se encaminhavam para uma evolução e adaptação do Estado para um socialismo pragmático e eficiente, crítico ao individualismo liberal, e reformador da formação político-social do país. Ao comentar a segunda emenda em discussão, o parlamentar defende a regulamentação e limitação do comércio exterior e interior exigidas pelo bem público, que seria mesmo uma defesa contra os açambarcadores e contra os "*trusts*" que se proliferavam diante a insuficiência das técnicas legislativas em controlar o baixo câmbio e a elevada inflação. A emenda investia de poder de regulamentação o legislativo, e

---

[178] Gudesteu Pires foi professor da Faculdade de Direito de Belo Horizonte, conselheiro municipal e membro ativo do PRM. Exerceu vários cargos públicos como advogado geral do estado durante o mandato de Arthur Bernardes (1918-1922), e secretário de finanças durante o governo de Antônio Carlos (1926-1930). O deputado é reconhecido em sessão de 19 de agosto de 1925 após a indicação de Afonso Pena Júnior ao Ministério da Justiça. Diário do Congresso Nacional, 20 de agosto de 1925, p. 2608. *O Paiz*, 19 de agosto de 1925.

[179] Anais da Câmara dos Deputados, sessão em 5 de julho de 1926, p. 255. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. Grifos nossos. Qualquer medida mais intervencionista do Estado a época era considerada socialista, em oposição a doutrina liberal individualista de livre mercado e ausência de qualquer regulamentação pelo Estado.

seria expressão de "uma nova concepção econômica e social do direito. Não há direito individual que possa vingar, quando entra em colisão com os interesses maiores da coletividade."[180] Continuava seus comentários à segunda emenda ao tratar da autorização dada ao Congresso para legislar sobre o trabalho:

> Pouco adiante vemos ainda autorização dada ao Congresso para legislar sobre o trabalho. Não era possível, Sr. Presidente, que se vai formando, para o bem comum, através da legislação social. Entretanto, encontramos aqui, como se tem encontrado na América do Norte, óbices muito sérios a essa legislação, porque diante o *art. 65, n. 2, da nossa Carta Fundamental, os poderes que não forem expressamente negados aos estados, são a eles deferidos*, e entre aqueles estão os relativos a essas medidas restritivas. É de redação idêntica a 10ª emenda da Constituição americana. Por isso é que naquele país têm naufragado várias tentativas de leis protetoras do trabalho. Em 1916, a Suprema Corte declarou inconstitucional a chamada "Child Labor Law", que proibia o trabalho dos menores de 16 anos nas fábricas. O legislador, cautelosamente, procurou livrar-se desse obstáculo constitucional e criou o imposto de 10 %, em 1919, sobre a renda de indústrias que ocupassem o trabalho infantil.
>
> Pois bem; mesmo essa lei foi fulminada pela pecha de inconstitucional, pela Suprema Corte, por entender que essa legislação só pode ser entregue aos Estados e não à União. Daí surgir, posteriormente, com o apoio do presidente Coolidge, em sua primeira mensagem, uma emenda à Constituição especialmente para a proibição do trabalho infantil. Essa emenda não terminou, ainda, sua marcha constituinte. [181]

Assim, a exemplo do federalismo estadunidense e da décima emenda de sua constituição, a omissão de autorização ao legislativo federal em aprovar legislação social seria proveniente de uma autorização prévia (ou direito não negado) aos estados de legislarem sobre todo e qualquer poder ou direito que não lhes for vetado por cláusula expressa na constituição. A citação é fundante do argumento que aqui se desenvolve, e demonstra com clareza o aspecto não refratário das elites dirigentes em aprovar conteúdo de legislação social. O debate que se propunha não era meramente econômico e determinado por pressões do empresariado nacional

---

[180] Idem.

[181] Idem, p. 256. Constituição de 1891: artigo 65 – É facultado aos Estados: 1°) celebrar entre si ajustes e convenções sem caráter político; *2°) em geral, todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição.* Grifos nossos.

em restringir a aprovação de legislação trabalhista. Havia, até a reforma da constituição em 1926, um debate político fortemente enraizado na omissão de autorização ao legislativo federal em propor leis que seriam, implicitamente, de atribuição dos estados, já que não era expresso nas atribuições dos estados legislar sobre o trabalho, e, portanto, inconstitucionais. Assim, *o aspecto federativo e a intervenção da União nos estados ao legislar sobre o trabalho seria o maior entrave à aprovação de legislação social durante a Primeira República.* Gudesteu Pires finaliza seus comentários à segunda emenda com a citação da conferência realizada por Rui Barbosa em 1919 sobre a questão social:

> Não é demais que ouçamos, sobre a matéria, a maior autoridade constitucional do nosso país, que é Ruy Barbosa, que a estudou brilhantemente, mostrando as dificuldades de nossa legislação do trabalho diante do nosso texto constitucional.
>
> Dizia ele, em conferência realizada no Theatro Lyrico, em 1919, comparando o nosso caso com o da América do Norte:
>
> "Verdade seja que várias disposições legislativas têm sido ali sustentadas como constitucionais, isso porque, sendo todas elas inspiradas na consideração de obrigarem o operário dos excessos do trabalho e da usura na sua remuneração, "eram leis de polícia"; isso porque, como tais, cabiam aos poderes de polícia cometidos pela Constituição nacional "aos Estados"; isso, enfim, porque, decretadas, como eram, por estes, estavam nos limites de sua competência constitucional. Mas, quanto aos poderes de polícia, a nossa Constituição é a mesma. Esses poderes tocam, aqui também, à competência estadual. Se, portanto, nos apoiarmos nesses julgados americanos, divergentes dos outros, será para chegarmos à mesma conclusão, isto é, à conclusão de que, podendo apenas, os Estados legislar sobre tal assunto, as leis que a respeito dele votasse o Congresso Nacional *seriam inconstitucionais e nulas."*
>
> De mais nada precisamos, Sr. Presidente, para justificarmos este ponto da emenda ora em debate. [182]

Nota-se aqui, que a referência que se faz à questão social durante toda a Primeira República como caso de polícia, encontra interpretação na fala de Rui Barbosa como poder de proposição, execução e implementação de legislação social. O argumento de Rui Barbosa pela necessidade de alteração constitucional e a comparação com os Estados Unidos para avançar no conteúdo de legislação social é então retomado e usado como justificativa pelos

[182] Idem, p. 256-7, grifos do orador.

parlamentares da maioria a favor da segunda emenda de revisão constitucional. Mesmo pela oposição, que nega apoio à reforma e se retira da votação das emendas, Wenceslau Escobar (RS) ainda comenta sobre a segunda emenda:

> O n. 28 da emenda n. 2, que deve constituir o n. 28 do art. 34 da constituição dispõe – legislar sobre o trabalho. É uma disposição inteiramente nova. Não se pode, entretanto, contestar sua utilidade. É inegável que, conquanto não houvesse uma disposição constitucional a respeito, nunca se contestou ao Congresso o direito de legislar sobre tudo quanto afetasse o trabalho nas relações genéricas do interesse social. Mas como cada vez, entre todos os povos cultos, maior é sua importância, em vista da multiplicidade de suas incessantes transformações, quer motivadas pelo "progresso e descobertas científicas aplicadas à indústria, quer devidas à própria evolução das ideias e organizações sociais", é conveniente que haja um texto constitucional sobre matéria de tão elevada transcendência. [183]

Alguns pontos da revisão constitucional eram então apoiados pela minoria, e consenso entre os parlamentares mesmo com clara intenção da oposição em recusar a reforma constituinte se ausentando das votações. A segunda emenda ao legislar sobre o trabalho foi o exemplo desse comportamento dos atores políticos. De fato, a emenda que autorizava o Congresso a legislar sobre o trabalho, foi aprovada definitivamente na Câmara e de forma unânime por 122 deputados.

Assim, cabe ressaltar o aspecto intervencionista manifesto na revisão constitucional de 1926, em que liberais-democratas (sobretudo em relação a restrição do *habeas corpus*) se opuseram aos antiliberais intervencionistas, sobremaneira a partir do discurso de Francisco Campos (MG) no segundo ano de votação, em que a maioria se manifestou no parlamento de modo mais amplo. Mesmo com diferentes correntes de pensamento, estas se aliaram pelo consenso da necessidade de maior intervenção do Estado tanto em assuntos como legislar sobre o trabalho, como em fortalecer os poderes do executivo nacional para lidar com autoridade nas dissidências estaduais, e a conjuntura de desordem e levantes militares tenentistas (CURY,

[183] Idem, p. 280.

2003: 133). A questão do papel do Estado com as pressões por legislação social pelos trabalhadores, os interesses do patronato, o descontentamento militar e demandas de estados não hegemônicos e de pequena representação no legislativo, além de setores conservadores orgânicos arraigados a ideologia de construção de um Estado com um executivo fortalecido para que se prospere a ordem política são aspectos que devem ser considerados quando se leva em conta a aceitação praticamente unânime em revisar a constituição em seu conteúdo sobre o trabalho e as relações de produção.

A autorização ao Congresso em legislar sobre o trabalho e a regulamentação do comércio são caracterizadas como emendas anti-individualistas, e Sá Filho assim comentava:

> Por mais que se tenha procurado subtrair a reforma, às novas correntes do pensamento universal não foi possível impedir, de todo, que elas ali penetrassem, abrindo as duas brechas da limitação da liberdade do comércio e da legislação de amparo ao trabalho. O individualismo exagerado da revolução francesa, que presidiu a todo o século XIX, ainda encontrou a mais ampla consagração na Carta de 1891, cuja declaração de direitos é um código de egoísmo individualista. Todo o direito moderno reage contra o dogma de que o Estado foi feito para o indivíduo. E a sua crescente socialização traduz a vitória do interesse coletivo sobre o interesse individual e prepara a mais formidável revolução que a ciência jurídica tenha jamais experimentado. É o próprio direito privado que começa a atravessar a crise que o levará à agonia e à morte: e todos os institutos jurídicos passam a revestir o aspecto de institutos sociais, e, portanto, públicos. Bacon, com seu aforismo, é um precursor. Não era possível, em uma elaboração constitucional, fugir à influência dessas ideias vitoriosas. Infelizmente elas atuaram de modo mesquinho na reforma em aprovação. E se pode dizer que tanto para a regulamentação do comércio, como para a do trabalho, a preocupação dominante foi a de resolver a dúvida quanto a competência para decretá-la, que ficou reservada à União, em prejuízo dos Estados. [184]

O deputado baiano afirma que novas ideias sobre regulamentação e intervenção do Estado não poderiam passar despercebidas ao projeto de revisão constitucional. A legislação do comércio e a liberdade de trabalho foram contempladas. *Portanto, não seria consenso durante todo o período da Primeira República que o pensamento liberal e seu individualismo seria*

[184] Anais da Câmara dos Deputados, sessão em 8 de julho de 1926, p. 542-3. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

ideologia homogênea entre a elite política dirigente. A crítica ao liberalismo encontra respaldo dentre a elite política, e as modificações ocasionadas no direito e a proeminência da propriedade individual são então endossadas pelo parlamentar. O Estado não seria feito para o indivíduo, mas para o interesse coletivo; e o direito privado ia então estabelecendo princípios de direito público.

Entretanto, durante a revisão constitucional, a influência das novas ideias "vitoriosas" seria "mesquinha", visto que essa se propôs unicamente a solucionar o embate entre União e estados, dando competência àquela em estabelecer regulamentação, e medidas anti-individualistas para conter o "individualismo exagerado da Revolução Francesa", que fora predominante dentre os constituintes de 1891, e em todo o século XIX. *O comentário crítico ao liberalismo é representativo do consenso entre a elite parlamentar da necessidade de maior intervenção estatal, logo, diverso do dogma liberal de livre mercado.* Ademais, a reforma da constituição se esforçou em restringir o federalismo exacerbado da Carta de 1891, outro princípio liberal, ao hipertrofiar as competências da União e do executivo na regulamentação do comércio e do trabalho. Sá Filho finaliza seus comentários às emendas anti-individualistas ao salientar sua crítica ao parágrafo 28 da segunda emenda:

> Assim também na competência delegada ao Legislativo Federal para legislar sobre o trabalho, parece só se ter tido em vista dirimir uma questão de jurisdição. Evitou-se a incerteza da jurisprudência, mas pouco se adiantou, porque realmente sendo o trabalho considerado objeto de novo direito industrial, não podia deixar de ser compreendido na competência do Congresso para decretar o direito substantivo ou material. E, entretanto, inegável que essa mesma competência fica ampliada, até as matérias do processo. *Demais, o intérprete futuro não poderá deixar de descobrir na letra da emenda, o espírito do coletivismo triunfante, com todas as suas consequências profundamente humanas. Merecem, pois, todos os louvores, essas emendas anti-individualistas,* [...]. [185]

[185] Idem. Grifos nossos.

Portanto, os ideais que circundavam a sociedade e a elite política durante a revisão constitucional foram instrumentalizados somente para atenuar os conflitos entre os estados e a União, no que tange a regulamentação do trabalho e comércio. Não havia dentre a elite dirigente uma opção esclarecida em modificar o tratamento jurídico do direito industrial e de propriedade para se dar prevalência ao direito coletivo, em contraponto ao direito individual, ou mesmo uma nova definição tributária entre as competências da União e as subunidades federativas.

Contudo, o avanço ao estabelecer a competência do Congresso em legislar sobre o trabalho fora demasiadamente importante para a interpretação jurídica e constitucional ao evitar dúvidas da magistratura em processos estabelecidos em instâncias estaduais, e nas próprias decisões sobre a inconstitucionalidade do legislativo federal em aprovar qualquer medida de legislação social, trabalhista ou previdenciária. Ao estabelecer a prerrogativa ao Congresso é marcante o argumento do parlamentar de "descobrir na letra da emenda, o espírito do coletivismo triunfante, com todas as suas consequências profundamente humanas. ".

O texto com as cinco emendas aprovadas pela câmara foi enviado ao senado em 13 de julho, e publicado oficialmente no diário da câmara alta em sessão de 3 de setembro de 1926.[186] Durante o exame no Senado, vários parlamentares convergem em defender a normativa sobre o trabalho.

Tendo como interlocutor Sampaio Corrêa (DF), que combateu o dispositivo 28 da segunda emenda em legislar sobre o trabalho, Adolpho Gordo (SP) defendeu a emenda, e assim se manifestava em discurso de 18 de agosto:

> Neste momento, a legislação sobre o trabalho está preocupando a atenção de todos os Parlamentos e Congressos do mundo. O trabalho é uma função social que cria direitos e deveres e as normas reguladoras de contrato de trabalho devem ser elaboradas de plena harmonia com a fase atual do desenvolvimento econômico. *Como o assunto afeta profundamente interesses gerais, o Estado não pode deixar de intervir e de sobre ele deliberar. A determinação das horas de trabalho, as organizações de trabalhadores, as lutas entre patrões e*

[186] Diário do Congresso Nacional, 4 de setembro de 1926. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

> *operários e outros assuntos idênticos, afetam o interesse público e é bem manifesto que o Estado não pode cruzar os braços. Mas a nossa Constituição Política, garantindo amplamente a liberdade do trabalho, poder-se-ia taxar de inconstitucionais leis daquela natureza. Daí a necessidade do dispositivo*. Aprovado, ficará estabelecido que – em face da nossa Constituição Política, o Congresso Nacional tem competência para legislar sobre o trabalho, dentro da esfera de sua ação. [187]

Sampaio Corrêa havia questionado a interferência da União em competências dos estados e municípios como no caso de legislar sobre o trabalho, além do conteúdo privativamente ao Congresso contido no anteprojeto e depois retirado, o que reduzia a possibilidade de estados e municípios proporem legislação adequada ao ambiente em que o trabalho se organizava.

Em defesa do situacionismo, o senador sergipano Lopes Gonçalves enobrece a iniciativa do presidente da revisão constitucional, que seria não só um direito, mas um dever cívico do chefe da nação em pacificar movimentos sediciosos, e estabelecer a ordem política.

Ao ser questionado por Moniz Sodré (BA) sobre conteúdo da segunda emenda assim se pronuncia:

> **O Sr. Moniz Sodré (BA)** – E a competência do Congresso legislar sobre o trabalho? ...
> **O Sr. Lopes Gonçalves (SE)** – Se é uma sabatina, responderei com prazer: É uma competência privativa do Congresso. *A lei do trabalho, como V. Ex. sabe, é uma lei substantiva, e entre nós, diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos, os nossos Estados não têm competência para legislar sobre direito substantivo*.
> **O Sr. Moniz Sodré** – De modo que o trabalho vai ser regulamentado pelo Congresso Nacional.
> **O Sr. Lopes Gonçalves** - Regulamentado, propriamente, não, porque devo usar de expressão técnica: é instituto que só pode receber preceitos gerais, de ordem substantiva e fundamental da Legislatura Nacional.
> **O Sr. Moniz Sodré** – Regulamentar, não; legislar. Vossa Ex. entende que os Estados não têm competência para legislar sobre direito substantivo. [188]

---

[187] Diário do Congresso Nacional, 25 de agosto de 1926, p. 2543. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. Grifos nossos.
[188] Diário do Congresso Nacional, 25 de agosto de 1926, p. 2543-2548. Discurso pronunciado em 21 de agosto de 1926. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. Grifos nossos.

Assim se nota nas palavras dos senadores as divergências entre as competências federativas, e o paradigma de consenso no senado de que o legislativo federal deveria ter competência *privativa* em legislar sobre o trabalho em seu conteúdo substantivo. E como os estados não estariam autorizados a legislar sobre matéria substantiva como ocorria nos Estados Unidos, caberia ao Congresso Nacional, e não aos estados e municípios, (como fora argumentado por Nicanor Nascimento na comissão dos 21 da câmara durante a discussão do anteprojeto de revisão, ao retirar o conteúdo privativo da emenda) o caráter privativo do legislativo federal em estabelecer leis sobre o trabalho. A regulamentação poderia ser dada por estados e municípios, porém, a proposição fundante de direito substantivo de leis trabalhistas seria exclusiva do Congresso Nacional. Esse foi um avanço importante na interpretação de competências federativas que se estabeleceu a partir da revisão constitucional de 1926.

Na mesma sessão, durante o expediente, o líder da maioria Bueno Brandão (MG) usa longamente a palavra para rebater as críticas da oposição à reforma constitucional, não só quanto as disposições do projeto, quanto ao momento de sua discussão. Pela minoria, Moniz Sodré (BA) argumentava que a reforma constitucional seria uma tentativa falha, um produto natimorto, que vai sair do legislativo com vício de origem e mal incurável: o de sua absoluta inconstitucionalidade. E assim se justificava:

> Já o afirmamos e não nos cansaremos de repeti-los: é inconstitucional essa reforma porque não foi discutida de acordo com os termos do art. 90 da Constituição, que estabelece três discussões sucessivas em ambas as casas do Parlamento. Em qualquer dessas duas casas, na Câmara e no Senado, esse projeto apenas teve um simulacro de discussão, meramente aparente, constituindo o que eu disse ser uma encenação burlesca, uma verdadeira brincadeira de berlinda parlamentar, em que o Congresso representou o cavaleiro da triste figura.
>
> Inconstitucional, ainda, porque não obteve o *quórum* constitucional dos dous terços da totalidade de ambas as casas do Congresso, conforme, em discurso do ano passado, demonstrei à saciedade, e provei sobejamente. *Inconstitucional, ainda, porque atenta contra o regime federativo, eliminando a autonomia dos Estados e castrando o Poder Judiciário da função soberana*

> *de árbitro supremo da constitucionalidade dos atos do Poder Legislativo e do Poder Executivo.* [189]

Os argumentos apontados pela minoria a despeito da inconstitucionalidade da reforma eram esses: irregularidade e desacordo com o artigo 90 da constituição de 1891 em relação as três discussões sucessivas, e amplo espaço de debate sem restrições regimentais; não cumprimento do quórum solicitado pela totalidade de dois terços, e não pelos presentes para sua aprovação; contrária ao princípio federativo ao eliminar a autonomia dos estados que seria cláusula pétrea da Carta de 1891; e por fim, inconstitucional por que restringe o papel do poder judiciário como árbitro e intérprete supremo da constitucionalidade dos poderes.

Na derradeira votação a primeira emenda obtém 36 votos de senadores favoráveis contra 6 votos pelo não; a segunda emenda é aprovada por 39 senadores e rejeitada por 3, a terceira emenda tem o mesmo placar; a quarta emenda angaria 36 votos sim e 3 não; e por fim, na quinta emenda verifica-se terem votado 39 senadores a favor e quatro votos contrários.[190] O presidente do senado declara que vai comunicar de acordo com o regimento à câmara dos deputados a aprovação em terceiro turno pelo senado da proposta de reforma constitucional para que seja publicada. A revisão da constituição de 1891 altera os artigos 6, 34, 37, 59, 60 e 72 da carta republicana. Aprovada pelo Congresso Nacional e entrou em vigência como Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926. O Diário do Congresso Nacional publicou o conteúdo da reforma aprovada pela Câmara e Senado em 4 de setembro de 1926.

4.3 Considerações finais: a emenda constitucional pelo judiciário e imprensa

[189] Diário do Congresso Nacional, 26 de agosto de 1926, p. 2569-2573. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. Grifos nossos.
[190] Idem, p. 2699-2702.

A Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926 foi então publicada no Diário do Congresso Nacional, e mesmo antes de sua votação, opiniões qualificadas questionavam sua constitucionalidade. No Primeiro Congresso de Estudantes de Direito ocorrido em Belo Horizonte, o representante dos estudantes Oscar Tenório assim se manifesta em entrevista em relação a revisão constitucional:

> - Soubemos que o Congresso de Estudantes realizou uma sessão de protesto à reforma constitucional...
> - É verdade. Na hora em que chegou a Belo Horizonte a notícia da aprovação da reforma constitucional, o acadêmico Alcyr Porchat, num discurso viva e ruidosamente aplaudido, mostrou a agonia das liberdades públicas, produzida na carta de 91. E, em seguida, mostrou a esperança da juventude no Supremo Tribunal Federal, pedindo a suspensão da sessão por cinco minutos, como demonstração de pesar pelo colapso sofrido pelo organismo constitucional do Brasil. Com um voto apenas em contrário, o Primeiro Congresso Brasileiro de Estudantes de Direito, que, durante uma semana, foi a mais alta e livre tribuna do pensamento nacional, exprimia os sentimentos políticos de um povo.
> - Quais os pontos da reforma constitucional que mereceram repulsa dos congressistas?
> - Os moços juristas, no seu gesto de rebeldia, não fizeram oposição gratuita. Eles, em meio da revolta, não perderam o sentimento de justiça. Apoiaram alguns pontos da reforma, como o que diz da proibição dos Estados em contraírem empréstimos sem a autorização do governo federal. Mas, a limitação do conceito do "habeas corpus" e a intervenção nos Estados, de acordo com a reforma aprovada, foram repelidos energicamente, como ofensivos e prejudiciais ao funcionamento democrático do regime republicano. [191]

Além da revisão constitucional, questões importantes foram aprovadas pelos acadêmicos por unanimidade: o divórcio, os parlamentos funcionais e o código de trabalho. Quanto a esse, o Congresso se manifestou pela imediata aprovação do código de trabalho, esquecido na Comissão de Legislação Social da câmara, de acordo com as ideias de proteção social que permeavam o mundo, porém a considera mais obra de tática política. A esperança de um julgamento que questionasse a revisão constitucional pelo judiciário é endossada pelos estudantes.

---

[191] Correio da Manhã, 4 de setembro de 1926. O que foi o Primeiro Congresso de Estudantes de Direito, em Belo Horizonte.

Em 16 de agosto de 1926, Evaristo de Moraes publica no *Correio da Manhã* o artigo intitulado: *A Constituição e a legislação trabalhista*. O autor, histórico defensor dos direitos trabalhistas desde o início da Primeira República, retoma os fatos históricos em que o direito operário foi assegurado em leis de países democraticamente organizados. O exemplo federativo da Suíça em 1874 com trabalho de menores e ocupações insalubres e perigosas; e em 1880 com a introdução por via legislativa do seguro obrigatório contra moléstias e acidentes, considerando as caixas de socorro existentes. Com o surto de reivindicações sociais e econômicas que a primeira grande guerra provocara, outros países como a Alemanha firmaram em bases constitucionais a legislação de proteção ao direito operário.

Dispositivos como da organização do trabalho, do seguro operário, da proteção aos pobres, dos sindicatos profissionais, da socialização das riquezas nacionais, da criação de um direito operário uniforme etc., estavam contidos na Constituição da República de Weimar (1919-1933), que declarou a Alemanha como uma república democrática parlamentar. A Carta alemã de 1919 marcara o início das contestações ao Estado liberal idealizado no século XVIII, e a ascensão do Estado social do século XX. É o marco do movimento constitucionalista que consagra os direitos sociais relativos às relações de produção e de trabalho, educação, cultura e previdência, e que reorganizou o Estado alemão em função da sociedade, e não mais do indivíduo. Como a Carta mexicana de 1917, que também apresentava conteúdo consistente de direitos sociais e trabalhistas, em consonância com o que seria previsto pela recém-criada Organização Internacional do Trabalho, e a Constituição chilena, promulgada em 18 de setembro de 1925, que assegura a proteção ao trabalho e obras de previsão social como habitação salubre, e condições econômicas da vida com um mínimo de bem-estar adequado à satisfação das necessidades dos indivíduos e suas famílias (CURY, 1998).[192]

[192] Correio da Manhã, 14 de agosto de 1926. Ver CURY, Carlos Roberto Jamil. *A constituição de Weimar: Um capítulo para a educação*. Educ. Soc., Campinas, v. 19, n. 63, p. 83-104, Aug. 1998.

Evaristo de Moraes critica, porém, a concisão e ambiguidade do artigo modificado pela segunda emenda da revisão constitucional de 1926. Argumenta que o legislador teve receio dos modelos adiantados de cunho democrático em que se contemplam os direitos dos pobres e dos humildes. Para Moraes, o receio dos legisladores se confirmava pela tendência protetora e injustificada de reclamos de capitalistas e de grandes industriais que seriam os verdadeiros causadores da crise econômica, e tal acolhimento de interesses com a baixa do câmbio, elevada inflação e retração da produção econômica, apavora e acovarda os congressistas. Cabe ressaltar que a intenção em reformar a constituição e assegurar uma legislação trabalhista abrangente ao operário estava contida nos debates da revisão constitucional, ou seja, a elite parlamentar não era refratária ou excessivamente defensiva em relação a legislação social, como se verifica pelo relato de Evaristo de Moraes.

Todavia, por receio de formas modernas de tratamento, além da pressão do patronato, os legisladores preferiram não expandir as atribuições do poder legislativo em regulamentar o trabalho, e aceitaram, para amenizar maiores conflitos e embates, o conteúdo *legislar sobre o trabalho,* que garantia certa segurança jurídica na interpretação de leis propostas pelo legislativo federal aos estados, e alterava de modo significativo a competência desse poder em propor legislação trabalhista em relação ao pacto federativo consolidado desde 1891.

Assim, a restrição à autonomia dos estados da federação teve como consequência a elevação das capacidades do legislativo federal em elaborar legislação trabalhista abrangente a todo o território nacional e organizar o trabalho, sem a dúvida ou insegurança jurídica e institucional de que os estados contestassem a implementação de legislação social e reivindicassem seu não cumprimento por inconstitucionalidade. Como consequência não prevista pelos atores, desencadeou posteriormente uma evolução institucional e política nos temas de legislação social e no debate sobre a questão social no país, cujos governos posteriores

iriam se apropriar e estabelecer paradigmas sólidos de uma ideologia do trabalho com interesse em diluir os conflitos entre capital e trabalho.

Esse foi o avanço, ainda que com pouca duração, que o conteúdo *legislar sobre o trabalho* na revisão constitucional de 1926 proporcionou entre as elites nacionais acerca da discussão sobre legislação trabalhista e previdenciária, para assim tratar da questão social que se expandia cada vez mais perante o aumento da industrialização e aguçamento das desigualdades nacionais.

Conclusão

Mitos, interrogações e perspectivas

O que se buscou com esta investigação sobre a Primeira República brasileira foi problematizar a noção que a questão social carregou durante muitos anos como "caso de polícia" para o período pesquisado. O primeiro capítulo teve essa intenção. Nele ressaltei as peculiaridades que a categoria apresenta para a elite política e opinião pública. O que se percebe é que os revolucionários de 1930, e a elite fundadora do Estado Novo em 1937, foram extremamente eficazes em associar à categoria dos trabalhadores os problemas conexos da violência e da coerção em torno dos assalariados que compunham os sindicatos e as associações de classe profissional, caracterizando o período antecedente como sinal do atraso de uma sociedade de tradição hierárquica. Contudo, o estudo feito sobre a legislação proposta pelos parlamentares republicanos mostrou que o termo passou por "metamorfoses", e se alterou significativamente ao longo do tempo, visando maior interferência do poder público, à medida em que a carestia e o déficit habitacional se tornavam cada vez mais agudos na sociedade brasileira. A questão social fora muitas vezes pensada e argumentada como questão operária, e de expansão de direitos trabalhistas de modo abrangente tanto por assalariados como pela elite política dirigente, referente ao empobrecimento dos assalariados urbanos integrados nos centros dinâmicos da economia do país (CASTEL, 1998; TELLES, 1999).

A sociedade brasileira, ainda que muitas vezes considerada como conservadora e autoritária, sempre teve a questão social em seu horizonte político.[193] Mesmo que o processo histórico de construção da sociedade e do Estado enquanto nação sobrepujasse qualquer

[193] "É uma sociedade na qual sempre existiu uma consciência pública de uma pobreza persistente – a pobreza sempre apareceu no discurso oficial, mas também nas falas públicas de representantes políticos e de lideranças empresariais, como sinal de desigualdades sociais indefensáveis num país que se quer à altura das nações do primeiro mundo. Tema do debate público e alvo privilegiado do discurso político, a pobreza é, e sempre foi notada, registrada e documentada. " TELLES, Vera. *Pobreza e cidadania: figurações da questão social no Brasil moderno.* In: *Direitos sociais. Afinal, de que se trata?* Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999, pp. 84-85.

tentativa da elite dirigente em estabelecer um padrão mínimo de civilidade e cidadania, tendo como base o dilema entre natureza e cultura, ou ainda o país legal *versus* o país real, diversas foram as iniciativas dessa mesma elite em dar coesão à sociedade brasileira, sobremaneira, como demonstrado aqui, com as iniciativas de intervenção no mercado de trabalho para assegurar proteção social aos assalariados.

O aspecto defensivo e refratário à aprovação de legislação trabalhista ou previdenciária durante a Primeira República foi tratado aqui no segundo capítulo, em que se demonstrou que desde o Governo Provisório que proclamou o novo regime houve iniciativas da elite política em assegurar proteção aos trabalhadores rurais e urbanos, bem como as caixas de pensões ao funcionalismo público. A inviabilidade do governo representativo no Brasil diante a dispersão e concentração de territórios e propriedade sob a gestão de poucos proprietários, levou a caracterização do período como oligárquico, chegando mesmo a ser pensado como proto-democrático. O paradigma estabelecido por Nunes Leal possui nuances que em certa medida se distanciam da observação empírica na documentação aqui analisada. O compromisso coronelista de reciprocidade predominou durante toda a Primeira República como sistema político por excelência da decadência do poder privado, e fortalecimento das iniciativas públicas em dar coesão e constituir um Estado proeminente. Não se almeja aqui detectar ambiguidades no sistema político coronelista, nem ao menos negar sua predominância e dominação da sociedade brasileira durante o período aqui tratado. Contudo, nota-se não um Congresso unânime, sem divergências ou oposição, dócil ou mesmo subserviente ao poder executivo após a definição da Política dos Governadores. Outras tendências de agregação de preferências também podem ser ressaltadas a partir do novo institucionalismo histórico como aqui se empenhou.

Com o fim da Primeira Guerra e a ascensão de iniciativas internacionais de proteção da classe trabalhadora, uma nova tendência jurídica e política se inaugura. As elites se empenham

em estabelecer padrões mínimos de sobrevivência e manutenção da classe trabalhadora para sua reprodução sustentável no modo de produção. A elite dirigente no Brasil é signatária de acordos internacionais de proteção social ao operariado, e ainda assim, desenvolve mecanismos próprios para solucionar seus conflitos e garantir a reprodução da classe trabalhadora nacional. A criação da Comissão Especial de Legislação Social em 1918 é o grande marco desse período, que desencadeia as primeiras leis sociais como o seguro contra acidentes de trabalho, e as caixas de aposentadorias e pensões.

A autonomia dos estados e sua dupla soberania com decisões compartilhadas inaugurada com a Proclamação da República em 1889, como aqui se argumenta, foi o maior responsável pelo atraso e dificuldade em implementação efetiva de legislação social no Brasil. Somente o caráter defensivo das elites nacionais não se sustenta a partir da verificação empírica e qualitativa de nossa pesquisa. O federalismo hierárquico da Primeira República foi obstáculo constante às soluções para a questão social nacional. A insegurança jurídica e constitucional em aprovar legislação social abrangente e universalizada para todo o território permitiu que, durante muitos anos, não houvesse consenso entre a elite política dirigente em implantar uma legislação social avançada e progressista.

Outro mito que aqui se buscou questionar foi o de que a Consolidação das Leis do Trabalho de 1943 inaugurou o tratamento pelo Estado das questões trabalhistas. Os revolucionários de 1930 criam logo em seguida aos eventos que derrubaram o presidente eleito do poder o “Ministério da Revolução”. Havia medidas de intervenção estatal, e de tratamento do problema do operariado urbano desde o princípio da Primeira República. E nada foi mais profícuo em justificar a tomada do poder, operacionalizado por uma lógica material e simbólica de que o período anterior deveria ser denominado de “República Velha”, regime avesso à proteção social aos assalariados urbanos, e de oligarquias e grupos políticos regionais decadentes, que excluíam da administração pública os demais estados da federação. O uso do

termo “justiça social” fora frequente pelos revolucionários e pela elite que compunha o Estado Novo. A questão social seria tema de justiça aos trabalhadores sindicalizados, que tutelados pelo Estado com sua carteira de trabalho obteriam a cidadania pela outorga e benevolência do déspota esclarecido que ocupava o poder. As peculiaridades históricas da sociedade brasileira ao invés de universalizar direitos, reproduzem desigualdades e recondiciona hierarquias tradicionais pelo viés corporativo, e ao mesmo tempo segrega uma maioria de trabalhadores que não possuem vínculos empregatícios formais, com a cidadania se configurando somente pela mediação do sindicato e da carteira profissional (SANTOS, 1979; GOMES, 2005; TELLES, 1999).

A dependência de trajetória que as primeiras leis de proteção aos assalariados proporcionaram durante a Primeira República explicitam que a elite parlamentar não foi indiferente à questão social e às mazelas do operariado. O seu resultado perante o embate federativo e a autonomia estadual foi a autorização ao Congresso em legislar sobre o trabalho em 1926, com a emenda constitucional que altera o status quo entre os poderes estabelecidos da república. Um passo maior para a centralização com uma reforma que prezava uma Constituição mais centrípeta foi dado a partir da revisão constitucional de 1926. Ideias de corporativismo e centralização de decisões foram expressadas ainda nos anos 1920, em que a Primeira República passava por uma latente crise de autoridade perante os estados da federação. Mesmo com sua pouca duração, a reforma demonstrou que a elite parlamentar havia alcançado um consenso claro sobre a necessidade de se alterar as configurações do Estado, e estabelecer um padrão mínimo de gestão e reprodução da classe operária, elevando as capacidades do Estado, e especialmente do poder legislativo, para que assim, a prerrogativa de inconstitucionalidade e recusa a implementação de medidas federais não fossem negadas, ou não cumpridas pelas elites regionais. O conflito se dava intra-elites regionais em não implementar medidas da alçada federal, isso, em certa medida, explica sua redação concisa e

pouco expansiva em relação a temas mais abrangentes que permeavam as visões de mundo das elites dirigentes nacionais.

As dificuldades e certo atraso dos regimes políticos federativos em implementar legislação social já foi discutido e questionado por outros pesquisadores ao comparar países europeus e da América do Norte com esse tipo de regime (Obinger, Leibfried e Castles, 2006). Esses autores fazem a trajetória de desenvolvimento do sistema de proteção social de países como Austrália, Alemanha, Áustria, Canadá e Estados Unidos, e ressaltam as diversas iniciativas de centralização e dispersão e autonomia das subunidades federativas. Em relação à América Latina, México, Brasil e Argentina já foram investigados (Carmagnani, 1993; Luiambio, 1994). Cabem então, maiores estudos sobre os modelos de Estado e sistemas políticos desses países para uma melhor comparação de desenvolvimento histórico e institucional do comportamento de suas elites dirigentes para com a proteção social. A América Latina e seu desenvolvimento industrial e urbanização possui singularidades que não podem ser negligenciadas. Além do mais, o comportamento entre as elites durante o período analisado parece, em certa medida, destoar do tratamento coronelista homogêneo, dependendo de contextos para uma análise com maior abrangência. Cabem ainda maiores investigações sobre o período anterior à CLT sob o regime autoritário, em que se estabeleceu o paradigma de legislação trabalhista que perdura ainda hoje.

Bibliografia

ABREU, Maurício de. **A evolução urbana do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: IPLANRIO/Zahar, 1987.

ALEXANDER, Robert J.. **A organização do trabalho na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1967.

ALVES, Paulo. A "questão social" no discurso parlamentar na Primeira República. **História,** São Paulo, v. 1, n. 1, p.91-97, 1982.

ANNINO, Antonio; GUERRA, François-Xavier (coord.). **Inventando la nación Iberoamérica siglo XIX.** México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

ARIAS NETO, José Miguel. Primeira República: economia cafeeira, urbanização e industrialização. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. **O Brasil republicano: O tempo do liberalismo excludente - da Proclamação da República à Revolução de 1930.** 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. Livro 1. p. 191-230.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados,** [s.l.], v. 45, n. 3, p.431-458, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n3/a04v45n3.pdf>. Acesso em: 28 set. 2015.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, [s.l.], v. 18, n. 2, p.17-26, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>. Acesso em: 28 set. 2015.

_____. The veto power of subnational governments in Brazil: political instituitions and parliamentary behavior in the post-1988 period. **Brazilian political science review (online),** vol. 2, n° se, Rio de Janeiro 2007.

BACKES, Ana Luísa. **Fundamentos da ordem republicana: repensando o pacto Campos Sales.** 2004. 212 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

BARBAGELATA, Hector-Hugo. **O direito do trabalho na América Latina**. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

BATALHA, Cláudio H. M.. Formação da classe operária e projetos de identidade coletiva. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Org.). **O Brasil republicano: O tempo do liberalismo excludente - da Proclamação da República à Revolução de 1930**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. Livro 1. p. 161-189.

BEIGUELMAN, Paula. **Os companheiros de São Paulo.** 2ª ed. São Paulo: Global, 1981.

BENDIX, Reinhard. **Construção nacional e cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança.** São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1996.

BERAMENDI, Pablo. **Inequality, geography and redistribution**. Cambridge UK: Cambridge University Press, 2010.

_____; DIAS-CAYEROS, Alberto. **Distributive tensions in developing federations**. 102 Meeting of The American Political Science Association, Philadelphia, August 31-September 3, 2006.

BERNARDI, Bruno Boti. O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas,** São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.

BIONDI, Luigi. **Classe e Nação: Trabalhadores e socialistas italianos em São Paulo, 1890-1920.** Campinas: Editora da Unicamp, 2011.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria.** São Paulo: Estação Liberdade, 1994.

BRANDÃO, Gildo Marçal. **Linhagens do pensamento político brasileiro**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild Ed., 2007.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. Rio de Janeiro: Difel, 1977.

CARDOSO, Fernando Henrique. Dos governos militares a Prudente-Campos Sales. In: FAUSTO, Boris. **História Geral da Civilização Brasileira: III O Brasil republicano I Estrutura de poder e economia (1889-1930).** São Paulo: Difel/Difusão Editorial S.A., 1975. p. 13-50.

CARMAGNANI, Marcelo (coord.). **Federalismos latinoamericanos: México, Brazil e Argentina.** Ciudad de México: El Colegio de México, 1993.

CARONE, Edgard. **A república velha (instituições e classes sociais).** São Paulo: Difel, 1970.

_____. **União e estados na vida política da Primeira República.** 1971. 483 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1971.

_____. **Revoluções no Brasil contemporâneo 1922/1938**. 2ª edição, revista. São Paulo: Difel, 1975.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi.** São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

_____. Os três povos da República. **Revista USP,** São Paulo, n. 59, p. 96-115, setembro/novembro 2003.

_____. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

_____. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. In: CARVALHO, José Murilo de. **Pontos e bordados: Escritos de história e política.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005. p. 130-153.

_____. Federalismo e centralização no Império brasileiro: história e argumento. In: CARVALHO, José Murilo de. **Pontos e bordados: Escritos de história e política.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005. p. 155-188. Publicado com o título *Federalismo y centralización em el Imperio brasileño: história e argumento.* In: CARMAGNANI, Marcelo (Coord.). **Federalismos latino-americanos: México, Brasil, Argentina.** México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 51-80.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: Uma crônica do salário.** Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A "questão social" no Brasil: análise do discurso político**. 1980. 280 f. Tese (Doutorado) - Departamento de Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, São Paulo, 1980.

CHACON, Vamireh. **História dos partidos brasileiros: discurso e práxis de seus programas.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

CONGRESSO NACIONAL ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1889/1930, Rio de Janeiro. **Anais da Câmara dos Deputados.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889/1930. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/pesquisa_diario_basica.asp>. Acesso em: 30 set. 2015.

CPDOC/FGV. Dicionário da elite política republicana (1889-1930). In: ABREU, Alzira Alves de (Ed.). Coordenadora geral do Dicionário histórico-biográfico da Primeira República. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 2015. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/dicionario-primeira-republica>. Acesso em: 28 set. 2015.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A educação na revisão constitucional de 1925-1926**. Bragança Paulista: Editora da Universidade São Francisco - EDUSF, 2003.

D'AVILA, Luiz Felipe. **Os virtuosos: os estadistas que fundaram a República brasileira**. São Paulo: A Girafa Editora, 2006.

DEAN, Warren. **A industrialização de São Paulo, 1880-1945.** Difusão Europeia do Livro: Editora da Universidade de São Paulo, 1971.

_____. A industrialização durante a República Velha. In: FAUSTO, Boris. **História Geral da Civilização Brasileira: III O Brasil republicano I Estrutura de poder e economia (1889-1930).** São Paulo: Difel/difusão Editorial S.A., 1975. p. 249-283.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil.** São Paulo: Globo, 2004.

_____. Império e governo representativo: uma releitura. **Caderno CRH,** Salvador, v. 52, n. 21, p.13-23, jan./abr. 2008.

DRAGU, Tiberiu; RODDEN, Jonathan. Representation and redistribution in federations. **PNAS,** v. 108, n. 21, 24 May 2011.

EASTON, David. Categorias para análises de sistemas em política. In: EASTON, David (Org.). **Modalidades de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1970.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). **Bringing the State back in.** Cambridge: The Press Syndicate of the University of Cambridge and Cambridge University Press, 1985.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro**. Rio de Janeiro/Porto Alegre/São Paulo: Editora Globo, 1958.

FAUSTO, Boris. **A Revolução de 1930: historiografia e história.** São Paulo: Braziliense, 1970.

_____. Conflito social na república oligárquica: a greve de 1917. **Estudos CEBRAP,** São Paulo, v. 1, n. 3, p. 80-109, jun. 1974. Disponível em: <http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/conflito_social_na_republica.pdf >. Acesso em: 28 set. 2015.

_____. Trabalho urbano e conflito social:1890-1920. São Paulo: Difel, 1986.

FERREIRA, Maria Nazareth. **A imprensa operária no Brasil 1880-1920**. Petrópolis: Editora Vozes, 1978.

FERREIRA, Marieta de Moraes; PINTO, Surama Conde Sá. A crise dos anos 1920 e a Revolução de 1930. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. **O Brasil republicano: O tempo do liberalismo excludente - da Proclamação da República à Revolução de 1930.** 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. Livro 1. p. 387-415.

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos: Seguridade social na América Latina.** Petrópolis: Editora Fiocruz, 1994.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Um estadista da República: Afrânio de Melo Franco e seu tempo.** Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1955.

_____. **Problemas políticos brasileiros**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1975.

FRANZONI, Roberto. Historical knowledge and evidence. In: GOODIN, Robert E.; TILLY, Charles (Ed.). **The Oxford handbook of contextual political analysis**. New York: Oxford University Press, 2006. Cap. 23. p. 438-453.

GALLIGAN, Brian. Comparative federalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Berta A. (Ed.). **The Oxford handbook of Political Instituitions.** Oxford: Oxford University Press, 2006. Cap. 14, p. 261-280.

GIACOMUZZI, José Guilherme. A supremacia do interesse público na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal durante a República Velha. **Revista de Direito Administrativo: FGV SB Sistemas de Bibliotecas,** Rio de Janeiro, v. 263, p.251-290, maio/ago. 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10650>. Acesso em: 28 set. 2015.

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

_____; FERREIRA, Marieta de Moraes. Primeira República: um balanço historiográfico. **Estudos Históricos,** Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p.244-280, 1989. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2287/1426>. Acesso em: 28 set. 2015.

_____. **A invenção do trabalhismo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GRAHAM, Richard. **Clientelismo e política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

HALL, Peter. A. e TAYLOR, Rosemary C. Political Science and the Three New Institutionalisms. **Political Studies**, nº XLIV, pp. 936-957, 1996.

HARLOE, Michael. **The people's home: social rented housing in Europe and America**. Londres: Blackwell in Association with The International Jornal of Urban and Regional Resarch, 2008. E-book.

HEINZ, Flávio M (Org.). **Por outra história das elites**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

HOCHMAN, Gilberto. **A era do saneamento: As bases da política de saúde pública no Brasil**. - 3ª ed. - São Paulo: Hucitec, 2013.

HOFSTADTER, Richard. **The idea of a party system: the rise of legitimate opposition in the United States, 1780-1840**. Berkeley: University Of California Press, 1969.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **História Geral da Civilização Brasileira: Do Império à República.** São Paulo: Difel, 1972.

_____. **Capítulos de história do Império**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

JARDIM, Renato. **A Aventura de outubro e a invasão de São Paulo.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1932.

IMMERGUT, Ellen M. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, vol. 26, nº 1, pp. 5-34, 1998.

KOERNER, Andrei. Ativismo Judicial? Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. **Novos Estudos** - *CEBRAP***,** [s.l.], n. 96, p.69-85, 2013.

KUGELMAS, Eduardo. **Difícil hegemonia: Um estudo sobre São Paulo na Primeira República.** 1986. 125 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais/Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1986.

_____. Moeda, café e poder na Primeira República. In: ANUÁRIO PUBLICADO PELA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS. **Ciências sociais hoje, 1988**. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988. p. 261-289.

LEAL, Hamilton. **História das instituições políticas do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Estado da Guanabara, 1962.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: O município e o regime representativo no Brasil.** 6. ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1993 [1949].

LESSA, Renato. **A invenção republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da primeira república brasileira**. Rio de Janeiro: Vértice, 1988.

LIMA SOBRINHO, Barbosa. **A verdade sobre a revolução de outubro - 1930.** 2ª ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1975.

LIPSET, Seymour Martin; ROKKAN, Stein (Ed.). **Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives**. New York: Free Press, 1967. 63 p

LORENZO, Helena Carvalho de; COSTA, Wilma Peres da (Org.). **A década de 1920 e as origens do Brasil moderno.** São Paulo: Editora da Unesp, 1997.

LUIAMBIO, Alonso. Reseñas Marcelo Carmagnani (coord.) Federalismos latinoamericanos: México/Brazil/Argentina, México, El Colégio de México-Fondo de Cultura Económica, 1993. **Estudios Sociológicos XII: 36,** 1994, pp. 671-675.

MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. London: Cambridge University Press, 1997.

MANHONEY, James; SCHENSUL, Daniel. Historical context and path dependence. In: GOODIN, Robert E.; TILLY, Charles (Ed.). **The Oxford handbook of contextual political analysis**. New York: Oxford University Press, 2006. Cap. 24. p. 454-471.

_____; THELEN, Kathllen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: **Explaining change: ambiguity, agency and power.** Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

MARX, Karl. **O 18 Brumário de Louis Bonaparte**. Lisboa: Editora Avante, 1987.

MENDONÇA, Sônia Regina de. Mundo rural, intelectuais e a organização da cultura no Brasil: o caso da Sociedade Nacional de Agricultura. **Revista de Estudios Rurales: Mundo agrario**, La Plata, v. 1, n. 1, p.118-130, segundo semestre de 2000. Disponível em: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.624/pr.624.pdf>. Acesso em: 28 set. 2015.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

MILLS, Charles Wright. **A elite do poder**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1981.

MORAES FILHO, Evaristo de. **O problema do sindicato único no Brasil: seus fundamentos sociológicos.** São Paulo: Alfa-ômega, 1978.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Introdução à história dos partidos políticos brasileiros**. 2ª edição revista – Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

NACIONAL, Fundação Biblioteca. **Hemeroteca Digital Brasileira**. Disponível em: <http://bndigital.bn.br/hemeroteca-digital/>. Acesso em: 28 set. 2015.

NICOLAU, Jairo. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

OBINGER, H., S. LEIBFRIED, and F. G. CASTLES., eds. **Federalism and the Welfare State. New World and European experiences**. Cambridge; Cambridge University Press, 2005.

PANG, Eul-soo. **Coronelismo e oligarquias, 1889-1934: a Bahia na Primeira República brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

PERISSINOTTO, Renato M.. **Classes dominantes e hegemonia na República Velha**. Campinas: Editora da Unicamp, 1994.

PIERSON, Paul. **Increasing returns, path dependence, and the study of politics.** The American Political Science Review, Vol. 94, n° 2, (jun. 2000), 251-267.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Trabalho industrial no Brasil: uma revisão. **Estudos CEBRAP**, nº 5, São Paulo, 1973.

_____. **Política e trabalho no Brasil: (dos anos vinte a 1930)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

_____. O proletariado industrial na Primeira República. In: FAUSTO, Boris (Org.). **História Geral da Civilização Brasileira: Tomo III O Brasil republicano 2° volume sociedade e instituições (1889-1930).** 5. ed. São Paulo: Bertrand Brasil, 1997. Cap. IV. p. 135-178.

PIVATTO, Priscila Maddalozzo. **Discursos sobre o Estado de Sítio na Primeira República Brasileira: Uma abordagem a partir das teorias de linguagem de Mikhail Bakhtin e Pierre Bourdieu.** 2006. 172 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação em Teoria do Estado e Direito Constitucional, PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2006.

POSADA-CARBÓ, Eduardo (Ed.); in association with Institute of Latin America Studies Uniersity of London. **Elections before democracy: The history of elections in Europe and Latin America.** London: Macmillan Press Ltd. And St. Martins Press, Inc., 1996.

PRADO, Maria Ligia. **Discutindo a história A formação das nações latino-americanas: Anticolonialismo, antiimperialismo: constituição das oligarquias: a América Latina é livre?**. 3. ed. São Paulo: Atual; Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1987.

PRZEWORSKI, Adam. A social-democracia como fenômeno histórico. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, São Paulo, v. 3, n. 15, p.41-81, jul./set. 1988.

RANINCHESKI, Sonia. A questão social, o trabalho e o Estado: visões das elites parlamentares brasileiras. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 21, n. 1, p. 169-198, jan./abr. 2006.

RESENDE, Maria Efigênia Lage de. O processo político na Primeira República e o liberalismo oligárquico. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. **O Brasil republicano: O tempo do liberalismo excludente - da Proclamação da República à Revolução de 1930**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. Livro 1. p. 89-120.

RESENDE, Paulo-Edgar Almeida. **A República sem povo**. São Paulo: EDUC Editora da PUC-SP, 1989.

RIBEIRO, Maria Alice Rosa. **Condições de trabalho na indústria têxtil paulista (1870-1930).** São Paulo: Editora da Hucitec; Campinas: Editora da Unicamp, 1988.

RIBEIRO, Maria Thereza Rosa. **Vicissitudes da questão social no Brasil: Liberalismo versus positivismo na passagem do trabalho escravo para o trabalho livre (1870-1905).** 235 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

RIBEIRO, Maria Thereza Rosa. Itinerário da construção do risco e segurança na sociedade brasileira. **Sociedade e Estado**, Brasília, v.21, n.3, p.725-751, set./dez. 2006.

RICCI, Paolo e ZULINI, Jaqueline. **Eleições e representação na primeira república: o papel da Comissão de Verificação dos Poderes**. Trabalho apresentado no Congresso da ABCP (Associação Brasileira de Ciência Política), 2010.

_____. Partidos, competição política e fraude eleitoral: a tônica das eleições na Primeira República. **Dados: Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p.443-

479, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v57n2/a06v57n2.pdf>. Acesso em: 30 set. 2015.

RICUPERO, Bernardo. **Sete lições sobre as interpretações do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alameda, 2008.

_____. Recorrendo a T. H. Marshall para dialogar com Hilda Sabato. 55 **Fórum almanack braziliense**, n° 9. Maio de 2009.

RODRIGUES, Leôncio Martins e MUNHOZ, Fábio Antônio. Bibliografia sobre trabalhadores e sindicatos no Brasil. **Estudos CEBRAP**, nº 5, 1975.

ROKKAN, Stein. Dimensions of State formation and National-Building: A possible paradigm for resarch on variations within Europe. In: TILLY, Charles (Ed.). **The formation of National States in Western Europe**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1975. Cap. 8. p. 562-600.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social: repensando o Estado providência**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SABATO, Hilda (Coord.). **Ciudadanía política y formacion de las naciones: Perspectivas históricas de América Latina.** México: El Colegio de México, Fideicomisso História de Las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1999.

SAES, Décio. **A formação do Estado burguês no Brasil (1888-1891).** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

SANDES, Noé Freire. 1930: entre a memória e a história. **História Revista: Revista da faculdade de história do programa de pós-graduação em História da Universidade Federal de Goiás,** Goiânia, v. 8, n. 1/2, p.143-160, 2003. Disponível em: <https://www.historia.ufg.br/up/108/o/entre_memoria.pdf>. Acesso em: 30 set. 2015.

SANTOS, Fabiano & HOCHMAN, Gilberto. **Executive-Legislative Relations in an Oligarchic Presidential System: Brazil (1889-1930)**. Trabalho apresentado em encontro da LASA (Latin American Studies Association), Miami, de 16 a 18 de março de 2000.

SANTOS, Fagner dos. **Bastidores da lei republicana. Grupos, posições e divergências nas discussões da Comissão Especial do Congresso acerca do Código Civil (1900-02).**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de pós-graduação em História na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

SANTOS, Marco Fridolin Sommer. Os acidentes do Trabalho e a sua reparação: a contribuição de Evaristo de Moraes. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro RIDB,** Lisboa, v. 2, n. 7, p.7527-7549, maio 2013. Disponível em: <http://cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/07/2013_07_07527_07549.pdf>. Acesso em: 30 set. 2015.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Ordem burguesa e liberalismo político**. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

_____. O sistema oligárquico representativo da Primeira República. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p.9-37, 2013.

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. **Republicanismo e federalismo: um estudo da implantação da república brasileira (1889-1902).** Brasília: Senado Federal, 1978.

SIMÃO, Azis. **Sindicato e Estado: suas relações na formação do proletariado de São Paulo**. São Paulo: Dominus Editora, Editora da Universidade de São Paulo, 1966.

SOUSA, Carolina Soares. Revolução de 1930: a operação historiográfica e o abandono da memória. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE HISTÓRIA DA HISTORIOGRAFIA. A DINÂMICA DO HISTORICISMO: TRADIÇÕES HISTORIOGRÁFICAS MODERNAS. OURO PRETO: EDUFOP, 2008, 2., 2008, Ouro Preto. **Caderno de resumos & Anais.** Ouro Preto: Edufop, 2008. p. 1 - 6. Disponível em: <http://www.seminariodehistoria.ufop.br/seminariodehistoria2008/t/caro.pdf>. Acesso em: 30 set. 2015.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *O processo político partidário na primeira república.* In: Motta, Carlos Guilherme (org.) **Brasil em perspectiva**. São Paulo: Difel, 1975.

STEIN, Stanley J. **Origens da evolução da indústria têxtil no Brasil – 1850-1950.** Rio de Janeiro: Editora Campus LTDA., 1979.

TELLES, Vera da Silva. Pobreza e cidadania: figurações da questão social no Brasil moderno. In: TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais: Afinal do que se trata?.** Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1999. p. 77-134.

TILLY, Charles (Ed.). **The formation of National States in Western Europe.** Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1975.

_____. GOODIN, Robert E.. It depends. In: GOODIN, Robert E.; TILLY, Charles (Ed.). **The Oxford handbook of contextual political analysis.** New York: Oxford University Press, 2006. Cap. 1. p. 3-32.

_____. Why and how history matters. In: GOODIN, Robert E.; TILLY, Charles (Ed.). **The Oxford handbook of contextual political analysis.** New York: Oxford University Press, 2006. Cap. 22. p. 417-437.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América:** sentimentos e opiniões: de uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos. Livro II. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

TRONCA, Ítalo. **Revolução de 30: a dominação oculta.** São Paulo: Braziliense, 1982.

VARGAS, João Tristán. **O trabalho na ordem liberal: o movimento operário e a construção do Estado na Primeira República.** Campinas: Editora Unicamp, 2004.

VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras. Primeiro volume: fundamentos sociais do Estado (direito público e cultura).** Rio de Janeiro-São Paulo-Belo Horizonte-Recife-Porto Alegre: Livraria José Olympio Editora, 1955.

VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. 4ª ed. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1999.

_____. **Estudos sobre sindicalismo e movimento operário: resenha de algumas tendências.** BIB nº 3, Rio de Janeiro, 1982

VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. **O teatro das oligarquias: uma revisão da "política café com leite".** Belo Horizonte: C/Arte, 2001.

WITTER, José Sebastião. **A primeira tentativa de organização partidária na República - o Partido Republicano Federal, 1893-1897**. São Paulo: Edições Arquivo do Estado, 1984.

ZIMMERMANN, Eduardo. “Um espiritu nuevo”: la cuestión social y el derecho em la Argentina (1890-1930), **Revista de Indias**, Vol. 73, número 257, 2013.