

Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Eixo temático: Trabalho, Questão Social e Serviço Social

**Sub-eixo: As particularidades da contradição capital x trabalho no capitalismo
dependente**

ESTADO E “QUESTÃO SOCIAL” NO BRASIL: reflexões sobre a Primeira República

ANA PAULA MAURIEL

RESUMO

O texto tem como objetivo apresentar elementos para o debate sobre o padrão de intervenção do Estado na “questão social” na durante a 1ª República no Brasil. Como parte de pesquisa em andamento, o texto é fruto de revisão bibliográfica e busca recuperar elementos do contexto anterior aos anos 1930, para trazer pistas acerca da atuação do Estado na área social que apontem para um padrão de intervenção que não estava restrito a uma atuação criminalizadora.

Palavras-chave: Estado, “questão social”, Primeira República.

RESUMEN

The text aims to present elements for the debate on the state intervention pattern regarding the 'social issue' during the First Republic in Brazil. As part of an ongoing research, the text results from a literature review and seeks to recover elements from the period before the 1930s, to provide clues about the state's role in the social sphere that suggest an intervention pattern not restricted to a criminalizing approach.

Keywords: State, social question, First Republic.

INTRODUÇÃO

O texto tem como objetivo apresentar alguns elementos para o debate sobre o padrão de intervenção do Estado na “questão social” na durante a 1ª República no Brasil. Sua necessidade advém da compreensão de que os argumentos internos à historiografia do Serviço Social vêm sofrendo inflexões e amadurecimentos no que se refere aos fundamentos da “questão social” e

da formação brasileira, os quais vêm reverberando nas apreensões teórico-críticas sobre a atuação do Estado e sobre a própria profissão.

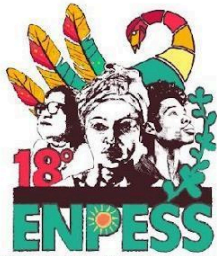
O debate hegemônico do Serviço Social aponta como marco inaugural da atuação do Estado de forma mais sistemática em torno da “questão social” os anos de 1920-1930, tendo como referência o início da Era Vargas e como determinantes a aceleração do desenvolvimento capitalista urbano-industrial e a expansão do proletariado e da burguesia industrial, imputando como principal frente de atuação do Estado as entidades previdenciárias corporativistas (IAPs). Essa demarcação acabou por reduzir a importância do período anterior como uma fase constitutiva com proeminência para entender processos históricos fundamentais que compõem a “questão social” no Brasil, tais como a formação da classe trabalhadora brasileira, suas lutas, as relações entre Estado e frações da classe dominante, a criação das primeiras legislações sociais, entre outros aspectos.

Como parte de pesquisa em andamento, o texto é fruto de revisão bibliográfica que busca recuperar elementos do contexto anterior aos anos 1930, procurando pistas acerca da atuação do Estado na área social que apontem para um padrão de intervenção que não estava restrito a uma atuação criminalizadora, como usualmente se afirma. Isso se sustenta nas significativas mudanças ocorridas no Estado brasileiro com a Abolição do trabalho escravo e o advento da República, pois a transição do final do Império traz um rico contexto político no que se refere ao amadurecimento da forma do Estado, de suas leis e de seu aparato, advindo de uma luta abolicionista e antiescravista que levou ao colapso daquela ordem jurídica e social, num contexto de transformações econômicas internas e externas.

Tais mudanças se expressam em ações do Estado em vários campos da área social, algumas que já existiam no Império e são adensadas como a reorganização dos serviços de Assistência Pública (que incluíam serviços que conhecemos hoje como Assistência Social e Saúde), ações voltadas à área de infância, reorganização dos sistemas jurídicos, dentre outras, além de intensos debates sobre condições de trabalho e do surgimento de legislação específica no campo dos direitos sociais. Revisitar esses acontecimentos permite rever, inclusive, o sentido da intervenção coercitiva do Estado naquele momento histórico.

2 (Re)descobrimo os sentidos da Primeira República

A ideia de descobrimento, inspirada em Dussel (1993) tem aqui um sentido de plena consciência sobre as determinações essenciais da vida social de uma formação social em um



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

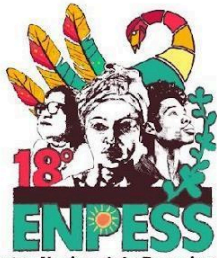
10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

momento histórico específico. Redescobrir os sentidos da Primeira República requer, portanto, combater alguns mitos ainda vivos nas leituras tradicionais sobre essa fase histórica, que trazem desdobramentos para a compreensão da “questão social”, da intervenção do Estado sobre ela e sobre os direitos sociais e a política social no Brasil, focos de nossas preocupações na pesquisa em andamento e apresentadas, de forma muito inicial, nesse texto.

Mas, “combater mitos que ainda estão vivos na sociedade é sempre tarefa difícil e perigosa” (Costa, 2010, p.386). A tarefa é ainda mais árdua quando se tratam das reformas políticas, econômicas ou sociais que envolvem processos de transição. Isto porque os temas que provocam controvérsias e conflitos estimulam narrativas diferentes entre “vencedores e vencidos” nos processos políticos, dando origem a um conjunto de documentos históricos com visões contraditórias. Logo, não basta ter um panorama das opiniões de ambos os lados. É preciso conhecer o contexto econômico, social, político e institucional em que se processam os acontecimentos, além dos processos que ocorrem anterior e posteriormente, os quais ganham sentido e operam na sociedade (na economia, na burocracia estatal, nas leis, etc.). Tais aspectos permitiriam desvendar, em parte, essas questões, tarefa que, segundo Costa (2010), foi perseguida por autores como Octavio Ianni e Florestan Fernandes em suas trajetórias intelectuais e acadêmicas. Logo, não é nossa pretensão realizar um balanço sistemático nesse pequeno ensaio, mas apenas chamar atenção para alguns pontos de reflexão iniciais.

Angela de Castro Gomes, na obra *A invenção do trabalhismo* (2005), aponta que a construção da ideia de que essa fase republicana deveria ser classificada como “República Velha” está vinculada a projetos intelectuais do pós-1930, compondo parte do golpe do Estado Novo, que silenciou vários tipos de resistências. Para a autora, essa leitura da era varguista aposta numa nova periodização da história republicana do Brasil, na qual o regime do Estado Novo acaba ganhando uma posição estratégica como um novo ponto de partida político, econômico e social para o Brasil em relação ao seu passado. Diante dessa verdadeira ruptura com a história progressista, representado pelo projeto da Era Vargas, a república anterior se torna “velha”, com seus equívocos a serem esquecidos: liberalismo, clientelismo, oligarquias, afastamento do “povo”. Com essa proposta de teor anti-liberal autoritário, ocorre um processo de enquadramento da memória nacional que selecionou apenas determinados processos políticos formais, deixando de lado experiências de mobilizações de atores coletivos em torno de distintas questões: a atuação de numerosas e diversificadas associações que lutavam por diferentes tipos de direitos, os quais eram civis e políticos ao mesmo tempo, pois envolviam a liberdade de



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

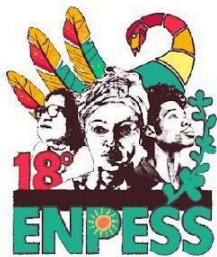
Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

expressão, diferenciadas formas de organização das lutas, que não passavam pelos canais formais de organização, como partidos e sindicatos, ainda que já houvesse tais organizações ativas no período.

Para Luiz Werneck Vianna (1999), o Estado Novo forjou dois mitos que deixaram um legado que deu sentido à fase anterior, mas também às posteriores. O primeiro é a ideia de outorga por parte do Estado, ou seja, de que a legislação social foi muito mais resultado de concessão por parte do Estado benfeitor do que conquista da classe trabalhadora a partir de suas lutas, deixando de lado um conjunto de memórias de lutas e resistências das classes subalternas, consagrando-as nessa narrativa “como impotentes e incapazes de reivindicar seus direitos elementares por si só” (Werneck Vianna, 1999, p.57). O segundo mito, interligado a esse, concebia a “revolução de 30” como um marco histórico em que a “questão social” teria deixado de se constituir em caso de polícia e teria passado a ser um “caso de política”, com o Estado atuando para regular o mercado de trabalho em benefício dos trabalhadores, o que trazia subjacente a visão de um Estado no pós-30 que era guardião dos interesses da classe trabalhadora. Para o autor, isso ajuda a disfarçar “o caráter verdadeiro da legislação getuliana – controladora e repressiva do comportamento operário” (Werneck Vianna, 1999, p.57). Nesse sentido, não é somente o que não está sendo visto no período da Primeira República que acaba reformulado com essas novas aproximações e redescobertas de processos antes obscurecidos, mas a própria fase posterior passa a ter seu significado reconfigurado. Diante dessas reflexões, nos parece que dar alguns passos atrás é um movimento de extrema importância, pois nos permite redescobrir não só o início do século 20, mas também o século 19, considerando também a transição para o capitalismo dependente no Brasil a partir de meados deste século.

A Primeira República no Brasil (1889-1930) foi marcada por transformações políticas e sociais significativas, como a generalização do trabalho livre, a urbanização, ampliação da imigração, incluindo avanços e desafios no que se refere aos direitos sociais. Seu significado e importância devem ser situados como parte de processos conjuntos às lutas abolicionistas, por direitos sociais e trabalhistas que foram concomitantes a um momento fundamental do processo de formação do Estado burguês no Brasil. E também de processos econômicos que compuseram a convivência da economia agro-exportadora, cujo núcleo principal era a produção cafeeira, com um setor urbano-industrial apoiado em uma série de estímulos que favoreceram o início da substituição de importações.

As mudanças promovidas pelos investimentos estrangeiros nos transportes, ferrovias, energia elétrica, mineração, comunicação, diversificação de gêneros alimentícios para o mercado



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

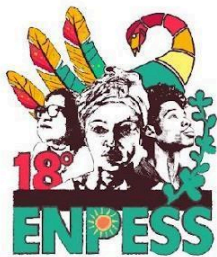
Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

interno, entre outras, foram significativas. Na chegada da República, o Brasil possuía cerca de 9 mil km de estradas de ferro, período em que houve ainda uma substituição progressiva dos barcos a vela por navegação a vapor (Costa, 2010, p. 466). As transformações foram intensas em cidades como Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Recife, considerados mais entrosados com o mercado mundial e considerados estratégicos política e economicamente (Arruda, 2012). A maioria da população brasileira vivia e trabalhava no campo e tinha contato externo pelas estradas de ferro, com a produção voltada para a exportação. O controle do trabalho e do processo produtivo no campo permanecia majoritariamente nas mãos dos latifúndios monocultores, que também tinham interesses ligados ao capital estrangeiro.

Durante a Primeira República ocorreu uma reconfiguração no equilíbrio de forças entre agricultura e indústria, como consequência da luta da burguesia urbano-industrial para afirmar seus interesses de classe, ainda que tenha se mantido a hegemonia das frações agrárias e comerciais, particularmente as ligadas ao setor cafeeiro (Arruda, 2012). A economia da Primeira República se articulava principalmente, mas não exclusivamente, em torno do capital cafeeiro, que compreendia diferentes frações burguesas em disputa: grandes proprietários de terra; intermediários do grande comércio (burguesia comercial exportadora e importadora); produtores acionistas da estrada de ferro, banqueiros, investidores, comissários. Como resultado da complexificação do setor cafeeiro e de relações com o setor industrial, ocorre uma transformação na estrutura das classes, com a formação do que Saes (1985, 2023) classifica como classe média, formada por trabalhadores não-manuais, não proprietários de meios de produção, distinta da existente pequena burguesia (formada por pequenos proprietários independentes, geralmente artesãos ou comerciantes moradores das cidades portuárias).

É consenso na literatura historiográfica que ocorreram inúmeras revoltas, insurreições, greves e disputas que marcaram a Primeira República, incluindo o confronto de diferentes concepções do que deveria ser uma república. Nessa fase, mesmo respondendo a demandas da burguesia industrial que se fortalecia, o Estado ainda estava sob forte influência das oligarquias agrárias, e tinha como uma das funções primordiais manter condições econômicas e políticas que as beneficiavam. Esse Estado se consolidou através de um sistema político no qual os estados tinham grande autonomia para controlar os processos políticos (dentre eles o sistema eleitoral) e assegurar a continuidade do poder das oligarquias locais.

À medida que o imperialismo produzia efeitos internos, as oligarquias buscavam manter estruturas de poder que combinavam condições locais ainda fortemente marcadas pelo passado



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

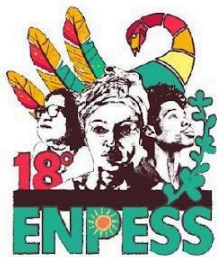
colonial, com relações de dependência que permitiam a evasão de parte substancial do excedente econômico, garantindo uma “racionalidade” capitalista e, ao mesmo tempo, elementos patrimoniais (Ianni, 1989).

Nesse sentido, a ruptura com o Estado Imperial, que manteve como base um regime de trabalho escravista existente desde o início da colonização, e a aposta num regime republicano, não significou a condução imediata para uma sociedade mais democrática e mais igualitária de fato, particularmente quando olhamos para a situação da classe trabalhadora, seja no meiorural, mas também seu segmento urbano que lutava por melhores condições de vida e de trabalho.

Na contramão de concepções mais tradicionais que apostam no caráter passivo das massas durante o processo que culminou na Abolição e na passagem para a Primeira República, Decio Saes (1985) atribuiu protagonismo às massas escravizadas num processo de ruptura política qualitativa em que analisa conjuntamente três grandes acontecimentos que ocorrem entre 1888 e 1891: a Abolição do trabalho escravo, a Proclamação da República e o processo da Constituinte, que gerou a Constituição de 1891. Para o autor, essa transformação jurídico-política do Estado só foi possível porque no período das lutas abolicionistas, as fugas e o fortalecimento dos quilombos contra o trabalho compulsório tornaram os escravizados e libertos uma força principal dessa revolução política, ao lado da classe média urbana, considerada força dirigente na construção de um Estado nos moldes liberais burgueses. De acordo com Saes (2023), a Abolição contribuiu para por um fim legal ao regime de trabalho escravista abrindo espaço para construção de uma forma de direito igualitário, que reconhece todos os sujeitos como sendo dotados de direitos conferindo um caráter contratual à exploração do trabalho. Para o autor, isso configura no campo dos direitos civis, liberdades reconhecidas pelo Estado como fundamentais às classes burguesa e trabalhadora (liberdade de ir e vir, de se movimentar, de assinar contratos, incluindo o de trabalho), portanto, consideradas como essenciais para a vigência da relação de exploração e parte da forma jurídica do Estado burguês.

Santos (2022), seguindo uma linha de interpretação semelhante no que se refere ao papel das massas escravizadas e libertas na queda do Império no Brasil, afirma que pensar o abolicionismo como um movimento social altera substantivamente a compreensão que temos sobre o fim da escravidão, considerando que as tendências que resultaram na instauração da República ainda estavam profundamente ligadas a condições do século 19.

Nesse sentido, o processo de transformação da forma política do Estado e a instauração da República não trouxeram consigo uma proposta de integração da população negra. O seu objetivo foi estabelecer condições para a construção da igualdade jurídica formal burguesa, pois



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

transformar a pessoa escravizada juridicamente em cidadão burguês significava transformá-lo em trabalhador “livre” no sentido de destituído dos meios de produção e subsistência para ofertar sua força de trabalho (Saes, 1985).

Às vésperas da Abolição, a maior parte da população não era escravizada. Menos de 15% de negros/as brasileiros ainda vivia sob regime de cativo (Santos, 2022, p.152). Aliado a isso, havia já um legado de leis que ajudou a tornar o racismo um dos pilares da Primeira República, como parte das formas de controle e regulação do trabalho nesse contexto pós Abolição.

No período que Moura (2014) classifica de Escravismo Tardio, a lei de Terras de 1850, promulgada quatro décadas antes da Abolição e duas semanas depois da Lei Euzébio de Queiroz (que determinava a proibição de escravos), teve papel fundamental no estabelecimento da terra como uma propriedade privada territorial, ganhando sentido jurídico burguês. Com isso, as frações escravistas garantiram o monopólio da propriedade territorial e, simultaneamente, as condições para criar mão-de-obra excedente. Em 1871, a Lei do Ventre Livre pode ser considerada uma vitória importante do movimento abolicionista, porém, não garantia a liberdade imediata dos ingênuos, pois os proprietários de mulheres de “ventre livre” poderiam escolher entre ser indenizados ou ficar com os filhos dessas mulheres até que eles completassem 21 anos. Com tais condições, se objetivava a manutenção da escravidão por mais algumas décadas. E a Lei dos Sexagenários, de 1885, a qual garantia a liberdade para escravizados com mais de 60 anos, foi aprovada quando a expectativa de vida da população em geral era de 27 anos e de escravizados de 21 anos (Santos, 2022, p.165-166).

Ademais, entre 1887 e 1930, quase 3,8 milhões de imigrantes de origem europeia chegaram ao Brasil, número muito superior à fase imperial – entre 1851 e 1890 cerca de 960 mil imigrantes entraram no país. O Estado brasileiro, por meio de uma política de imigração realizou várias ações, dentre elas, facilitou a viagem (pagando passagem) e realizou a instalação de imigrantes como colonos em fazendas e a distribuição de lotes de terras. Essa vazão imigratória ocorreu em meio à presença de uma grande massa de trabalhadores excedentes: em 1882 havia cerca de 1,4 milhão de trabalhadores livres, 656 mil escravizados e 2,8 milhões de trabalhadores desocupados (Fagundes, 2022, p.97). Tudo isso ajudou a garantir que a produção agrícola e industrial pudesse continuar em larga escala a baixo custo, devido ao excedente de força de trabalho.

Concomitante a todas essas ações do Estado, também concorreram várias ações assistenciais, medidas de saúde, processos de elaboração e aprovação de leis trabalhistas e

previdenciárias, foco do item seguinte deste texto.

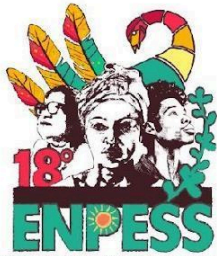
3 A intervenção do estado na “questão social” na Primeira República

Pensar a intervenção do Estado na “questão social” enquanto espaço de disputa e correlação de forças nas lutas de classes requer entender o que consideramos “questão social” e como determinados interesses de uma ou mais frações de classe predominam num período histórico-específico.

Partimos da compreensão da “questão social” a partir dos fundamentos principais dados por Netto (2001) e por Yamamoto (2001), resumidos por Castelo (2021) como um triplo vetor, que se apresenta da seguinte forma: 1º) pela relação antagônica entre capital e trabalho, calcada na exploração, na alienação e na subordinação da força de trabalho no modo de produção capitalista, que geram múltiplas manifestações na vida e na sociedade; 2º) pelas diferentes formas de resistências e lutas de classe de trabalhadores/as contra as sequelas da exploração, pela via de reformas ou pela supressão do modo de produção capitalista por vias revolucionárias; 3º) pelas múltiplas formas de atuação do Estado burguês para enfrentar a “questão social” (a relação de exploração em si), seja lidando com suas expressões e com os conflitos advindos dela, seja atuando na manutenção da ordem pela via da dominação de classe.

Mas compreendemos ainda que, além dessas determinações fundamentais, agregam-se outras que são tão determinantes do ser social quanto as três primeiras: a) as dimensões das expropriações dos meios de produção e de subsistência, pois acreditamos que as expropriações assumem diferentes formas históricas essenciais ao desenvolvimento capitalista desigual e combinado, não sendo apenas uma fase originária do capitalismo; b) a dimensão das colonizações, entendendo que os processos coloniais vêm sendo compreendidos como um traço essencial para constituição do modo de produção capitalista, na medida em que se reproduz em escala mundial, e devem considerar as particularidades dessa reprodução em diferentes formações e suas relações de classe; c) essas duas novas determinações anteriores permitem a conjugação das relações de raça, gênero, classe como dimensões constitutivas da origem e constituição da “questão social” em diferentes formações econômico-sociais.

Considerando essa perspectiva de “questão social”, a intervenção do Estado ganha muito mais complexidade, sempre mesclando as dimensões de coerção e consenso, e não se resume, portanto, à atuação apenas sobre as suas expressões ou manifestações. Nesse sentido, inferimos que o padrão de intervenção do Estado na “questão social” na Primeira República não foi apenas



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

coercitivo ou um “caso de polícia”, pois a atuação estatal teve várias frentes. Contudo, devido ao escopo desse trabalho, o foco será dado aos debates sobre direitos sociais, as principais legislações sociais aprovadas no período e algumas das frentes de ação pública.

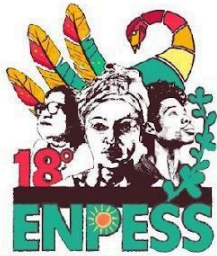
No período imediatamente anterior a 1889, Werneck Viana (1999) aponta que a ação operária e a sindical não tinha condições de interferir a ponto de pressionar para forjar alguma regulamentação de trabalho, tendo como principais atividades coletivas as associações mutualistas, que tinham como expressão mais importante os Montepios¹, criados ainda no período Imperial no Brasil e funcionavam como um tipo de fundo para diversos seguros (pensão por morte, aposentadorias), alguns de natureza privada (apenas contribuições), outros com contraparte de financiamento do Estado.

Vale ressaltar que, nesse período, trabalhadores “livres”, libertos e escravizados se organizavam para construir formas solidárias de proteção como associações de auxílio mútuo, irmandades, fundos, corporações. A convivência de trabalhadores “livres”, libertos e escravizados (os quais poderiam pertencer aos empresários ou às companhias) nacionais e estrangeiros é registrada em vários setores civis e militares desde a segunda metade do século 19. Pode-se observar essa convivência nas empresas de construção de ferrovias, no setor de transportes, nas companhias de navegação de cabotagem, nos portuários, no recrutamento para a Armada da Marinha, entre outros. Na Marinha, normalmente a filiação ocorria de forma compulsória para indígenas e negros “livres” considerados “vadios”. Outra forma de incorporação para a Armada foi a criação de escolas para aprendizes que faziam treinamento para órfãos carentes, muitas vezes indicados pelos Juizes de Órfãos dos Estados a pedido do Ministério responsável à época, constituindo estratégia para composição de força de trabalho (Costa, 2020).

Entre 1889 e 1891, período indicado por Saes (1985) como momento que configura a transformação da forma política do Estado, o nível de atividade e de organização do movimento operário e sindical se mantém baixo, mas o Estado já intervém com uma perspectiva disciplinadora da força de trabalho.

Uma legislação marcante nesse sentido é o Código Penal, aprovado em 1890, dispositivo

¹ O primeiro montepio que temos notícia no Brasil é de 1795, quando o Príncipe Regente autorizou a criação do Plano de Beneficência dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha. No decorrer do século 19, outras iniciativas estatais e privadas apareceram: o Montepio do Exército (1827) e o Montepio dos Servidores do Estado -civis e militares - (1835); a Caixa de Socorro para os trabalhadores das Estradas de Ferro do Estado (Decreto nº 3.397, de 24/11/1888), o Montepio para Empregados dos Correios (Decreto nº 9.212, de 26/03/1889) e a Caixa de Pensão dos Operários da Imprensa Nacional (1889). Disponível em https://www.abphe.org.br/arquivos/luiz-fernando-saraiva_rita-de-cassia-da-silva_almico_2.pdf, acesso em 28 de junho de 2024.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

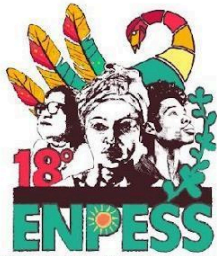
que auxiliou as autoridades a manter o controle sobre a população, sobretudo no meio urbano. Mesmo não fazendo menção explícita à questão racial, no capítulo XIII, que tratava dos “vadios e capoeiras”, afirma que todos que não tivessem meios de subsistência, exercessem profissão ou manifestassem ofensa moral aos bons costumes seriam presos por 15 a 30 dias, e se fossem menores de 21 anos seriam recolhidos para estabelecimentos disciplinares industriais (Santos, 2022).

Contudo, aquilo que era classificado como vadiagem e moralmente correto estava muito ligado a visões racistas que perduraram e foram reconfiguradas após a Abolição. A lógica racista subjacente, baseada nos preceitos da eugenia, apostava em visões que colocavam a população negra como biologicamente inclinada a cometer crimes, construindo uma relação cada vez mais indissociável entre o “vadio”, “vagabundo” e o homem negro brasileiro, e seu contraponto, o trabalhador ideal, seria honesto, disciplinado e branco.

Isso foi articulado com a definição de quem era o cidadão brasileiro na Constituição de 1891, o que a primeira vista parecia ter um escopo amplo, não sendo mais balizado pelo pertencimento racial (se era ou não escravizado) – “todos os nascidos em território nacional (mesmo filhos de estrangeiros), filhos de brasileiros nascidos em outras nações, estrangeiros com bens e família nascida no Brasil, bem como aqueles que optassem pela naturalização” (Santos, 2022, p.184). Porém, para participar das eleições ou se eleger não poderia ser mendigo ou analfabeto, condição educacional de cerca de 80% da população em 1891.

A polícia era o órgão principal que garantia a ordem nas vias públicas, e, diferente da atuação policial que entendemos hoje, não tinha uma função puramente repressora, mas principalmente administrativa. A instituição policial vai sofrer profundas alterações durante a Primeira República, no sentido de perder seu caráter mais burocrático-administrativo e ganhar um tom mais coercitivo e militarizado apenas no período posterior.

De acordo com Souza (2015), as instituições policiais tinham função de gerir a desigualdade e o pauperismo desde o período imperial, apontando que as origens da assistência social no Brasil não estão apenas ligadas à caridade e à filantropia. Entre 1870 e 1930, na cidade do Rio de Janeiro, capital na época, já existiam ações assistenciais que conformavam uma ação pública e organizada pelo Estado, com grau de complexidade que, segundo o autor, permitiria compreendê-la como política pública, fragilizando a ideia de que a “questão social” era apenas objeto de ações repressivas por parte do Estado. Havia um conjunto de instituições de atendimentos aos “menores” e aos inválidos, como asilos, orfanatos e internatos educacionais, que conciliam ensino técnico e treinamento para o trabalho, tanto no meio rural como urbano.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Com uma incursão minuciosa na dinâmica de funcionamento da polícia e das ações assistenciais naquele período, Souza (2015) mostra que as instituições policiais e assistenciais sofrem mudanças, passam por processos políticos internos, essencialmente ligadas à administração das cidades e ao controle do trabalho. O Estado fazia a gestão da pobreza através das instituições policiais, seja por meio da organização via trabalho para os aptos; e pelo cuidado e proteção para os considerados inválidos. A partir da sua burocracia, valores e funcionamento, o Estado criou as bases para os modelos de atuação da assistência social que acabaram influenciando instituições sociais, tornando essa política essencialmente uma instância direta de dominação, controle e vigilância, mantendo mais continuidades que rupturas com o padrão de intervenção do século 20.

O Estado brasileiro fez uso de ações públicas sanitaristas de cunho higienista e eugênico para controlar o trabalho e suas lutas. Os princípios se baseavam na avaliação de que a doença era um fenômeno social e que a cura só seria alcançada mediante melhora das condições de salubridade, o que naquela época envolvia saneamento básico, iluminação das ruas, controle sanitário da população local e imigrante. Com isso, as doenças mentais também se tornaram objeto de monitoramento do Estado, fazendo com que hospícios e asilos ficassem lotados de pessoas retiradas das ruas.

Várias campanhas sanitaristas que perpassaram a Primeira República tinham relação com a influência que a classe média teve na formulação e implementação de políticas públicas que, além do controle das doenças e epidemias, justificavam as obras públicas e as transformações urbanas, sempre acreditando que os hábitos de negros/as, indígena e mestiços deveriam ser combatidos em nome da “civilização e do progresso” (Santos, 2022). Do ponto de vista das leis sociais, vale destacar nesse período a Lei n.439 de 31 de maio de 1890, que estabelece a reorganização da assistência à infância desvalida; o Decreto n. 1313 de 17 de janeiro de 1891, regulamenta o trabalho dos menores, proibindo tarefas perigosas e insalubres ou que demandassem esforço excessivo (o qual jamais entrou em vigor). Em 1889 se concede direito a férias remuneradas por 15 dias para trabalhadores do abastecimento de águas da capital federal, depois se estende o direito aos ferroviários da Estrada de Ferro Central do Brasil (Decreto n. 221, de 26 de fevereiro de 1890), depois para todos os ferroviários (Decreto n. 565, de 12 de julho de 1890).

A Constituição promulgada em 24 de fevereiro de 1891, dentre vários aspectos, instituiu um sistema altamente descentralizado do ponto de vista federativo, ao trazer uma reorganização em relação aos governos dos estados. Além de seus representantes passarem a ser eleitos,

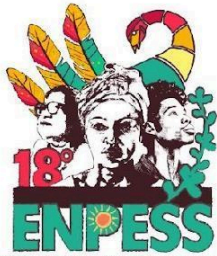
suas respectivas receitas começaram a vir da tributação de exportações, iniciando assim uma assimetria econômica, e logo política, entre as unidades da federação (Arruda, 2012).

Entre 1892 e 1919, Werneck Vianna afirma que boa parte dos esforços das ações organizadas pelo movimento operário e sindical foi no sentido de romper com o estatuto liberal, que unia as forças oligarcas e a burguesia urbana em torno da não intervenção no Estado nas condições de trabalho. Mas o autor aponta uma feroz agressividade dos conflitos do trabalho durante do todo o período, que terão como ápice as greves gerais de 1917 e 1919. Estas ações foram inicialmente motivadas por questões salariais, mas depois associarão demandas sobre jornadas de trabalho, aposentadoria, férias, regulamentação do trabalho de menores, seguro contra acidentes, etc., influenciadas pelo cenário de aumento da “carestia”. Segundo o autor, só em 1916, o custo de vida subiu 48,3% (Werneck Vianna, 1999, p.89).

Gomes (2014) vai demonstrar que a Primeira República inaugura um conjunto de leis que envolveram complexos debates parlamentares, pressão dos trabalhadores com greves, boicotes, manifestações, que percorrem boa parte desse período, com lutas e formas de resistências que foram duramente reprimidas, principalmente na década de 20. Todas essas ações terão um impacto no padrão de intervenção do Estado e em como constitui uma relação orgânica com as ações do empresariado urbano-industrial.

O que a autora procurar demonstrar é que há descontinuidades em relação aos anos 1930, mas não uma completa ruptura. Por isso, ela aponta o que foi construído em termos de força política da burguesia urbana e industrial no sentido de atrasar e bloquear demandas dos trabalhadores, por meio do esvaziamento e desvio de pautas em cada uma das legislações que passam pelos debates na Câmara dos Deputados. O chamado “patronato” atua, em um primeiro momento, querendo impedir que os debates parlamentares incorporassem as demandas e pressões dos trabalhadores que pudessem resultar em uma legislação efetivamente protetora às condições de exploração. Porém, quando já não conseguiam mais bloquear completamente que essas demandas se transformassem em projetos de lei, o empresariado buscava minimizar aspectos protetivos que incidiam sobre os custos da produção, atingindoos detalhes de cada lei (idade mínima para que crianças possam trabalhar, período de descanso ou de férias, por exemplo), visando uma conciliação com seus interesses.

O empresariado tinha um tipo de atuação que se faz pelo “poder de veto”, o que segundo Gomes (2014) é tão importante quanto exercer pressão, pois é fazer algo não acontecer (não ter a lei ou atrasar sua aprovação) ou promover uma “redução de danos” (no sentido de minimizar prejuízos já no processo de discussão da legislação). Essa tese é importante para pensarmos



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

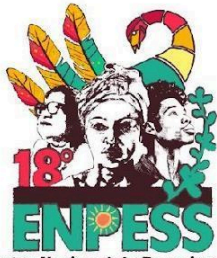
por que temos poucos avanços nos direitos sociais na Primeira República. Essa forma de atuação política atrasou debates e processos de implementação de várias leis sociais que regulavam a compra e venda da força de trabalho e o próprio mercado de trabalho, mas já se apresentavam como pauta do movimento operário. Outro aspecto importante da atuação do empresariado era que não operavam via partidos políticos, mas pelas associações de classe, tendo em vista que o sistema eleitoral na Primeira República era dominado pelas oligarquias. Esses processos políticos, segundo a autora, ajudaram a corroborar a ideia de uma burguesia frágil, que não tinha atuação significativa politicamente.

O que Gomes (2014) busca ressaltar é que há uma efetividade na atuação empresarial ao impedir a proteção ao trabalho e às condições de vida em diferentes momentos do processo legislativo, seja no momento de debates para elaboração da lei, seja na fase da sua regulamentação e implementação, mas sempre disputando por dentro do Estado, pois o resultado da ação política do empresariado incide no conteúdo das leis trabalhistas e previdenciárias. A autora ressalta ainda que, por meio dos debates, foi possível perceber diferenças entre os discursos das frações da burguesia comercial e industrial em relação a determinadas pautas, como, por exemplo, a discussão das férias, em que a indústria não aceitava e o comércio considerava colocar a discussão em pauta.

Nessa fase se destacam três legislações que facilitaram o caminho para formação de sindicatos: o Decreto n. 173 de 10/09/1893, que regulamenta a organização de associações de vários tipos no país; o Decreto n. 979 de 06/01/1903 que facultava aos trabalhadores da agricultura e indústria a criação de organizações para defesa de seus interesses; e o Decreto n. 1637, de 05/01/1907, que criava os sindicatos profissionais e as cooperativas.

O contexto das greves entre 1917 e 1919 marca uma nova fase do posicionamento do empresariado, que deixa de ter uma rejeição frontal ao princípio de intervenção do Estado na elaboração de legislação social para o país, e começa a reconhecer a necessidade e a conveniência de uma legislação social para impedir a radicalização de conflitos. O ponto de inflexão está em sair da negação e ir para o estabelecimento dos limites da intervenção do Estado, até onde poderia ir na formulação e implementação das leis sociais (Gomes, 2014). Foi nesse contexto que ocorre a aprovação pelo Senado, em 1918, da criação do Departamento Nacional de Trabalho, e em novembro do mesmo ano a nomeação da Primeira Comissão de Legislação Social da Câmara, a qual a partir de 1919 passaria a ser encarregada de examinar todas as iniciativas legislativas no campo do trabalho.

Em 15 de janeiro de 1919 foi sancionado o Decreto n. 3724, que tratava dos acidentes de



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

trabalho. Um marco na intervenção do Estado na área trabalhista. Mesmo sendo considerado um ganho das lutas de trabalhadores/as, seu processo de aprovação demonstrava a “desidratação” do projeto original, pois foi desmembrado de uma legislação muito mais abrangente: o projeto n. 284 do Código de Trabalho, que tinha várias frentes de direitos a serem garantidos – regulava o trabalho da mulher e do menor, criava o Dia do Trabalho, previa a criação de Conselhos de conciliação e Tribunais de Arbitragem para lidar com processos trabalhistas.

Esse período deixa como saldo, além de marcos legais importantes em termos de direitos do trabalho, dois tipos de experiências em relação ao trabalho que marcarão a intervenção do Estado nos anos seguintes: a necessidade de ampliar a legislação que regulamentasse o trabalho e ações que reprimissem o movimento operário, principalmente a sua ala mais radical concentrada nos anarquistas.

Justamente por isso o contexto dos anos 1920 foi marcado por uma verdadeira ofensiva do Estado contra o movimento operário, com medidas violentas de repressão, legitimadas e aprofundadas pelo Decreto n.4247, de 06/01/1921, que ficou conhecido como Lei de expulsão dos estrangeiros e pelo estabelecimento do estado de sítio em 1922 (Gomes, 2014). Ao mesmo tempo, as eleições de 1922 ganharam uma grande importância política ao demonstrar as diferenças entre as oligarquias regionais nas campanhas eleitorais. A vitória de Arthur Bernardes (candidato que arregimentava Minas Gerais e São Paulo) garantiu a violenta repressão aos oficiais rebeldes do movimento tenentista e aos sindicatos e associações operárias.

Diante disso, a atuação do movimento operário mudou de natureza, pois não tendo mais espaço político para greves gerais, sua influência passa a aumentar a incidência na articulação política interna ao Estado e na negociação pelos direitos via organizações sindicais. Simultaneamente, a burguesia teve resultados muito bem sucedidos no bloqueio do processo de aprovação e implementação de uma legislação social mais abrangente no país.

Foi dentro dessa lógica de intervenção do Estado que o projeto do deputado Eloy Chaves foi aprovado e transformou-se na Lei n. 4682, de 24 janeiro de 1923, que estipulava a formação de um fundo para aposentadorias e pensões em cada companhia ferroviária, além de garantir outros benefícios como atendimento médico, auxílio funeral, pensões para dependentes, além de certas garantias de que só poderia ser demitido por falta grave, depois de 10 anos de serviço. A Lei tinha como intuito substituir os antigos Montepios, mas acaba mantendo uma lógica semelhante, como entidades autônomas, autorreguladas, ficando apenas sob a supervisão do Estado. Com isso, temos o estabelecimento do acesso à previdência não como um direito social de todo cidadão, mas um direito obtido por meio de contribuições por um determinado tempo,

mesmo tendo sido estendida a várias outras categorias – portuários, transportes, serviços de construção (todos ainda em 1923), estivadores e marítimos (1926).

4 Considerações finais

Ao longo do texto buscou-se demonstrar a importância da Primeira República para a compreensão da “questão social” a partir de elementos que caracterizam um padrão de intervenção do Estado não só nas expressões que se manifestavam no período, mas diretamente naquilo que a fundamenta: as relações de classe e as condições de compra e venda da força de trabalho no país, conformando um conjunto de ações de controle e regulação da força de trabalho. Tal intervenção do Estado se expressava por ações de coerção, com ações de repressão às lutas do movimento operário, internações compulsórias em asilos e hospícios, obras públicas e transformações urbanas mediante deslocamento forçado de populações e desapropriações, mas também com ações de construção de consenso, pela aprovação de leis trabalhistas, previdenciárias, manutenção de instituições assistenciais e de saúde pública, além da política de imigração massiva no período.

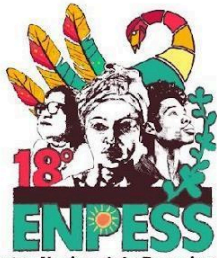
O processo de transição política para o Estado burguês no Brasil, formalizado pela Abolição do trabalho escravizado, pela Proclamação da República e pelo processo constituinte de 1891, foi eivado de lutas, desde o movimento abolicionista, passando pelas reivindicações por melhores condições de vida e de trabalho nos segmentos de trabalhadores urbanos e pelo fortalecimento de movimentos sociais organizados que pertenciam à classe média.

As pressões dessas lutas foram fundamentais para plasmar uma atuação organizada da burguesia e estabelecer um padrão de intervenção estatal, ainda sob influência das oligarquias, mas que expressava mudanças ocorridas com a urbanização, industrialização, diversificação da economia e um novo patamar de relações externas com os países imperialistas.

Referências:

ARRUDA, P. F. **Capitalismo dependente e relações de poder no Brasil: 1889-1930**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

CASTELO, R. A violência como potência econômica na gênese da “questão social” no Brasil. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 21, n. 42, p. 94-109, jul./dez. 2021. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/36372>>.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

COSTA, E. V. Da. **Da Monarquia à República: momentos decisivos**. 9ª. Ed. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

DUSSEL, E. **O encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade**. Conferência de Frankfurt. Tradução de Jaime A. Classen. Petrópolis: Vozes, 1993. Disponível em https://enriquedussel.com/txt/Textos_Libros/45.1492_O_encobramento_do_outro.pdf

FAGUNDES, G.G. **Superexploração e racismo no Brasil: diálogos e questões**. Curitiba: Appris, 2022.

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

GOMES, A. de C. **Burguesia e trabalho**. Política e Legislação social no Brasil (1917-1937). 2ª. ed. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014.

IANNI, O. **A formação do Estado populista na América Latina**. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1989.

MOURA, C. **A dialética radical do Brasil negro**. 2ª. ed. São Paulo: Anita Garibaldi, 2014.

SAES, D. **A formação do Estado burguês no Brasil (1888-1891)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

SAES, D. **República do capital: capitalismo e processo político no Brasil**. 2ª.ed. São Paulo: Boitempo, 2023.

SANTOS, Y. L. dos. **Racismo brasileiro**. Uma história da formação do país. São Paulo: Todavia, 2022.

SOUZA, A. R. M de. **O papel do Estado na construção da Assistência através da ação da polícia do Rio de Janeiro: 1870-1930. Tese de Doutorado**. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2015.

WERNECK VIANNA, L. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. 4. ed. revista. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.