

ANTONIO ABDIAS CAPELO BARROSO SILVA

**A LEI ELOY-CHAVES NO CONTEXTO
DA PRIMEIRA REPÚBLICA: A
REFRAÇÃO ENTRE A COOPTAÇÃO E
A EXPANSÃO DOS CANAIS SOCIAIS**

Dissertação apresentada à
Universidade Federal de
Viçosa, como parte das
exigências do Programa de
Pós-Graduação em
Administração, para obtenção
do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2019

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

S586L
2019
Silva, Antonio Abdias Capelo Barroso, 1991-
A Lei Eloy-Chaves no contexto da Primeira República : a
refração entre a cooptação e a expansão dos canais sociais /
Antonio Abdias Capelo Barroso Silva. – Viçosa, MG, 2019.
x, 125 f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui anexo.

Orientador: Bruno Tavares.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 108-114.

1. Previdência social - Legislação. 2. Brasil - República
Velha, 1889-1930. 3. Agenda de execução (Administração).
4. Política pública. I. Universidade Federal de Viçosa.
Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de
Pós-Graduação em Administração. II. Título.

CDD 22. ed. 368.400981

ANTONIO ABDIAS CAPELO BARROSO SILVA

A LEI ELOY-CHAVES NO CONTEXTO DA PRIMEIRA REPÚBLICA: A
REFRAÇÃO ENTRE A COOPTAÇÃO E A EXPANSÃO DOS CANAIS
SOCIAIS

Dissertação apresentada à Universidade
Federal de Viçosa, como parte das
exigências do Programa de Pós-Graduação
em Administração, para obtenção do título
de *Magister Scientiarum*.

APROVADA: 26 de fevereiro de 2019.


Davi Augusto Santana de Lelis


Thiago de Melo Teixeira da Costa
(Coorientador)


Bruno Tavares
(Orientador)

AGRADECIMENTOS

À CAPES, pelo financiamento desta pesquisa. Às agências de fomento que permitiram a confecção deste projeto e tantos outros com liberdade temática. À academia brasileira, com o livre acesso ao pensamento e a livre circulação de ideias, que foi essencial para a pesquisa. Agradeço a todos que advogam para o conhecimento manter-se livre.

Ao Bruno, por ter aceitado esse empreendimento excêntrico sobre a Administração Pública que se realizou nesse projeto, conseguindo orientar-me em áreas inéditas tanto para orientador quanto para orientando. No final, a dissertação aqui presente demonstrou-se como um grande aprendizado metodológico e temático. Para isso ocorrer, a orientação mostrou-me como uma pesquisa deve ser feita: com diálogo e comunicação. Agradeço também a Larissa de Paula pelo constante trabalho em torno da pesquisa, sempre disposta a aprender e ensinar.

Agradeço também ao Grupo de Pesquisa em Previdência – GPPREV e todos os membros que tive o prazer de conhecer e trocar experiências. O grupo concedeu uma base teórica essencial para a pesquisa iniciar-se e, após o pontapé inicial, sugeriu e criticou o trabalho de maneira eloquente e positiva para conseguir aparar as diversas arestas.

Gostaria de agradecer também duas pessoas que foram constante fonte de inspiração para seguir a área acadêmica: minha tia Fernanda e meu irmão Luiz Eudásio. Meu agradecimento advém do exemplo que ambos me deram para espelhar-me. Para além das portas acadêmicas gostaria de agradecer a Joana pelo constante amor e positividade.

Faço uma ode também aos amigos que esta trajetória me agradeceu. Raquel, Waleria, Hanna e Rafael agradeço por todos os momentos acadêmicos e não - acadêmicos que pudemos experimentar juntos. Não consigo pensar como seria sem o companheirismo de vocês.

Para agradecer o companheirismo, gostaria de agradecer a minha noiva Eliza Raquel de Melo Silva. Companheira inabalável desses últimos 12 anos. Meu muito obrigado não cabe em palavras por todo o suporte, carinho e paixão que tem me oferecido. Obrigado por apoiar minhas escolhas mesmo discordando da mesma,

obrigado por caminhar nesta vida ao meu lado. Que os novos desafios que essa vida nos lança consigamos enfrentá-los como até agora fizemos: com leveza e amor.

Agradeço ao meu pai, José Luiz, por todos os momentos e pelo constante zelo. A minha irmã, Mariana Capelo, por ter colocado todos da família em um novo momento com a chegada da Lia.

Não sou adepto de me alongar, porém são poucos os espaços nessa modernidade que podemos reconhecer pessoas importantes para nossa vida. Para tanto gostaria de agradecer a Odília Capelo Barroso pelo apoio e a confiança. Por todos os ensinamentos e toda a perseverança, por toda a dedicação e todo o amor. Obrigado, mãe.

“Todos esses que aí estão
Atravancando meu caminho,
Eles passarão...
Eu passarinho!”
Mario Quintana

RESUMO

SILVA, Antonio Abdias Capelo Barroso Silva, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2019. **Lei Eloy-Chaves no contexto da Primeira República: a refração entre a cooptação e a expansão dos canais sociais**. Orientador: Bruno Tavares.

O trabalho investiga o contexto sociopolítico no período de implementação da Lei Eloy-Chaves. Para tanto, inicia-se o trabalho com a tese de que a aposentadoria era um sistema de coerção, conforme argumenta Zaniratto (2003). Porém, a hipótese de coerção demonstra-se como um ponto de partida para investigar as causas da lei com carácter social ter ocorrido no ano de 1923.

Para tanto, o trabalho lança a hipótese de uma dupla de fatores: tanto a resposta coercitiva do sistema quanto uma expansão dos canais sociais durante os anos de 1917 a 1923 que possibilitaram uma mudança na Agenda Pública.

O trabalho utiliza-se de um referencial teórico que confluí o conceito de esfera pública, trabalhado por Habermas nos estudos de Agenda Pública e também trabalhado por Cobb e Elder, e a escola das narrativas políticas. O referencial tem como ponto central uma reavaliação do conceito de opinião pública e sua interatividade com a Agenda Institucional/esfera política ao ressignificar a opinião pública como opiniões públicas advindas de esferas públicas, como observado em Fraser (1991). Os membros da esfera política decidem quais opiniões públicas são relevantes e legítimas para então inseri-las na agenda institucional. Nessa dinâmica, percebe-se a convergência do trabalho de Habermas e dos teóricos sobre agenda pública em sua crítica ao pensamento sobre poliarquia.

O trabalho apura uma mudança ao longo prazo em sua análise estatística e de conteúdo das Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional. Partindo dessa análise, o trabalho consegue delinear uma temporalidade específica de mudança da Agenda Institucional

Após esta análise, o projeto esgueira-se nos discursos e nos pareceres do projeto de lei que teve como produto a Lei de Acidentes de Trabalho, primeira lei que regula o trabalho particular no Brasil república. Em seguida, são analisados os discursos presentes na Lei Eloy-Chaves.

O trabalho consegue chegar a conclusão que houve, no período entre 1917 a 1923, uma expansão dos canais sociais ao adentrar novas narrativas na agenda institucional.

ABSTRACT

SILVA, Antonio Abdias Capelo Barroso Silva, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2019. **Eloy-Chaves law in the context of the First Republic: the refraction between cooptation and the expansion of social channels.** Advisor: Bruno Tavares.

The paper investigates the sociopolitical context which culminates in the first pension law in Brazil -nominated Lei Eloy-Chaves. To do so, it begins his work with the thesis that retirement was a system of coercion according to Zaniratto (2003). However, the hypothesis of coercion is shown as a starting point to investigate the causes of referred law occurring in the year 1923.

To do so, the paper hypothesizes on two factors: the coercive response of the system and an expansion of social channels during the years 1917 to 1923 that made possible a change in the Public Agenda.

The work uses a theoretical framework that converges the concept of public sphere saw on Habermas to the studies of Public Agenda worked by Cobb and Elder and the school of political narratives - NFP. The central point of the theoretical analysis is a reappraisal of the concept of public opinion and its interactivity with the Institutional Agenda / political sphere. By re-signifying public opinion as public opinions from public spheres as seen in Fraser (1991). The members of the political sphere decide which public opinions are relevant and legitimate to enter them into the institutional agenda, in this dynamic we can see the convergence of Habermas and the theorists on the public agenda in his critique of the polyarchy.

The paper checks for a long-term change in its statistical analysis and content of the Presidential Messages to the National Congress. From this analysis the work can delineate a specific temporality of change of the Institutional Agenda

After this analysis, the project sneaks into the speeches and opinions of the bill that had as a product the Labor Accident Law, the first law that regulates private work in Brazil republic. In order to analyze the discourses present in the Eloy-Chaves Law.

The work reaches the conclusion that in the period between 1917 and 1923 there was an expansion of social channels as new narratives entered the institutional agenda.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Relacionamento entre Esfera Pública e Agendas.....	23
Figura 2 - Distribuição de tópicos anualmente	37
Figura 3 - Dendrograma relativo as mensagens presidenciais de 1891 até 1902.....	43
Figura 4 - Análise de Similitude da Classe 1	44
Figura 5 - Análise Fatorial Correspondente da distribuição dos anos e classes nos Fatores 1 e 2	48
Figura 6 - Análise de Similitude agrupada em grupos dos lemas da Classe 3.....	50
Figura 7 - Dendrograma relativo as mensagens presidenciais de 1903 a 1908.....	53
Figura 8 - Dendrograma relativo as mensagens presidenciais de 1909 a 1917	57
Figura 9 - Dendrograma relativo a Classe 1 do dendrograma apresentado na Figura 9	59
Figura 10 - Dendrograma relativo as mensagens presidenciais de 1918 a 1923.....	62
Figura 11 - Dendrograma relativo a Classe 2 do dendrograma conforme a Figura 10	63
Figura 12 - Análise de Similitude do vocábulo trabalhador no corpus textual de 1918	65
Figura 13 - Exemplo de compilado estatístico gerado pelo aplicativo IRAMUTEQ .	117
Figura 14 - Árvore inicial	120
Figura 15 - Dendrograma do corpus textual utilizado como exemplo.....	121
Figura 16 - Dendrograma relativo ao corpus exemplificativo com 13 classes iniciais	123

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Datas consideradas relevantes para o projeto	27
---	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
Problema de pesquisa	6
Objetivo Geral	6
Objetivos Específicos	6
1 – Diálogos entre Habermas e a Formulação da Agenda.....	7
1.1 – Agendas e formulação do problema	7
1.2 – Os conceitos de Esfera Pública	12
1.3 – Debates e confluências entre Agenda Pública e Esfera Pública	18
2 – Procedimentos Metodológicos	25
2.1 - Caracterização da Pesquisa	25
2.2 - Descrição do objeto de análise.....	25
2.3 - Coleta e análise dos dados	27
3 - Resultados e Discussões.....	31
3.1 – Mensagens Presidenciais enviadas ao Congresso Nacional.....	31
3.3.1 - Descrição das mensagens presidenciais e distribuição dos títulos temporalmente	31
3.1.2 – Análise de Correspondência e categorização dos segmentos textuais das Mensagens Presidenciais	39
3.2 – Análise dos projetos envolvendo Previdência Social e temas correlatos anteriores ao Decreto nº4.682	67
3.2.1- Análise do processo legislativo do Decreto nº3.724	67
3.2.2 – Análise do processo legislativo do Decreto nº4.682: o nascimento da Lei Eloy-Chaves	89
3.3 – Compilado de informações e conclusões das análises	96
4. Considerações Finais	103
5. Referências	107
6. ANEXO I – Considerações metodológicas.....	114
6.1 O Problema	114
6.2 A análise de Reinert	117

INTRODUÇÃO

De acordo com Castro e Lazzari (2006), o Decreto nº 4.682 de 24 de janeiro de 1923 é considerado o marco inicial da Previdência Social no Brasil. O Decreto acima citado, popularmente conhecido como Lei Eloy-Chaves, institui Caixas de Aposentadoria e Pensão para inicialmente os trabalhadores ferroviários. A implementação de tais caixas difunde-se durante o período para outras classes trabalhadoras. A inovação da Lei Eloy-Chaves ocorre pela gestão de um fundo previdenciário de fonte tripartite e focando em funcionários externos ao serviço público. A Lei torna-se um objeto de estudo interessante e complexo pelo contexto único em que foi aprovada. Dessa forma, entender o contexto da formação da Previdência Social no Brasil ajuda-nos a entender melhor os desafios e os formatos atuais da política.

A Lei Eloy-Chaves insere-se em um contexto único, fato evidenciado tanto pelo pioneirismo da referida lei em relação à concessão de direitos sociais, quanto pela pouca atenção que a previdência obtinha nos grupos organizados de trabalhadores frente a pautas mais sensíveis como a regulação da jornada de trabalho e o salário mínimo. Dessa maneira, em um primeiro olhar, a previdência garantida pelo Decreto nº 4.682 de 1923 parece surgir de forma inusitada, uma vez que parece ser inadequada ao sistema político da Primeira República, que possui uma visão liberal no tocante econômico e não intervencionista. Como expõe Carvalho (2014), os direitos sociais foram adquiridos, não conquistados, durante o período posterior à Primeira República e com a suspensão dos direitos políticos e parte dos direitos civis. Além disso, Lynch (2013) expõe a distância que a elite política tinha em relação ao povo e como tal distanciamento era visto como vantajosa. Para os políticos da Primeira República, segundo observado pela autora em episódios diversos, a participação do povo no processo político era uma forma de deturpação da vontade geral da nação. Assim, o processo legislativo deveria ocorrer sem intervenções externas ao parlamento, conforme ditava o pensamento dominante à época. Tal pensamento da não intervenção, que perseguia evidências científicas para diminuir a capacidade física e intelectual das classes menos abastadas (PATTO, 1999), tem como base uma desqualificação das camadas baixas da população.

Como exposto por Oliveira (2015), o referido decreto também esbarraria em vício na sua forma legal. A dissertação de Oliveira argumenta que diversas matérias que envolvem a questão social, aqui se pode traçar um paralelo com o tratamento dado aos direitos sociais contemporâneos, tiveram sua discussão encerrada por entender-se extrapolar as competências da União. A Emenda número 1, de 1926, da Constituição de 1891 reformula as competências de cada ente federativo para que a Esfera Federal possa legislar e intervir de forma mais sistemática em questões sociais. Contudo, o Decreto nº4.682 foi promulgado em 1923, precedendo essa readequação de competências.

Após a Primeira Guerra Mundial, o Tratado de Versalhes apontou a regulação de direito a trabalhadores como prioridade para o cenário brasileiro. Contudo, o período entre 1891 a 1926 teve pouca normatização trabalhista, representada apenas pela Lei nº3.724 de 1919, que dispõe sobre Acidentes do Trabalho. Além do contexto de pouca atenção à questão social, a Lei Eloy-Chaves é observada como uma iniciativa atípica pela incipiente discussão nacional sobre proteção social ao trabalhador durante o período. Tanto os movimentos sociais quanto a pressão internacional indicavam a necessidade de regulação da jornada de trabalho, não a concessão de benefícios de aposentadoria. Portanto, a Lei Eloy-Chaves parece ser, em um primeiro momento, uma incoerência diante do contexto em que foi criada, já que, para os movimentos trabalhistas, a pauta da aposentadoria era marginal perante demandas mais urgentes em relação à regulação do trabalho. A elite política, em primeira vista, parecia pouco inclinada a conceder direitos aos desfavorecidos. Como é possível entender a criação de tão importante lei para a seguridade social no Brasil?

Conforme a Mensagem ao Congresso Nacional do ano de 1923 elaborada pelo ex-presidente Arthur Bernardes, o subtópico “Caixa de Aposentadoria dos Ferroviários” não foi discutido no subtópico “Justiça e Negócios Internos”, em que naturalmente seria encaixado por se tratar de um direito ao trabalhador. A “Caixa de Aposentadoria dos Ferroviários” foi tratado dentro do tema “Viação e Obras Similares”. Isso revela que o caminho para a implementação deste direito ao trabalhador não seguiu um padrão normal. Levanta-se duas teses para tal anormalidade.

Uma autora que joga luz nessa questão é Zanirato (2003), que defende em seu livro a hipótese que a Lei Eloy-Chaves serviu como instrumento de controle e coerção

ao trabalhador por parte do Estado. A autora aponta que o comunalismo e a crescente organização de um movimento operário independente eram percebidos como uma ameaça às grandes empresas capitalistas e tema de constante preocupação. Os sindicatos não eram coordenados por uma central única e não tinham uma representação classista unificada. Esse fato expõe que os trabalhadores da mesma categoria poderiam pertencer a sindicatos diferentes, com ações e ideologias distintas. A autora expõe duas principais correntes sindicalistas no período anterior à criação da Lei Eloy-Chaves, os sindicalistas amarelos, que tinham uma visão reformista do sistema, e os anarcossindicalistas, ideologia mais radical com visões revolucionárias frente ao sistema posto e de maior combatividade aos patrões.

A tese defendida por Zanirato (2003) é a que a Lei Eloy-Chaves servia como um mecanismo de coerção dos sindicatos para o esvaziamento daqueles mais radicais, pois a previdência só poderia ser desfrutada pelo funcionário que se afastasse de tais arenas e tivesse lealdade aos seus patrões. Zanirato (2003) expõe assim que a Lei Eloy-Chaves se adequa a uma lógica de premiação ao trabalhador que se subordina aos controles do patronato. Nesse sentido, a Previdência servia como um mecanismo de coerção dos movimentos trabalhistas. Dessa forma, o Ministério da Viação ser o precursor do Decreto nº 4.682 faz sentido ao entender-se que a Previdência foi criada como uma forma de manter a normalidade na logística do país, de grande dependência do transporte ferroviário. A previdência seria uma forma de afastar o fantasma das greves que paravam os setores produtivos do país, logo encaixa-se de forma mais correta no Ministério da Viação que o Ministério da Justiça e Negócios Internos.

No entanto, o recorte social que Zanirato (2003) faz em sua tese expõe as ideias e as questões de um grupo radical cético aos poderes estatais e da burguesia. A dissertação de Oliveira (2015) expõe que há uma constante discussão sobre a questão social e uma mudança progressiva do ente federal acerca da intervenção na realidade social de forma mais progressista. O trabalho de Oliveira (2015) desvela a gradual mudança do conceito e do tratamento sobre a questão social, passando da inicial percepção dos problemas sociais como “questão de polícia” para uma aproximação mais holística e compactuadora.

Como exposto acima, a questão social sofreu uma transição com a Emenda à Constituição nº1, de 1926. A precedência da Lei Eloy-Chaves ao mecanismo de garantir direitos sociais torna complicado o delineamento de competências. Em sua promulgação, a Lei de 1923 precedeu as instituições que dariam aporte à sua implementação, necessitando alocá-la de forma imprecisa no Ministério da Viação. Nesse sentido, o Decreto nº4.682 é uma preleção da conquista de direitos por parte dos trabalhadores. Com isto, percebe-se que há duas propostas para entender a criação da previdência: a coerção sobre trabalhadores de trilhos e a expansão dos direitos sociais pela metamorfose do entendimento sobre a questão social. O trabalho parte da premissa que as duas hipóteses não são mutuamente excludentes, da mesma forma que a previdência foi uma forma de garantir a coerção de trabalhadores em setores estratégicos para a economia brasileira, foi originada a partir de uma mudança na forma como a elite política e econômica tratava as classes menos abastadas.

Desta forma, a hipótese levantada é que a Lei Eloy-Chaves se originou a partir de um processo de refração complexo. Quando devidamente organizados em volta de sindicatos, os trabalhadores levantaram suas principais demandas, principalmente na regulação do trabalho e nas garantias de situações de trabalho dignas. Tais demandas só puderam ser acolhidas pela esfera política após uma readequação do conceito de questão social. Porém, durante o processo político, as demandas sofrem diversas refrações conforme a interpretação das elites políticas: as demandas sobre regulação do trabalho são reinterpretadas por uma elite política que forma uma idealização do trabalhador. Os trabalhadores desviantes de tal idealização deveriam ser punidos com a não aposentadoria, a deportação de estrangeiros e a prisão de nacionais.

A centralidade das ferrovias não é um fato que nasceu após a Primeira Guerra Mundial. Conforme as Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional, as ferrovias são compreendidas como essenciais ao Brasil desde o início do Século XX. Os trabalhadores nas companhias eram mais qualificados que a média brasileira e a reposição dos mesmos era um processo demorado. Logo, houveram algumas mudanças essenciais durante a Primeira República que tornaram possível a ocorrência do Decreto nº 4.682. Para entender tais mudanças, o trabalho fará uma

reflexão teórica sobre o conceito de Esfera Pública focando no trabalho de Habermas e nas reflexões de diversos autores sobre a Formação da Agenda Pública. O aporte teórico visa a possibilitar entender a refração ocorrida durante a formulação da Lei Eloy-Chaves em duas perspectivas do processo democrático. O trabalho de Habermas, extrapolando apenas sua conceituação sobre esfera pública, descreve como o processo social de comunicação e interação entre duas partes ocorre. Seu trabalho é essencial para entender os consensos e as falhas comunicativas que ocorreram durante a promulgação do Decreto 4.682 de 1923. As teorias sobre formulação da Agenda conseguem esclarecer como processos políticos complexos e instituições deformaram as demandas trabalhistas.

O trabalho está dividido em três capítulos e suas subdivisões. O primeiro capítulo trata das abordagens metodológicas que viabilizaram o projeto. O segundo capítulo aborda os aspectos teóricos que foram percebidos como necessários para a compreensão do contexto histórico. O capítulo subdivide-se em três partes distintas: na primeira, há uma reflexão sobre Agenda Pública e as contribuições de Cobb e Elder (1980) quanto à epistemologia das narrativas políticas na construção da Agenda Pública – NFP; na segunda parte, há uma breve reflexão sobre o conceito de Esfera Pública e outras contribuições de Habermas; na terceira parte, estuda-se a interseção das reflexões de Habermas e da Formulação da Agenda. Com este aporte teórico, pretende-se delinear o caminho que um problema percorre até encontrar sua solução em uma Política Pública.

Com o aporte teórico trabalhado no Capítulo 2, pode-se fazer algumas deduções relevantes para a pesquisa. A primeira delas é que mudanças na Esfera Pública podem ser significantes para a Agenda Pública institucional. A segunda é que um problema, centrado em uma narrativa com personagens, enredo e solução, sofre mudanças dentro das instituições democráticas. Tais mudanças são denominadas refrações durante o trabalho, e indicam a agregação de outras narrativas em torno da original. Com isso, o trabalho expõe que uma reivindicação advinda da sociedade civil recebe uma solução diferente da projetada inicialmente. Após feito o aporte teórico, a pesquisa segue analisando dados gerais até chegar à Lei Eloy-Chaves. A análise de dados concentra-se na metamorfose da Agenda para compreender as mudanças ocorridas nas esferas públicas.

O Capítulo 3 divide-se em distintos momentos. No primeiro deles, são abordadas as mudanças que a Agenda Pública teve durante a Primeira República, de sua conturbada promulgação até a promulgação da Lei Eloy-Chaves. Para tanto, serão utilizadas as mensagens presidenciais em uma longa exposição longitudinal. Dessa forma, apura-se as mudanças na forma e as temáticas. Após essa caracterização da Primeira República, expondo o recorte do trabalho e suas peculiaridades, o trabalho debruça-se, em um segundo momento, sobre o processo legislativo de duas leis: a Lei de Acidentes do Trabalho, em uma parte, e a Lei Eloy-Chaves, na última parte.

Problema de pesquisa

A Lei Eloy-Chaves é uma resposta governamental à pressão por inserção de políticas sociais na agenda pública provocada pela expansão da Esfera Pública?

Objetivo Geral

Revelar o sentido da criação da Lei Eloy-Chaves a partir dos atores políticos, o contexto e as instituições sociais que introduziram o tema na agenda de decisão durante a Primeira República.

Objetivos Específicos

Entender a dinâmica da Esfera Pública na Primeira República para mapear sua evolução temática e comportamental

Compreender os assuntos e os temas que eram discutidos durante a Primeira República tanto na agenda sistêmica quanto na agenda decisional.

Compreender a inovação proposta pela lei Eloy-Chaves frente a outras iniciativas referentes a seguridade social.

1 – Diálogos entre Habermas e a Formulação da Agenda

Neste referencial, os conceitos trabalhados por Habermas (2014) em sua obra sobre esfera pública e reflexões posteriores auxiliarão a entender a literatura sobre *agenda-building*. Procura-se harmonizar a Formulação da Agenda com a reflexão teórica de Habermas entender de forma mais profunda como um problema de política pública conecta-se com a sociedade. Com o aporte teórico exibido neste Capítulo, pretende-se formar uma composição que, a partir de observações feitas na agenda decisional e institucional, empiricamente palpáveis, permita observar movimentações que ocorrem na esfera pública em um espaço-tempo determinado. Com esta composição, ao aferir mudanças substanciais na agenda, pode-se inferir uma metamorfose da esfera pública.

1.1 – Agendas e formulação do problema

A agenda pública pode ser definida, conforme Howlett, Hamesh e Perl (2013), como a lista de problemas que têm atenção do governo em um espaço de tempo específico. No entanto, o conceito acima posto não consegue espelhar a complexidade envolvendo a agenda pública e sua formação. Inicialmente, os pesquisadores da área atentavam-se para as instituições democráticas para entender as questões a serem enfrentadas. Com isto, os estudos sobre agenda delimitavam-se a estudos sobre no que o governo presta atenção e o que foi ignorado.

Os trabalhos de Cobb e Elder (1972) foram pioneiros nos estudos sobre agenda ao expandirem o escopo de análise para além do governo. Os autores expõem com foco na agenda a relação de sociedade e governo. Cobb e Elder (1972) colocam que a política informal dá vitalidade às instituições formais no processo político. Os autores observam, traçando a rota e as mutações de uma questão conforme ela ganha atenção de um público mais generalizado, que, na sociedade civil, os problemas surgem e tornam-se mais complexos

Nesta perspectiva, os autores colocam que questões surgem em grupos identitários, que são os que têm maior sensibilidade a qualquer mudança social. O tema expande-se para grupos de atenção, compreendido como grupos que não necessariamente são afetados pela realidade em torno do problema, porém são atentos à mudança. Os grupos de atenção são públicos específicos que, por razões

de proximidade, são sensíveis à causa dos grupos identitários. Cobb e Elder (1972) expõem que o próximo público em que uma questão pode chamar a atenção se categoriza como o público de massa atento ao campo, compreendendo pessoas distantes do problema, porém atentas ao campo. Nesta perspectiva, o problema ganha a atenção de pessoas especializadas na área de concentração do problema. O último grupo seria o público em geral, quando o problema é entendido pela população generalizada.

Os autores colocam fatores e perspectivas de como um problema consegue expandir de um grupo identitário até o público geral. Para Cobb e Elder (1972), quanto mais ambígua a questão, maior sua capacidade de expandir suas fronteiras. Isso deve-se ao fato de que questões ambíguas geram maior debate e opiniões mais heterogêneas. Para um problema avançar, ele deve ser apto a carregar símbolos capazes de afetar o público. Porém, Cobb e Elder (1972) não relativizam o problema público, entendendo que não será qualquer questão inserida em um grupo identitário relevante ao governo e equânime. Uma demanda virar um problema não é exclusivamente uma expansão da atenção, pois alguns outros fatores são necessários para o governo levá-lo em consideração. O primeiro fator é ter uma solução viável e legitimada pelos decisores da política. Tanto Cobb e Elder (1972) quanto outros autores relevantes para os estudos de formulação da agenda, como Kingdon, concordam que um problema só consegue entrar no estágio final do processo, e entrar no processo de formulação, quando se adere a uma solução viável. Jones (2016) coloca que o governo só considera uma questão advinda da sociedade relevante quando a mesma consegue adquirir legitimidade no sistema político. Portanto, uma demanda dentro da arena política e uma demanda dentro da arena social diferem-se por terem fluxos diferentes. Cobb e Elder (1972), ao perceberem tal fato, dividiram a agenda pública. A agenda sistêmica agrega as demandas mais abstratas e generalizada, e tem uma diversidade temática maior e um maior número de atores. Em contrapartida, a agenda institucional tem problemas selecionados e insere-se dentro das instituições democráticas e estatais. O discurso presente na agenda institucional é moderado pelas instituições formais e as regras do jogo.

Complementarmente às duas agendas propostas, Zahariadis (2016) exprime que a agenda decisional ocorre quando um problema presente a esfera institucional

recebe atenção imediata para atuação governamental e formulação da política pública. Zahariadis (2016) atribui este outro extrato da agenda a Kingdon e seu modelo de múltiplos fluxos e mudança decisional. O trabalho aqui presente não intenta detalhar os três fluxos de Kingdon, apenas utilizar-se da sua adição ao trabalho de Cobb e Elder

Birkland (2007) inteira-se do debate e propõe um modelo de agenda inserindo uma quarta agenda. A agenda universal proposta por Birkland é o local em que todos os problemas convivem. Por definição, a agenda universal pode ser entendida como uma não-agenda, pois não há priorização temática. A agenda universal seriam demandas que sequer adentraram nos grupos identitários observados por Cobb e Elder (1972), seja por não serem prioridade para os grupos identitários, seja por incapacidade cognitiva de tais grupos perceberem tal constructo social como um problema.

Birkland (2007) também expõe de forma clara o caminho para um problema. Ele inicia-se na Agenda Universal como uma demanda; na agenda sistêmica, a demanda está sendo discutida em um carácter pouco politizado e sem um panorama de solução. Nessa arena, há uma grande quantidade de problemas e visões de mundo sobre eles. Quando adentra na agenda institucional, o problema tem um afunilamento, passando para a agenda institucional apenas alguns anseios. Na agenda institucional, começam a ocorrer padrões e a politização do tema começa a ocorrer, abrindo espaço para o contraditório e as concepções ampliadas. Quando o problema consegue transpor a membrana da agenda institucional, há uma expectativa de resolução do mesmo de forma mais concreta.

Na agenda decisional, o problema já se atrelou a uma solução viável, seu grau de politização é altíssimo, e a temática mantém-se nesta agenda enquanto há o julgamento da viabilidade da solução proposta. Dessa forma, apenas uma solução, ou um grupo seletivo de soluções, é discutida, com alguns pontos de vistas e opiniões expondo suas soluções. Na agenda decisional estão os problemas que têm uma perspectiva de intervenção estatal, já que é ela o último caminho antes da formulação e da implementação de uma política pública.

O trabalho de Soroka e Lim (2003) aponta outro aspecto exposto por Cobb e Elder (1972), a velocidade de avanço de um problema na agenda. Cobb e Elder

colocam que, devido a uma inércia do sistema político, a agenda institucional sempre terá um elo perdido frente à agenda sistêmica. Essa latência entre as agendas foi abordada, com outros conceitos, no trabalho de Soroka e Lim (2003). No artigo, os autores tentam entender empiricamente o tempo de latência entre opinião pública e preferência pública nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha. Sua descoberta empírica expõe que esta defasagem existe, resultando que mudanças de opinião do público espelham-se após alguns anos em mudanças nas políticas públicas e que o tempo de defasagem depende do sistema político em questão.

Porém é necessário para a pesquisa esclarecer, afinal, o que é um problema. Conforme Howlett, Hamesh e Perl (2013), há dois paradigmas distintos presentes nos estudos de agenda pública com perspectivas sobre o problema. O paradigma objetivo percebe os problemas como realidades prontas, ficando a cargo do governo e dos decisores políticos encontrarem os problemas e captá-los da sociedade. Dessa forma, o trabalho de construção da agenda se tornaria uma escavação na realidade sociopolítica do país para encontrar questões de interesse público ainda a serem descobertas.

O paradigma subjetivo, no trabalho sustentado pela obra de Subirats (2006) e o Modelo de Narrativas Políticas (NFP), percebe o problema como uma construção social. Como construção social, o problema de uma política pública é formado por paradigmas e sustentações diferentes, não existindo uma concepção única sobre a mesma questão. Dessa forma, não é apenas o conteúdo variável é significativo, mas também o contexto em que tal problema surge. A forma como uma demanda surge torna-a única no espaço-tempo, assim como os atores envolvidos e as condições necessárias para a atenção a uma questão específica.

Subirats (2006) destaca em sua obra o problema como uma análise de um fato. O autor enfoca na definição de um problema de política pública, entendendo-o como multifacetado e com alto grau de discricionariedade. Aponta que um problema, quando observado por diversos contextos, valores e narrativas, torna-se complexo e estrutura-se de uma forma mais consistente do que observado de forma unidimensional. Nesse sentido, Subirats (2006) percebe o problema como um constructo social relevante para conseguir apontar uma oportunidade de intervenção do público para melhorar o bem estar dos cidadãos. Nesse constructo, os canais de comunicação são essenciais,

por serem neles que ocorrem os confrontos de visões acerca do problema, e os atores envolvem-se na política para tentar explicar e convencer que sua percepção, em um poliédrico, deve ser aquela a ser considerada. O problema, além de tudo, deve ter uma retórica que o sustente como público e necessitante de intervenção do Estado para conseguir ser solucionado.

Neste caminho em perceber a subjetividade do problema, o Modelo de Narrativas Políticas conflui com os conceitos apresentados por Subirats (2006) em entender as demandas da sociedade e os problemas enfrentados pelo governo como narrativas. Peterson e Jones (2016) expõem que as narrativas são elementos centrais para entender a formulação da agenda. Isso ocorre porque a narrativa é um processo central da comunicação humana, capaz de agregar e transmitir valores e informações de maneira fácil. As narrativas são importantes elementos para entender demandas da população, pois simplificam dilemas políticos complexos em relatos simplificados (ROBERTS, 2016).

As narrativas são histórias com três elementos e seu contexto. As pessoas representam os papéis sociais dentro do problema. Peterson e Jones (2016) colocam papéis como heróis, vilões e vítimas dentro de um quadro. Porém há uma gama de outros papéis sociais possíveis de serem preenchidos dentro de uma narrativa complexa. Outro elemento é o enredo desta comunicação, que necessariamente irá ser acompanhado do terceiro elemento: a possível solução.

Neste sentido, nem toda a narrativa tem o mesmo impacto no sistema político, e sua trajetória metamorfoseia o enredo, os personagens e a solução. Peterson e Jones (2016) colocam três níveis de impacto das narrativas: micro, meso e macro. No nível micro, as narrativas impactam indivíduos, sendo comunicações entre diversos elementos. O nível meso, as narrativas começam a receber a atenção de atores políticos que utilizam de tais narrativas para influenciar os indivíduos em suas preferências políticas. No nível macro das narrativas seu enredo é ressignificado conforme as instituições políticas.

Roberts (2016) estuda a dinâmica com que narrativas ocupam o espaço público. O constrangimento e a performance são elementos essenciais para gerar consenso e conflito o suficiente entre atores políticos para que uma narrativa consiga atenção. As narrativas criam consenso em um determinado grupo ao delimitar as

possibilidades de enxergar o poliedro do problema social. Uma narrativa é derrubada quando outra entra em conflito, expandindo o escopo do problema e estagnando-a na agenda ao agregar novos valores e símbolos ao campo.

O trabalho entende que a demanda de um indivíduo é uma comunicação feita a partir de narrativas. Esta comunicação percorre um caminho descrito tanto em Peterson e Jones (2016), quanto em Cobb e Elder (1972), que podem ser complementares. A não agenda não afeta o sistema político, assim como o nível micro de narrativas que servem como comunicação entre indivíduos. No nível meso, há a entrada de atores políticos, o questionamento das narrativas e estratégias para impulsionar ou travar narrativas por parte dos indivíduos, porém o nível meso não é institucionalizado, assim como a agenda sistêmica descrita por Cobb e Elder (1972). No nível macro, assim como na agenda institucional, há a institucionalização do problema, sendo necessário legitimar seu conteúdo e canais conforme as instituições democráticas.

Logo, uma narrativa surge na não agenda, passando para ser discutida dentro da agenda sistêmica, onde sofre deformações para expandir-se simbolicamente para um grupo maior. Na agenda institucional, a narrativa passa por novas deformações, adequando os personagens da história e sua possível solução conforme as possibilidades e necessidades das instituições democráticas.

1.2 – Os conceitos de Esfera Pública

Para compreender a dinâmica interna da Agenda Pública e as narrativas conforme o NFP, são necessários alguns conceitos trabalhados por Habermas e autores correlatos sobre comunicação e relacionamento entre sociedade e Estado.

O agir comunicativo trabalhado por Habermas (2012) inicia-se com uma reflexão sobre a racionalidade do indivíduo. A divagação sobre racionalidade é importante para a superação da racionalidade instrumental como elemento único entre relações humanas. Habermas (2012) postula que, dentre as diversas racionalidades possíveis, existe a racionalidade comunicativa, intrínseca ao agir comunicativo e que tem como fio condutor as exteriorizações comprovativas (HABERMAS, 2012). Logo, a racionalidade comunicativa exposta por Habermas baseia-se no agir entre dois indivíduos para chegar-se ao entendimento de uma exteriorização comprovativa.

Habermas baseia-se na teoria dos três mundos de Popper para construir a validação das ações comunicativas (HABERMAS, 2012, pág. 149). O primeiro mundo observado por Popper é o mundo dos objetos físicos, é o mundo dos fatos e da realidade inteligível. O segundo mundo descrito por Popper compreende o mundo de estado de consciência, nele há a representação do tangível no interior da psique humana. O terceiro mundo descrito por Popper compreende o mundo dos conteúdos objetivos do pensamento, neste mundo ocorre a troca de informações entre diversos indivíduos. No terceiro mundo que são caracterizadas as relações e as instituições sociais.

O ato de comunicação, para ser bem sucedido, deve ter veracidade, identificando a validade com o primeiro mundo. A veracidade subjetiva é a forma de validação da comunicação em seu segundo mundo, isso quer dizer que uma comunicação deve fazer sentido na psique do indivíduo para conseguir transformar-se em ação comunicativa. A correção normativa, relativa ao terceiro mundo de Popper, traça os limites do dissenso de símbolos e valores entre os membros da comunicação, pois, quando há uma extrapolação de valores, o agir comunicativo interrompe-se pela falta de validade no terceiro mundo. Esta divagação de Habermas sugere que ideias radicais que extrapolam os valores culturais de dada sociedade não são ações comunicativas bem sucedidas.

Segue o trecho em que Habermas conceitua o agir comunicativo.

“O conceito de agir comunicativo, por fim, refere-se à interação de pelo menos dois sujeitos capazes de falar e agir que estabeleçam uma relação interpessoal (seja com meios verbais ou extraverbais). Os atores buscam um entendimento sobre a situação da ação para, de maneira concordante, coordenar seus planos de ação e, com isso, suas ações. O conceito central de interpretação refere-se em primeira linha à negociação de definições situacionais passíveis de consenso.” (HABERMAS, 2012, pág. 166).

Para o agir comunicativo ocorrer de forma racional, Habermas aponta ser necessária a situação ideal de fala. Tal situação é sintetizada na obra de Reese-Schäfer (2012) com quatro parâmetros. O primeiro deles é que todo cidadão, em um contexto de racionalidade comunicativa, deve ter oportunidade igual de fala. O segundo parâmetro é que os envolvidos devem ter oportunidades semelhantes de interpretação e problematização do tema, podendo ressaltar ou aumentar a legitimidade da validade dos fatos. O terceiro parâmetro condiz que os agentes de fala

podem empregar atos de fala representativos. O quarto parâmetro é a capacidade dos agentes na fala com objetivos reguladores.

Habermas (2011) coloca o agir comunicativo como elemento essencial para entender o direito entre a facticidade e a validade. O agir funciona como *medium* para ocorrer um processo capaz de ajustar o direito normativo e a facticidade. A linguagem é ponto essencial para a sociabilização, sendo o agir comunicativo essencial para o entendimento. Indivíduos como atores ativos e passivos na comunicação negociam entre si interpretações comuns da situação com o objetivo do entendimento.

O autor aponta o direito moderno, com seu monopólio exclusivo da força e da capacidade de coerção, como capaz de retirar a necessidade de escolhas morais dos indivíduos com a institucionalização de algumas relações sociais. Este argumento expõe que regras do direito carregam normas morais e de convivência impostas a toda a sociedade. Neste sentido, normas legítimas devem conseguir espelhar as perspectivas morais dos indivíduos afetados pela mesma.

Para Habermas (2011), outro aspecto intrínseco ao Estado moderno é um direito legitimado por um processo legislativo. A legitimação ocorre para o autor quando “todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais”(HABERMAS, 2011a, pág. 142). Quando o autor afirma que os participantes devem conseguir expor suas ideias em discursos racionais, ele remonta a teoria do agir comunicativo e a situação ideal de fala para a racionalidade comunicativa. Logo, uma norma legítima leva em consideração os afetados pela mesma em uma situação de fala ideal de igualdade de interpretação, exposição e problematização, assim como a capacidade de empregar atos de fala representativos e agir em sua fala com objetivos reguladores. Porém, o constructo entre facticidade e validade não é harmônico, já que há uma constante tensão entre o mundo do sistema, operado pelo campo econômico e a burocracia estatal, e o mundo da vida, preenchido pela esfera privada e pública dos indivíduos. Nessa tensão, o sistema necessita do mundo da vida para garantir-lhe legitimidade o suficiente para operacionalizar, enquanto o mundo da vida sofre com a sua colonização. Habermas (2011) coloca a necessidade de o mundo da vida, principalmente a esfera pública em si, operacionalizar de forma autônoma frente ao sistema.

O conceito de esfera pública torna-se assim essencial para a compreensão da sociedade e do Estado. Habermas (2011) conceitua a esfera pública como uma “rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados” (HABERMAS, 2011B, pág. 93). Porém o termo demonstra-se abstrato para a compreensão a que se propõe o trabalho, tornando-se essencial uma reflexão maior sobre esfera pública. De acordo com Andrews (2015), o conceito de esfera pública é heterogêneo e varia conforme o campo em que está sendo utilizado. Dentre as diversas possibilidades de ressignificar o termo, a autora reflete que o de maior relevância está nos estudos feitos por Habermas. Apesar disso, deve-se agir com cautela quanto ao conceito elaborado por Habermas pela metamorfose que a esfera pública sofre durante o percurso do seu trabalho. Assim posto, o trabalho irá refletir sobre os estudos de Habermas para conseguir delinear uma concepção.

O conceito trabalhado inicialmente por Habermas (2014) em seu trabalho “Mudança Estrutural na Esfera Pública” trata as ressignificações do conceito de esfera pública na passagem entre o Estado absolutista ao Estado liberal. Em seu argumento, Habermas (2014) aponta que o conceito de público se modificou para ressignificação da esfera pública.

O conceito de público no Estado absolutista era personificado, indicando que os indivíduos ocupavam o título de personalidade pública, honra reservada aos membros da corte. Era nesta corte que Habermas (2014) observava a esfera pública, que Habermas denomina esfera pública representativa. O poder estava delimitado àqueles indivíduos que participavam da corte e que se distinguiam da sociedade civil atomizada em seus particulares. A esfera pública representativa (Habermas, 2014) é composta por indivíduos que se legitimam dentro dela e excluem o resto da sociedade conforme os seus atributos pessoais, pelos símbolos que ostentam perante os demais membros da sociedade.

O capital, como elemento que conforme o tempo ganhou capacidade de agregar poder, é apolítico e anônimo. Esta redivisão de poder força os detentores da esfera pública representativa associarem-se com os indivíduos anônimos detentores do capital. Com esta nova perspectiva, o espaço da corte perde sua exclusividade, expandindo os canais de comunicação legítimos. Esta ressignificação de esfera

pública, expandindo-a para além da nobreza, implica em uma ressignificação do público, que se expande para um significado despersonalizado e abstrato. Os símbolos de personalidade pública perdem o significado para o debate horizontal entre cidadãos em espaços públicos e periódicos. Habermas (2014) argumenta que é a partir da ascensão do capital que a mudança estrutural na Esfera Pública ocorre.

Nesta ressignificação de esfera pública, entende-se o conceito como um espaço de discussão exterior ao Estado, ampliando o debate público. A esfera pública torna-se um espaço de mediação de anseios da esfera privada para o Estado liberal burguês.

A conceituação feita por Habermas (2014) foi criticada e revisada pelo autor em diversos momentos. No prefácio da nova edição, o autor desabafa que “quanto mais me sentia tentado a fazer modificações, (...), tanto mais fui tomando consciência do caráter evidentemente impraticável desse procedimento” (HABERMAS, 2014, pag. 35). Uma das críticas ao conceito inicial de esfera pública é proveniente de Fraser (1990), que expõe a insensibilidade do conceito inicial a realidades específicas e importantes. Habermas (2014) aponta a esfera pública como um elemento único, uma membrana exterior ao Estado que mediava a relação entre discursos privados e discursos relevantes ao público. Porém, Fraser (1990) coloca que a esfera pública burguesa que Habermas analisa exclui mulheres e classes operárias. Porém, tais indivíduos organizavam-se e trocavam fluxos comunicacionais de maneira consistente. Para tanto, a autora propõe a existência de esferas públicas paralelas à esfera pública burguesa, tornando o fluxo comunicativo entre sociedade civil e Estado mais complexo que o colocado em Habermas (2014). Nesse sentido, a sociedade civil compõe-se de diversas sub-esferas que podem ou não terem uma comunicação entre si, com temáticas e dinâmicas heterogêneas. Algumas dessas esferas têm a capacidade de conectar-se com o aparelho estatal e mediar as normas e as ações de governo, outras permanecem isoladas.

A crítica da autora demonstra que o conceito de esfera pública inicialmente debatido por Habermas (2014) se tornou independente do contexto de nascimento do Estado liberal para assimilar-se ao entendimento de deliberações em realidades modernas. Contudo, para conseguir abarcar a complexidade moderna, há alguns ajustes ao conceito inicialmente posto. Nesse contexto, Habermas (2014) reflete, no

prefácio feito em 1990, sobre a nova complexidade que seu conceito de esfera pública adquiriu desde sua primeira edição. O autor expõe que “(...) se formam ao mesmo tempo várias arenas nas quais, ao lado da esfera pública burguesa hegemônica, surgem outras esferas públicas subculturais ou específicas de uma classe, com premissas próprias e não negociáveis” (HABERMAS, 2014, pag.41). Nesse conceito, há uma confluência com o conceito de Taylor. Conforme o artigo de Pizzo (2006), Taylor percebe que a esfera pública como um espaço de discussão entre pessoas até então anônimas umas as outras para chegarem a uma ideia comum sobre determinado tema. Desta forma, a esfera pública como uma rede adequada entre indivíduos capazes de transmitir seus fluxos comunicacionais, como colocado anteriormente, é complementarmente compreendida ao entender que nesta rede existem comunidades sem conexão com outras comunidades, assim como comunidades dentro da rede mais próximas ou distantes do Sistema. A esfera pública compõe-se assim de diversas subesferas que se conectam a partir do agir comunicativo.

Resta entender, para o presente trabalho, qual é o caminho deste fluxo comunicativo quando se verticaliza para adentrar no Estado. Habermas (2011) aponta a existência de uma esfera pública política, aqui denominada apenas esfera política, que serve como um interprete das comunicações que a esfera pública expõe por meio de suas opiniões públicas. A esfera política é constituída de interpretes que operacionalizam o processo legislativo para a criação de normas a partir do seu entendimento sobre as opinião pública exposta na esfera pública.

De acordo com a linha de raciocínio que o trabalho mantém, a opinião pública passa de uma única para uma série de opiniões públicas, ao entender a existência de diversas esferas públicas que sintetizam e espalham suas comunicações. Neste caminho verticalizado, merece destaque também a esfera privada, local em que são formados os fluxos comunicativos para poderem adentrar na esfera pública. Para o conceito de esfera privada e sua distinção da esfera pública, utiliza-se do trabalho de Arendt exposto em Cardoso Junior (2016). Cardoso Junior (2016) postula que Arendt distingue a esfera pública da privada, enquanto privatamente os cidadãos trafegam livremente com suas ideias e ações. Na esfera pública, há a necessidade de manter papéis sociais previamente alocados ao indivíduo. Logo, as ações e as comunicações

de um indivíduo na esfera pública adequam-se ao papel assumido perante os demais membros da comunidade, sendo essencial a manutenção de tal condição.

Cardoso Junior (2016) apresenta que, pela horizontalidade típica da esfera pública observada por Hanna Arendt, a depreciação da imagem de um membro da esfera pública afeta em sua capacidade de exercer seu poder discursivo perante a comunidade. Em paralelo, a imagem dentro da vida privada não sofre depreciação quando há um dissenso, pois é característico deste espaço a hierárquica entre seus membros.

1.3 – Debates e confluências entre Agenda Pública e Esfera Pública

Tanto a literatura referente à formulação de agenda quanto sobre a esfera pública conforme Habermas (2011) têm em comum seu contexto de análise: analisam processos sociais em ambiente democráticos. Ambos os conceitos atentam-se à questão da representatividade e à dinâmica entre Estado e sociedade de forma crítica ao ideal de poliarquia. Enquanto o trabalho sobre agenda pública escora-se na teoria das elites para compreender a dinâmica sociopolítica, Habermas torna central seu entendimento entre Sistema e mundo da vida a colonização do mundo da vida.

O trabalho sugere uma aproximação para consolidar entendimentos sobre a literatura. Tanto na literatura sobre agenda pública quanto para Habermas há um entendimento que as demandas de cidadãos sofrem processos de mutação ao adentrarem as instituições democráticas. Para Habermas (2011), isso acontece porque o sistema interpreta as demandas do mundo da vida conforme suas preferências, institucionalizando o uso público das liberdades comunicativas. Para Cobb e Elder (1972), essa metamorfose ocorre pelos problemas terem que se conformar aos canais institucionais e às soluções estatais que se juntarão ao problema. Porém, o ponto de inflexão entre Habermas e os teóricos abordados sobre agenda pública reside na capacidade de manipulação que os decisores da política têm no controle comunicacional advindo da sociedade. Para Habermas, o sistema utiliza-se de temáticas advindas da esfera pública para legitimar-se. Para o NFP, uma narrativa, quando capaz de expandir seu caráter simbólico e avançar nos níveis de exposição, é levada em consideração pelo seu enredo. O trabalho advoga que o agir comunicativo ocorre em torno de narrativas, que a racionalidade comunicativa é

cercada por enredos, personagens e possíveis soluções. Dessa forma, a demanda de um indivíduo e o problema público é uma narrativa capaz de mobilizar pessoas em locais específicos da sociedade. Logo, quando uma narrativa é capaz de mobilizar o nível meso de uma forma consistente, ela insere-se no nível macro não por uma benesse do sistema político à sociedade, mas por uma lógica argumentativa capaz de mobilizar o sistema.

Para uma narrativa tornar-se apelativa ao público, ela deve conseguir suprir os três elementos essenciais para reverberar entre o emissor e o destinatário exposto por Habermas (2006). Os três elementos são uma capacidade de emitir uma essência de verdade; uma capacidade de entregar uma veracidade à emissão; e uma capacidade de adequar o discurso a uma correção narrativa que se adeque ao mundo social. Para tanto, uma narrativa deve conseguir validação nos três mundos para conseguir gerar o debate capaz de fazê-la avançar na agenda. Caso uma narrativa tenha essência de verdade e correção narrativa, porém lhe falte veracidade, ela não passa de uma fábula. Caso ela tenha correção narrativa e dote a emissão de veracidade, porém falte-lhe essência de verdade, é um problema real e adequado às normas sociais, porém incapaz de gerar reflexão suficiente para racionalizá-lo. A narrativa com essência de verdade e veracidade, porém sem correção normativa, não é um problema capaz de gerar debate, pois ela não se encaixa nas normas de convivência da sociedade.

O caminho de uma narrativa, desde sua demanda pessoal e individual até tornar-se um problema público solucionável, tem algumas aproximações entre os diversos autores e alguns pontos de inflexão. A proposta do trabalho é que existem diversas confluências que ajudam a entender melhor o processo de construção da agenda pública. A esfera privada, como caracterizada em Cardoso Junior (2016), pode ser compreendida como a não agenda de Birkland (2007) e o nível micro em Jones (2016). Nessa esfera, em que as comunicações são próximas e como compartilhamento interpessoal de valores e motivações, as narrativas ainda precisam testar sua correção narrativa para revesti-la de normas sociais que tornem a legítima.

Neste sentido, o problema para conseguir transpor a barreira da esfera privada para uma esfera pública deve ser compreensível, real e adequado às normas da sociedade. Problemas que não consigam preencher esses três critérios não

conseguem avançar na rede comunicacional, não avançando na agenda. Uma narrativa não pode atrapalhar o papel social do ator, conforme o aspecto da aparência proposto por Arendt (CARDOSO JUNIOR, 2016).

Utilizando-se a teoria sobre formulação de agenda vista em Birkland (2007) e baseada em Cobb e Elder (1980), o conceito de agenda sistêmica pode ser definido conforme o seguinte trecho:

“The systemic agenda consists of all issues that are commonly perceived by members of the political community as meriting public attention and as involving matters within the legitimate jurisdiction of existing governmental authority” (COBB; ELDER, 1980, pág. 85)

A definição inicial de Cobb e Elder (1980) é simples, porém com elementos similares à definição de Habermas (2011 a) sobre esfera pública. Para uma narrativa conseguir avançar para a esfera pública, entendida como sinônimo dos grupos propostos por Cobb e Elder (1972) e a agenda sistêmica, deve cobrir-se de legitimidade para não afetar seu emissor e conseguir avançar na rede comunicacional.

A membrana entre a esfera privada e a pública serve como a apuração dos três elementos. Assim, uma vez inserida na esfera pública, a narrativa impulsiona-se e expande o público que a identifica como legítima. Esse caminho é diferente daquele apontado por Cobb e Elder (1972), que traçaram um caminho específico para uma demanda na agenda sistêmica se transformar em um problema na agenda institucional em que a atenção se expande dos grupos específicos até o público generalizado. No caso das narrativas, tal enredo pode surgir em grupos com amplitudes diversas. Esse fenômeno não pode ser entendido de forma leviana: caso uma narrativa cite um grupo sem a capacidade de um agir comunicativo do mesmo, o Estado de Direito está falhando em garantir um processo legislativo legítimo.

Na esfera pública, a narrativa sofre o processo de poliedro exposto em Subirats (2006), sendo seus empreendedores os sujeitos responsáveis por limitá-las para serem, ao mesmo tempo, específicas para o grupo expandido compreender e limitadas o suficiente em seus valores e avocações de intervenção propostas. A narrativa sofre um processo de condensação de vários pontos de vista e mundos da vida diferentes em torno do enredo, tornando-a consensual ao perder a ambiguidade para o grupo específico. Conforme a narrativa migra para os diversos nós da esfera

pública, com o trabalho de sintetização e filtragem da narrativa, maior será seu trabalho de ajuste às diversas expectativas e realidades..

Neste momento, já foi exposto que o conceito de opinião pública não é unificado, e diversas comunicações são sintetizadas alcançando um grau de solidificação o suficiente. O problema percebido por Habermas e os teóricos da construção da agenda ao pensamento poliárquico reside na desigualdade na ligação entre Estado e sociedade. A desigualdade reside na discricionariedade com que os decisores da política elegem as opiniões públicas válidas ao sistema democrático e na falta de garantia da racionalidade comunicativa quando uma narrativa adentra na agenda institucional. Uma narrativa incapaz de sensibilizar algum decisor da política, caso não tenha força de comoção, esvai-se ao expandir seu escopo e agregar valores que vão de encontro aos inicialmente alocados. Isso quer dizer que os problemas ignorados pelos decisores podem ocorrer por inviabilidade em algum dos três elementos de legitimidade ou não aceitação dos legisladores aos valores transmitidos pela mesma.

As opiniões públicas que adentram a esfera política são tão percíveis quanto as narrativas na esfera pública. Porém, quando uma narrativa adentra na arena política, os fluxos comunicativos institucionalizam-se, tornando possível entregar uma nova perspectiva sobre o enredo ou seus personagens por outra opinião pública. Desta forma, os decisores da política são um elemento central e conseguem controlar os fluxos comunicativos presentes nas instituições democráticas. A esfera política é percebida como correlata à agenda institucional, e o conceito de agenda institucional, como *“set of items explicitly up for the active and serious consideration of authoritative decision-makers”* (COBB; ELDER, 1980, pág. 86). A esfera política é o espaço em que as autoridades com poder de decisão se encontram. A agenda institucional são os espaços democráticos institucionalizados, e, nessa arena, o problema ganha inevitável relevância para todo o público. Na agenda institucional, além do problema, as possíveis soluções também devem ser validadas conforme a veracidade, assumindo a forma de viabilidade técnica, da veracidade subjetiva e da correção normativa, observada também como conformidade às normas e aos procedimentos, assim como viabilidade política.

A agenda decisional, agregada por Birkland (2007) à proposta de Cobb e Elder, ocorre nas vezes em que a narrativa consegue encontrar uma solução possível. Dessa forma, entende-se que, na agenda decisional, entram os problemas com uma materialização por meio de projeto ou programa público de intervir na realidade social para sanar a mazela. Nesse aspecto, a agenda decisional é o último estágio para os valores passarem a ter a força legítima do Estado para serem cumpridos.

Conforme Habermas (2011 a, pág. 208), o conceito de agir estratégico é utilizar-se da comunicação com o proposito de forçar e induzir os atores a seguir seu pensamento. No agir estratégico, o melhor argumento não necessariamente é o vencedor. Na agenda decisional, há ambição de conseguir impor os valores a coletividade com êxito. Conforme Habermas (2012), quando há uma ação motivada pelo êxito, as comunicações tornam-se deturpadas, e a ação passa de um agir comunicativo para um agir estratégico ao entender que um problema ganhou materialidade pela sua existência na esfera política, que por sua vez adentrou nesta esfera por uma opinião pública que serviu como ponte. A resolução do problema implica em uma predileção a valores de um extrato da sociedade.

Para resumir, a figura abaixo demonstra como a literatura sobre Formulação de Agenda pode ser entendida com o conceito de Esfera Pública formulado por Habermas.

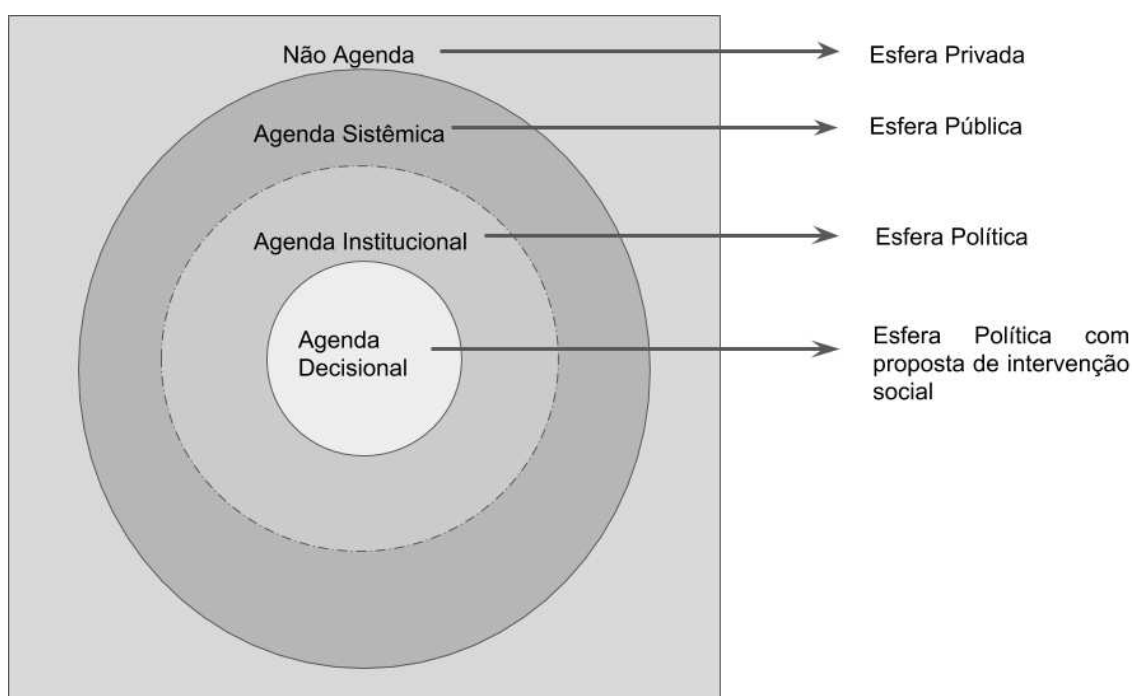


Figura 1 - Relacionamento entre Esfera Pública e Agendas

Fonte: Elaboração própria

Ao entender o problema como uma narrativa com comoção o suficiente para tornar-se uma política pública, pode-se entender, conforme a teoria do agir comunicativo de Habermas, que tal narrativa avançou nas agendas pela ação comunicativa de indivíduos e grupos organizados que a compreendem como prioritária. Percebe-se, com o avançar da narrativa como uma ação comunicativa, os conceitos sobre agir comunicativo e da racionalidade comunicativa (HABERMAS, 2012)

Habermas (2011 a) aponta que, em um Estado de Direito, toda norma originou-se de um agir comunicativo, como exposto no trecho:

“Por isso, é possível desenvolver a ideia do Estado de Direito com o auxílio de princípios segundo os quais o direito legítimo é produzido a partir do poder comunicativo e este último é novamente transformado em poder administrativo pelo caminho do direito legitimamente normatizado” (HABERMAS, 2011 a, pág. 212)

A citação acima tem paralelismos com as teorias sobre o ciclo de políticas públicas. O poder administrativo torna-se um sinônimo do Estado formulando, implementando e avaliando suas políticas públicas. O poder comunicativo que se transforma em poder administrativo é a formulação do problema

O fluxo que a narrativa percorre é indicativo de quais grupos de interesse e qual esfera foi mais considerada em sua forma poliédrica. Para tanto, deve-se entender a questão da agenda de forma mais ampliada, abarcando os fluxos comunicativos existentes dentro da sociedade civil.

Conforme o raciocínio exposto, a presente dissertação trabalha com a ideia de que há como entender mudanças significativas dentro da esfera pública ao estudar a agenda institucional e decisional em um carácter ampliado, levando em consideração o elo exposto por Soroka e Lim (2016). Isso é possível, pois algumas narrativas conseguem transformar-se em uma opinião pública mais próxima ao sistema político conforme a capacidade da comunidade em constranger e exigir dos legisladores.

O arranjo teórico aqui proposto é abstrato o suficiente para ser inteligível a realidades subnacionais ou locais. Nas realidades locais, o número de atores, a rede complexa denominada esfera pública e as opiniões públicas simplificam-se para a comunidade interna. A narrativa precisa expandir-se de maneira menos expressiva

para conseguir atingir os decisores da política local, tornando o estudo da agenda mais dinâmico.

2 – Procedimentos Metodológicos

2.1 - Caracterização da Pesquisa

O trabalho apoia-se em algumas metodologias para cumprir seus objetivos. Por ter o objetivo de entender as mudanças temáticas na Agenda Pública em um longo período de tempo e as refrações que a Lei Eloy-Chaves e legislações correlatas sofreram, optou-se por uma triangulação metodológica. Tal triangulação é implementada ao contextualizar os dados e suas possibilidades. A mudança temática na Agenda Institucional, entretanto, foi compreendida de maneira abrangente, com mergulhos de profundidade em dados relevantes para a pesquisa. A análise das refrações da Lei de Acidentes do Trabalho e da Lei Eloy-Chaves concentrou-se em um recorte temporal e espacial específico, com metodologias de análise dos dados que permitem maior minúcia.

A pesquisa utiliza-se de métodos quantitativos e qualitativos, baseando-se do método indutivo para tirar algumas conclusões. Pelo seu objeto de pesquisa compreende-se também sua caracterização na história, sem basear-se nos métodos historiográficos. Porém, a pesquisa coloca-se como uma interpretação de fatos históricos sem a pretensão de chegar a uma narrativa histórica totalmente consensual, alinhando-se à perspectiva da Escola dos *Annales* sobre o estudo da história.

O estudo demonstra-se exploratório, em sua parte de coleta e análise de dados, e interpretativo, no relacionamento de tais dados a literatura existente. Assim, o projeto será baseado principalmente na metodologia análise de documentos para a análise do ser histórico. Além disso, ocorrerá, em alguns momentos, uma análise bibliográfica para compreender algumas lacunas não preenchidas pelos documentos. A análise bibliográfica será uma técnica secundária no trabalho, utilizada como uma técnica de coleta de dados para objetos e objetivos específicos, abordando o objeto a ser estudado de forma tanto quantitativa quanto qualitativa.

2.2 - Descrição do objeto de análise

Os documentos são separados conforme duas classificações. Na primeira delas estão as Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional. As Mensagens

Presidenciais ao Congresso Nacional são mensagens enviadas anualmente pelo Presidente da República atualizando o Congresso Nacional dos principais desafios superados pelo poder executivo no ano anterior e das perspectivas para o ano vindouro. As mensagens presidenciais que foram selecionadas para o projeto compreendem desde o ano de 1891 até o ano de 1923.

As mensagens, por compreenderem um compilado de informações que discricionariamente foram percebidas como essenciais para o poder público, denotam as prioridades do Executivo federal. Dessa forma, a pesquisa assume as Mensagens como as comunicações que abordam os pontos centrais na agenda institucional. Pelo seu volume, compreendendo 5.500 páginas aproximadamente, e pela sua dispersão temporal tais mensagens foram separadas em quatro grupos distintos, sendo eles:

1891 – 1902: Da Constituição de 1891 até a primeira eleição seguindo o novo Código Eleitoral (os anos entrópicos)

1903 – 1908: Da consolidação do sistema eleitoral ao ano em que o primeiro projeto referente à previdência social tramita no Congresso.

1909 – 1917: Da entrada do primeiro projeto até a promulgação da Lei de Acidentes do Trabalho

1918 – 1923: Dos dois projetos de previdência social à promulgação da Lei Eloy- Chaves.

O segundo grupo de dados refere-se à agenda decisional com enfoque na legislação social anterior à Emenda Constitucional nº1 de 1926. Nessa categoria são analisados os documentos relativos aos processos legislativos expostos no Quadro 1. Tais documentos são analisados em seu conteúdo tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal.

A pesquisa tem como objetivo entender a Lei Eloy-Chaves pelos seus atores políticos e seu contexto, compreendendo sua entrada na agenda decisional e sua transformação em direito social concreto. Porém, percebeu-se que o material coletado em ambiente institucionais – os anais da Câmara dos Deputados – era parco em discussões capazes de expor o contexto de criação da Lei Eloy-Chaves e as diversas narrativas em torno do direito trabalhista existentes na Primeira República. Para conseguir compreender o contexto do nascimento da previdência, a pesquisa sentiu a necessidade de analisar processos legislativos de matérias correlatas, selecionando

dois outros processos legislativos. O Projeto 273 de 1908 com o conteúdo “Acidentes de trabalho e caixa de previdência” foi selecionado pelo seu escopo inédito em tratar sobre previdência social com regulação pública. O Projeto 273 também é central para a análise, pois ele mantém-se na agenda decisional durante o período entre 1908 e 1917 sem discussão na Câmara dos Deputados. Durante esse período de tempo ocorre o apensamento de diversos projetos com conteúdo social.

O Decreto nº3724 é analisado no projeto por ter diversos paralelismos com a Lei Eloy-Chaves, que foi a primeira lei de proteção social ao trabalhador instaurada na Primeira República. Além disso, diversos personagens presentes no processo legislativo de 1915 a 1919 repetem-se na Lei Eloy-Chaves. O último processo legislativo analisado é o do próprio Decreto nº4682, de 1923.

Número	Ano	Conteúdo
Projeto 273	1908	Acidentes de trabalho e caixa de previdência a cargo do Estado
Decreto nº3724	1919	Regula as obrigações resultantes dos acidentes no trabalho
Decreto nº4682	1923	Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados

Quadro 1 - Datas consideradas relevantes para o projeto

Fonte: Adaptado de Oliveira (2015)

No escopo do Decreto nº3724/19, inserem-se alguns processos legislativos que cabe destacar. O Decreto inicia-se com Adolpho Gordo e o Projeto de lei nº5A em 1915, quando é enviado à Câmara dos Deputados após a aprovação no Senado. O projeto é apensado ao Projeto de lei nº 273, de 1917, assinado por Maurício de Lacerda. O Projeto de lei nº273 intitula-se como Código Trabalhista e, em seu escopo, legisla sobre diversas questões sobre capital-trabalho. Tal projeto recebe dois substitutivos até ser aprovado como o Decreto nº3724, e a pesquisa analisa todo este processo legislativo.

2. 3 - Coleta e análise dos dados

Os dados coletados foram disponibilizados através de duas fontes. A primeira bateria de dados foi coletada da biblioteca de documentos da Casa Civil da Presidência da República disponível online. Tais dados referentes à Mensagem

Presidencial Enviada ao Congresso Nacional tiveram um processo de tratamento com reconhecimento ótico de caracteres para tornarem-se disponíveis as análises estatísticas e de conteúdo propostas pelo trabalho. O protocolo de tratamento de dados encontra-se disponível no Anexo I do trabalho. O primeiro conjunto de dados atinge o segundo objetivo específico da pesquisa, que é a compreensão dos assuntos e dos temas discutidos durante a Primeira República na agenda institucional e decisional.

As Mensagens Presidenciais foram selecionadas como documentos que conseguiriam resumir, ano a ano, as principais preocupações do Executivo Federal. Os dados compilam de forma módica as mudanças temáticas ocorridas entre 1891 a 1923. Para conseguir expor o espaço da questão social dentro das mensagens presidenciais, foram utilizadas metodologias de estatísticas lexicais propostas por Bezecri (1992) e Reinert (1983, 1991).

Bezecri (1992) argumenta que a pesquisa em Análise de dados textuais não dispensa um pré-conhecimento do *corpus* a ser analisado, pois sua técnica serve como uma análise rápida e prática para entender alguns relacionamentos textuais. Reinert (1983) propõe um algoritmo baseado nos estudos linguísticos para formular uma Análise Hierárquica Descendente e uma análise fatorial. A pesquisa trata tais dados através do algoritmo desenvolvido por Reinert (1983) sobre a análise de conteúdo e formação de dendrogramas e das estatísticas de ausências e presenças de Bezecri (1992) para entender como os direitos sociais se inter-relacionavam. A interface gráfica para chegar a tais estatísticas foi o aplicativo IRAMUTEQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*)

As Mensagens Presidenciais foram separadas conforme exposto na parte anterior e cada uma delas passou por uma Classificação Hierárquica Descendente e Análise Fatorial. Além disso, os dados sobre as mensagens presidenciais conseguiram ultrapassar as críticas de Dalud-Vincent (2011) em pesquisas operacionalizadas no software. As críticas de Dalud-Vincent (2011) apoiam-se na incapacidade de aferir as comunicações não verbais, fator irrelevante por tratar-se de um documento. A outra crítica é a incapacidade de entender o lugar de fala de cada voz dentro dos dados, fator também improcedente pela homogeneidade do lugar de fala: a Presidência da República.

A análise das Mensagens Presidenciais serve como um prelúdio sobre os direitos sociais na Primeira República: seu espaço frente a outras pautas debatidas e sua metamorfose durante os anos. Na análise das Mensagens, não ocorre a análise das narrativas em políticas públicas, pilar teórico para a pesquisa. Logo, os dados estatísticos e de conteúdo servem como um panorama geral da Primeira República para assim a pesquisa situar o objeto de pesquisa no período.

Os dados referentes aos processos legislativos foram retirados de duas fontes distintas. A primeira fonte adveio do compilado gerado em 1919 denominado “Legislação Social”, que contém os discursos e os projetos referentes ao Projeto 273/08 e o Decreto nº3724/19. Nesse parâmetro, a pesquisa confia na instituição que compilou tais dados em entregar com a maior verossimilhança possível tais processos legislativos.

A análise de tais dados foi feita a partir do arcabouço teórico arquitetado no referencial. Para isso ocorrer, houve a leitura dos documentos para interpretação dos discursos parlamentares como narrativas e o efeito de tais narrativas na formulação da legislação. Com a análise de tais processos legislativos, desenhou-se as coalizações em favor e contra a legislação social em diversas feições e suas argumentações.

Esta etapa da pesquisa visa suprir os objetivos de compreender os assuntos e os temas que eram discutidos durante a Primeira República na agenda decisional, assim como a inovação proposta na Lei Eloy-Chaves. Pelo parco material da própria Lei Eloy-Chaves, as legislações correlatas têm o objetivo de expor os discursos e os caminhos de uma legislação social na Primeira República. Pelos atores presentes repetirem-se nos processos legislativos, há que se considerar o aprendizado coletivo da coalizão em defesa da regulação trabalhista.

Por último, a pesquisa debruçou-se sobre o processo legislativo da Lei Eloy-Chaves para desvendar suas narrativas e discursos. A coleta de dados do processo legislativo da Lei Eloy-Chaves procedeu-se pela leitura do sumário dos Anais da Câmara dos Deputados de 1921 e 1922. Nas leituras dos sumários, destacaram-se os discursos relacionados a previdência e Caixa de Aposentadoria. Este procedimento retornou sete documentos relativos às Caixas de Aposentadoria. Destes documentos foram feitas a leitura e a análise conforme o referencial teórico trabalhado.

A dinâmica da esfera pública na Primeira República foi apreendida através da dedução conforme tanto a literatura consultada quanto os dados analisados na pesquisa.

3 - Resultados e Discussões

3.1 – Mensagens Presidenciais enviadas ao Congresso Nacional

3.3.1 - Descrição das mensagens presidenciais e distribuição dos títulos temporalmente

As Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional são relatórios enviados anualmente pelo chefe do Poder Executivo ao Congresso, apresentando considerações sobre os temas mais relevantes do ano anterior e estabelecendo prospecções para o ano subsequente. Nelas, o Presidente expõe os problemas e as reações do governo federal, assim como um balanço da situação socioeconômica e política brasileira. O recorte temporal das Mensagens Presidenciais coletadas foi desde o ano de 1891 até 1930, compreendendo a totalidade de mensagens enviadas desde a promulgação da Constituição até o fim da Primeira República.

O objetivo de esmiunçar-se sobre tais mensagens é entender em quais arenas institucionais o Executivo federal tratava a questão social e quão central eram as demandas das classes menos abastadas. Com isso, há a análise de duas variáveis sob tais dados: a organização das Mensagens em tópicos e subtópicos e as estatísticas textuais

As Mensagens adquirem relevância ao projeto ao apontar quais assuntos cada presidente discricionariamente entendeu ser relevante expor em seu relatório. Tais mensagens encaixam-se na agenda institucional, pois são comunicações oficiais do presidente, uma figura central no âmbito político e que negocia com o Poder Legislativo o desenho de políticas públicas. Porém tais comunicações não se atrelam a um projeto específico ou intervenção específica, não configurando para o trabalho como uma agenda decisional.

Desta forma e pelo volume dos dados, separou-se a análise em dois momentos distintos. No primeiro momento, haverá uma análise da distribuição de tópicos contidos nas Mensagens Presidenciais. Em seguida, ocorrerá a análise estatística dos segmentos de texto, compreendendo tanto a Análise proposta por Reinert (1990) de análise de cluster quanto a análise de correspondência.

Na Figura 2, há a distribuições dos tópicos e dos subtópicos das mensagens presidenciais. Até o último ano do mandato de Prudente de Moraes, em 1897, os documentos apresentavam-se em texto corrido, sem nenhuma subdivisão. Além da falta de uma subdivisão, os textos eram mensagens curtas, tendo a mais longa contendo apenas 31 páginas de texto¹. As mensagens foram progressivamente aumentando seu escopo durante todo o espaço de tempo analisado.

No ano de 1897, o texto começou a subdividir-se em tópicos separados, porém tal separação não seguiu um padrão uniforme. Em 1897 e 1898, o texto não era mais um bloco uno, dividindo-se em tópicos conforme o interesse do transmissor da mensagem. Dessa forma, a estrutura do documento separa sua mensagem ao Congresso Nacional a partir de tópicos e subtópicos. A partir deste ano, os documentos eram separados seguindo a mesma lógica. Cada tópico nas mensagens presidenciais atrelava-se ao Ministério competente.

No ano de 1897, Prudente de Moraes faz cinco divisões, desenhando um modelo de mensagem a partir dos Ministérios. É prudente salientar que a mensagem de Prudente tem a ausência do Ministério da Guerra e uma atenção especial a Justiça e Negócios Interiores, principalmente em relação ao processo eleitoral que referendou Campos Salles como novo presidente. A estrutura ministerial, assim como a estrutura de tópicos, teve algumas mudanças nesses 40 anos analisados. A primeira delas é a criação do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio em 1906, herdando atribuições do Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, que perde a Indústria do nome e competências do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

Este período entre a proclamação da República até a formação de um padrão dos documentos oficiais é analisado por Viscardi (2016) e Neves (2003), que denominam o período entre 1891 até 1902 como os anos entrópicos da República. Viscardi (2016) aponta que, após a Proclamação do regime, houve um vácuo no poder público. O Poder Moderador, concentrado na mão do Imperador, extinguiu-se com a República. A centralização deste poder em conjunto com a capacidade de interferir no balanço entre poderes tornava o sistema harmônico. Além disso, Neves (2003) expõe

¹ No ano de 1894 foram desconsiderados os decretos editados pelo presidente Floriano Peixoto. O documento tem um total de setenta páginas, porém em apenas sete páginas o presidente forma seu discurso

que a mudança na forma de Estado é uma variável significativa na reorganização político no país. Enquanto o regime monárquico adotou a forma unitária, delegando os gestores estaduais e municipais, a recém instaurada República inspirou-se no federalismo norte-americano.

Este reorganização tornou os anos iniciais da República instáveis pela quantidade de atores relevantes na política nacional e sua capacidade de ser disruptivo ao sistema. A República proclamada em 1889 adotou um sistema federalista depois de anos de sistema centralizado, e os anos entrópicos foram um período de experimentação, sendo a Política dos Governadores a solução entregue por Campos Salles.

A reforma eleitoral, denominada Política dos Governadores, de Campos Salles foi uma forma de pacificar o sistema institucionalizando os relacionamentos entre esferas. Nesta reforma, houve a distribuição de competências entre o Executivo federal e os estaduais. Porém, o elemento chave para a Política dos Governadores foi a delegação ao poder estadual da Comissão de Verificação de Poderes. A Comissão de Verificação de Poderes constitui-se o órgão responsável por controlar e referendar as atas eleitorais em cada seção. Este órgão torna-se assim responsável por referendar ou deslegitimar um mandato. Viscardi (2001) expõe que o sistema criado na Política dos Governadores tornava os estados elementos centrais da política brasileira, servindo como a ponte entre o governo nacional e a política local.

De acordo com Viscardi (2001), a ordem que a Política dos Governadores trouxe se distancia de um acordo entre Minas e São Paulo puro e simplesmente, como coloca o conceito da Política do Café com Leite. A ordem advém de três elementos que, em conjunto, eram capazes de organizar um sistema difuso e polarizado. O primeiro elemento é a desigualdade e a hierarquia entre os atores da República, tornando o diálogo e a questão de cooperação e consenso menos custosa. O segundo elemento é a existência de uma renovação parcial de atores, evitando o monopólio e uma hegemonia estática. O terceiro elemento é que dissolução do regime ocorre pela incapacidade de garantir as duas condições anteriores.

Com a distribuição de tópicos, percebe-se uma reorganização do Poder Executivo federal a partir de 1897. Após o ano de 1900, as Mensagens Presidenciais

ganham uma melhor organização com a divisão de tópicos e subtópicos como regra, com pouca variabilidade na sua forma até a Década de 20.

Conforme a Figura 2, percebe-se alguns movimentos e padrões nas mensagens presidenciais. O primeiro padrão é o aumento da relevância dos tópicos ligados a Relações Exteriores após o final da Primeira Guerra Mundial, enquanto há pouca ou nenhuma subdivisão de tópicos durante a Grande Guerra. Os tópicos referentes a Relações Exteriores durante a década de vinte relacionam-se com as negociações de paz ocorridas no pós-guerra e os desdobramentos de tais negociações.

As negociações que resultaram no Tratado de Versalhes estabelecem rígidas condições para a nação alemã. Tais condições são abordadas na mensagem de 1920 nos tópicos: “Prisioneiros Allemães”; “Relações com a Alemanha”; “Conferência de Paz”. A década de vinte também observa um crescimento dos tópicos relativos ao Ministério das Relações Exteriores pelos tratados elaborados com países vizinhos e homologação de fronteiras.

Outro padrão evidente é a importância da agricultura depois da estabilização do sistema político, e o tópico mantém-se constantemente alto após o ano de 1910, sendo o tópico com maior subdivisões nos anos de 1912 até 1914. Entre os anos de 1918 até 1922, o Ministério é o que obtém maior número de subdivisões. Os subtópicos variam conforme os desafios da agricultura ano a ano, porém alguns subtópicos mantêm-se constantes nas Mensagens Presidenciais.

No Ministério da Agricultura eram feitas as políticas de povoamento e proteção ao índio. Tais atribuições do Ministério surgem de forma esparsa e heterogênea nas Mensagens Presidenciais. O tópico sobre povoamento aparece pela primeira vez com a denominação “Immigração e Colonização”, demonstrando a preocupação nacional em colonizar as terras brasileiras com elementos estrangeiros. Em 1912, aparecem dois tópicos referentes ao trabalho “Immigração e Colonização” e um tópico referente a “Serviço de Protecção aos Indios e Localização de Trabalhadores Nacionaes” expondo que ambos são demandas diferentes. O povoamento do solo e os trabalhadores nacionais continuam sendo tópicos diversos até 1914. Depois de 1914, há a separação entre “Serviço de Protecção aos Indios” e “Povoamento do Solo”, tendo aparição esporádica na pauta das mensagens presidenciais.

O Ministério também tinha a incumbência de tratar das estatísticas oficiais do Governo federal. O tópico “Estatística e Recenseamento” é levantado a primeira vez em 1911, sendo periodicamente abordado. O Ministério também acompanhava o crescimento industrial do país e, por vezes, adentrava em questões sociais, como nos anos de 1913, em que o tópico “Syndicalismo e Cooperativismo” foi exposto, e 1915, em que foi abordado o tópico “Escolas Médias ou Theorico-Praticas”. O Decreto nº3724 de 15 de Janeiro de 1919, popularmente conhecido como Lei sobre Acidentes de Trabalho, é mencionado na Mensagem Presidencial de 1919 no tópico “Accidentes do Trabalho” referente ao Ministério da Agricultura, Industria e Comércio.

O Ministério de Viação e Obras Similares concentrava não só a construção e a supervisão das estradas de ferro públicas e privadas no país. Suas atribuições incluíam supervisionar as obras contra a seca nos estados do Nordeste e a reforma na Capital Federal, por exemplo. Sua maior relevância ocorreu em dois governos distintos, no governo de Afonso Penna de 1906 a 1910 e no governo de Arthur Bernardes entre 1923 a 1926. Esse Ministério era o responsável por acompanhar as obras ligadas à Esfera Federal.

A Lei Eloy-Chaves é um tópico citado na mensagem presidencial em 1923 na parte referente ao Ministério da Viação e Obras Públicas. Logo, as duas leis que precedem a reforma constitucional de 1926 são expostas em arenas diferentes. A Lei de Acidentes no Trabalho enquadra-se em um Ministério da Agricultura que, além de monitorar a produção agrícola e industrial do país, abordava diversas questões relativas ao aspecto socioeconômico. Estava em sua incumbência os serviços estatísticos, a oferta de ensino público, os serviços de proteção ao índio, a administração do Museu Nacional e do Jardim Botânico e serviços geológicos. A Lei Eloy-Chaves, discutida no âmbito do Ministério da Viação, que cuidava das obras federais e transporte, é um tópico sobre questão social que se demonstra deslocado dos outros assuntos congêneres. A lei sobre previdência demonstra-se ser assim um ganho desvinculado dos serviços prestados na agricultura e na indústria, demonstrando que a previdência aos ferroviários é uma questão distinta. Zaniratto (2003) desvela a centralidade dos ferroviários para o setor exportador e o transporte de pessoas, além de os trabalhadores no trilho serem especializados e sua reposição necessitar de treinamento e tempo. Logo, as demandas dos ferroviários tiveram de

ser aceitas pela incapacidade de eliminação desta oposição ao sistema, porém tal demanda não poderia ser observada como generalizável, pois apenas a classe dos trabalhadores de ferrovia que tinha algum poder de barganha e organização frente ao sistema agroexportador

Figura 2 - Distribuição de tópicos anualmente

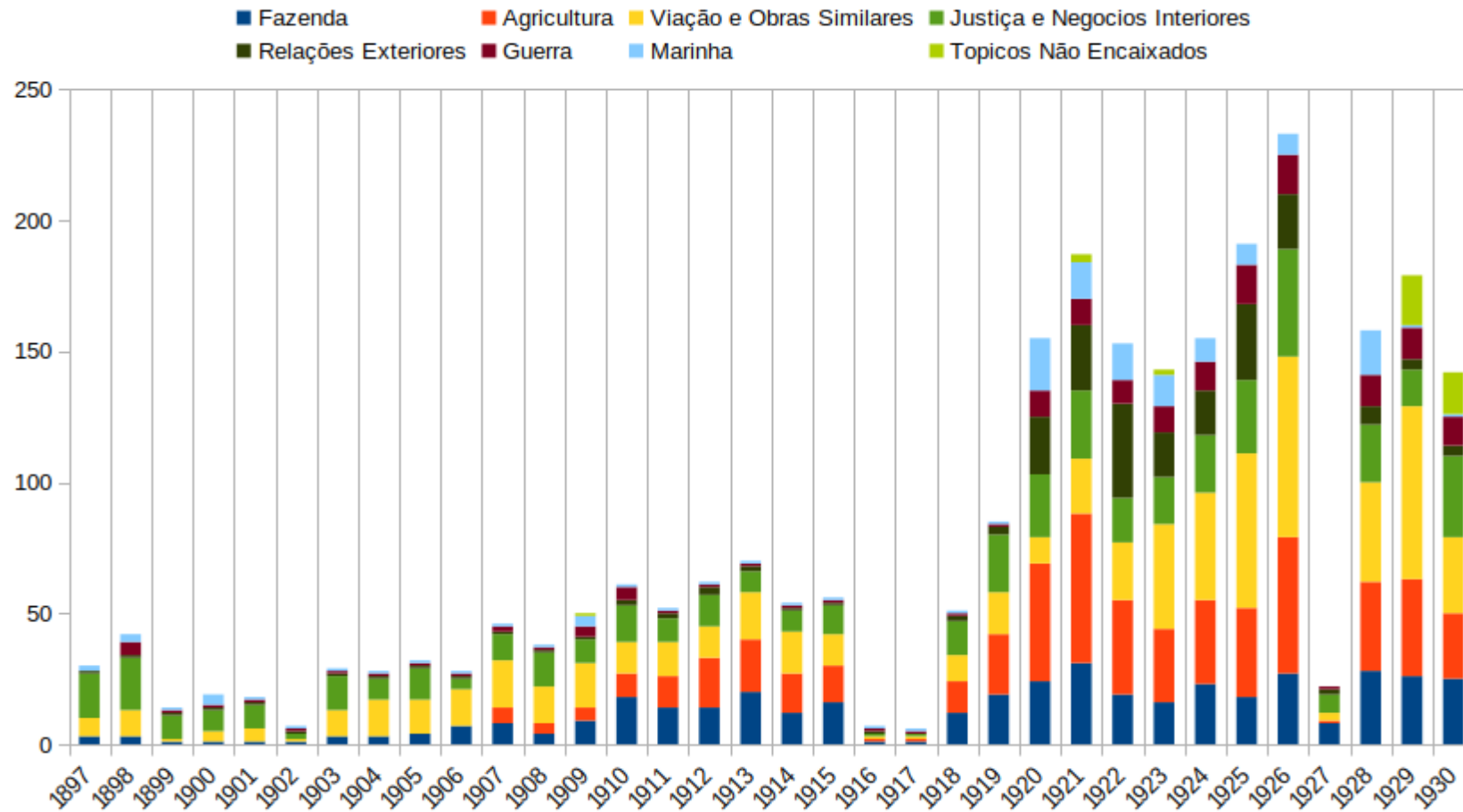


Figura 2 - Distribuição de tópicos anualmente
 Fonte: Casa Civil (2018)

Com a reforma na Constituição Federal de 1891 ocorrida no ano de 1926, as competências do ente federal em promover direitos sociais ficou mais clara, criando-se assim pastas especializadas para tais temáticas.

Após um ano atípico em 1927, em que o padrão seguido desde Campo Salles é quebrado para um texto mais livre e com mais promessas que fatos, as Mensagens de 1928 a 1930 demonstram uma nova organização das Mensagens Presidenciais. Os Ministérios serviam como grandes tópicos, que eram separados em tópicos e subtópicos, gerando um documento mais complexo, porém organizado. Como exemplo, pode-se colocar o Ministério da Fazenda na Mensagem de 1930. O Ministério subdividiu-se em três tópicos distintos: “Dívida pública”, “Economia” e “Finanças”. Cada uma dessas divisões gerou subdivisões referentes à sua área. O Governo Federal de 1928 a 1930 demonstra reorganizar-se e complexificar-se, distinguindo-se do período 1897 a 1926.

Com a análise dos Tópicos e Subtópicos, percebe-se que o Poder Executivo na Primeira República sofreu um processo de amadurecimento até o ponto de ruptura do sistema político com a Revolução de 1930. O amadurecimento ocorreu em primeiro momento com a criação de um padrão para as mensagens presidenciais adotado a partir de 1899, porém a estrutura administrativa contava com pouca especialização e sobreposição de competências entre Ministérios.

Nesta sobreposição de competências, percebe-se que o direito social navega entre diversos Ministérios de forma esporádica. As questões relativas ao direito social não recebiam uma continuidade entre mensagens, sendo as de maior frequência aquelas que a oligarquia julgava de maior serventia ao sistema sociopolítico e econômico.

3.1.2 – Análise de Correspondência e categorização dos segmentos textuais das Mensagens Presidenciais

Na análise e na categorização textual, o trabalho separou a Primeira República em quatro momentos distintos. Os dados foram operacionalizados dessa forma por entender que analisar em separado cada Mensagem se tornaria algo maçante para o leitor. Os quatro momentos são os seguintes:

1. 1891 – 1902: Da Constituição de 1891 até a primeira eleição seguindo o novo Código Eleitoral (os anos entrópicos);
2. 1903 – 1908: Da consolidação do sistema eleitoral ao ano em que o primeiro projeto referente à previdência social tramita no Congresso;
3. 1909 – 1917: Da entrada do primeiro projeto até a entrada do projeto de Código Trabalhista;
4. 1918 – 1923: Da promulgação da Lei de Acidentes do Trabalho à Promulgação da Lei Eloy-Chaves.

Com esta subdivisão, pretende-se expor a metamorfose da Agenda em carácter longitudinal, desvelando as diversas conjunturas brasileiras e internacionais, assim como as mudanças de foco ocorridas durante o período.

Para apurar tal mudança, utilizou-se a Análise de Reinert (1983, 1990) com o auxílio do Software IRAMUTEQ. A análise de Reinert, comentada tanto no Capítulo 1, quanto no Anexo I, tem em seu cerne uma análise descritiva dedutiva. As estatísticas textuais e a Análise Hierárquica Descendente funcionam como um suplemento à análise de conteúdo. Em todas as quatro subdivisões, inicia-se com as estatísticas textuais relevantes à pesquisa, passando da CHD e da exposição do dendrograma do *corpus* textual para depois ocorrer uma discussão de tais dados conforme os objetivos da pesquisa.

A primeira subdivisão, recortada entre os anos de 1891 a 1902, é marcada pela pouca padronização das mensagens e seu conteúdo parco. O corpus desta primeira subdivisão compreende nove documentos distintos com um total de 11.737 formas textuais após a lematização do texto. Deste número total de formas, 9.95% delas aparecem uma única vez no texto, o que o aplicativo Iramuteq denomina *hápax*. A pesquisa assume que parte destas aparições únicas ocorrem de maneira natural, mas parte ocorre por erro na aquisição dos dados. O tratamento dos dados conforme o Anexo I ocorreu para diminuir o número de *hápax* e, conseqüentemente, os erros que poderiam gerar tais desvios.

A análise do *corpus* teve como parâmetro a utilização de todos os lemas presentes e as nove possíveis classes inicialmente. Os segmentos de texto foram feitos apenas uma vez e foram gerados 2020 segmentos de textos no *corpus*. Nessa análise, foram utilizados 2010 destes segmentos, representando um total de retenção

de 90,54% do *corpus*. A análise iniciou-se com nove classes distintas e estabilizou-se em quatro classes.

Para a estabilização das classes, o aplicativo utilizou-se de três fatores distintos, o primeiro esclarece 39,92% da classificação, enquanto o segundo fator esclarece 31,95% da classificação. O terceiro fator esclarece 28.13% da classificação. O primeiro fator serviu para distinguir a Classe 4 das demais classes presentes. O segundo fator serviu para separar a Classe 3 das Classes 1 e 2, enquanto o último fator serviu para distinguir a primeira da segunda classe.

Desta forma, a análise de Reinert (1983) do *corpus* textual representando os anos de 1891 a 1902 estabilizou-se em quatro classes distintas em um dendrograma segundo exposto na Figura 3. Conforme exposto, a primeira separação do *corpus* foi a Classe 4, seguida de uma divisão da Classe 3 para finalizar a classificação separando o *corpus* restante entre as Classes 1 e 2. A seguir, detalharei as Classes por ordem de separação do *corpus* geral.

A Classe 4 representa a parte das mensagens em que o Presidente expunha o balanço comercial e financeiro do país no exercício e suas previsões para o ano vindouro. Os vocábulos “renda”, “papel” e “tesouro”, com alta frequência na Classe, transparecem a preocupação financeira nesses anos. A Classe representa 18.6% por cento dos lemas analisados, configurando 374 segmentos de textos distintos. Pela sua disposição com as outras classes presentes no dendrograma, percebe-se o discurso sobre o financeiro como uma classe destacada e compacta, com pouca interação entre as demais classes. Isso indica que o discurso financeiro se isola dos demais discursos entre os anos de 1891 a 1902, obtendo um espaço exclusivo nas mensagens analisadas. O período entre 1891 a 1902 é marcado por ajustes econômicos, como as políticas de encilhamento. Durante o governo de Prudente de Moraes ocorreu uma grave crise econômica derivada da queda no preço internacional do café, principal produto brasileiro. Esses elementos expõem que as tratativas sobre economia tiveram um peso central nestes primeiros anos de República

A Classe 3 tem a palavra “lei” como o lema com maior centralidade. Nessa classe, que é composta por 693 segmentos de texto, os presidentes expunham os desafios e as soluções presentes no aspecto legal em cada ano. Esses recursos

textuais e essa atenção aos aspectos legais são mais acentuados nos anos de 1895, 1897 e 1898, durante o governo de Prudente de Moraes.

A atenção das Mensagens Presidenciais ao direito no país demonstra-se confluyente com a literatura sobre tais anos. A ausência de um Poder Moderador e a necessidade de readequar as instituições políticas, sociais e econômicas para uma república democrática foram temas com grande foco durante os anos iniciais da República. Os ajustes entre poderes e os arranjos federativos foram desenhados a partir dos anos analisados na Figura 3.

Neste tópico sobre reforma, destaca-se um trecho da Classe 3 proferido no ano de 1902 “quando me coube a satisfação de endereçar-vos a minha primeira exposição acerca dos negócios públicos em geral e das medidas indispensáveis ao regular funcionamento das instituições, foi meu especial empenho chamar vossa esclarecida atenção para a necessidade inadiável da reforma do atual regime eleitoral”. O segmento de texto identificado pelo aplicativo foi escrito por Campos Salles, autor da reforma eleitoral denominada Política dos Governadores. A Classe 3 pode ser denominada assim como as discussões e a organização das instituições de direito no Brasil republicano. São os discursos e as elaborações, como evidenciado por Viscardi (2001), que antecipam a Política dos Governadores e, depois de implementada no Governo de Campos Salles, os discursos sobre seu funcionamento.

A Classe 2 engloba 250 segmentos de texto e tem entre seus principais lemas as palavras “porto”, “baía”, “navio”, “revoltoso” e “fortaleza”. A Classe poderia ser subdivida em outros segmentos possíveis, porém com um eixo em comum: são discursos referentes às instalações físicas de competência federal. Suas possíveis subdivisões poderiam concentrar-se em torno da palavra “revoltoso” e “construção”. A palavra “revoltoso” expõe situações e peculiaridades enfrentadas em diversas instalações do Governo federal, exemplificados no segmento “apesar do esforço empregado pelos revoltosos para impedir o movimento do comércio e da alfândega desta capital bombardeando os edifícios em que funcionam essa repartição e suas dependências e espingardeando os operários que neles trabalhavam”. O trecho aponta que o vocábulo “revoltosos” se encaixa na Classe por seus ataques a repartições federais, nesse caso os mercados da Capital Federal. Já o termo “construção” demonstra a preocupação dos governos em expandir os aparatos

públicos. Os principais substantivos ligados ao termo são as palavras “porto”, com quarenta e cinco conexões, “estrada”, com vinte e nove conexões, e “obra”. Dessas estatísticas, infere-se que as discussões levantadas em tais documentos visavam a construir e aprimorar a estrutura logística do país.

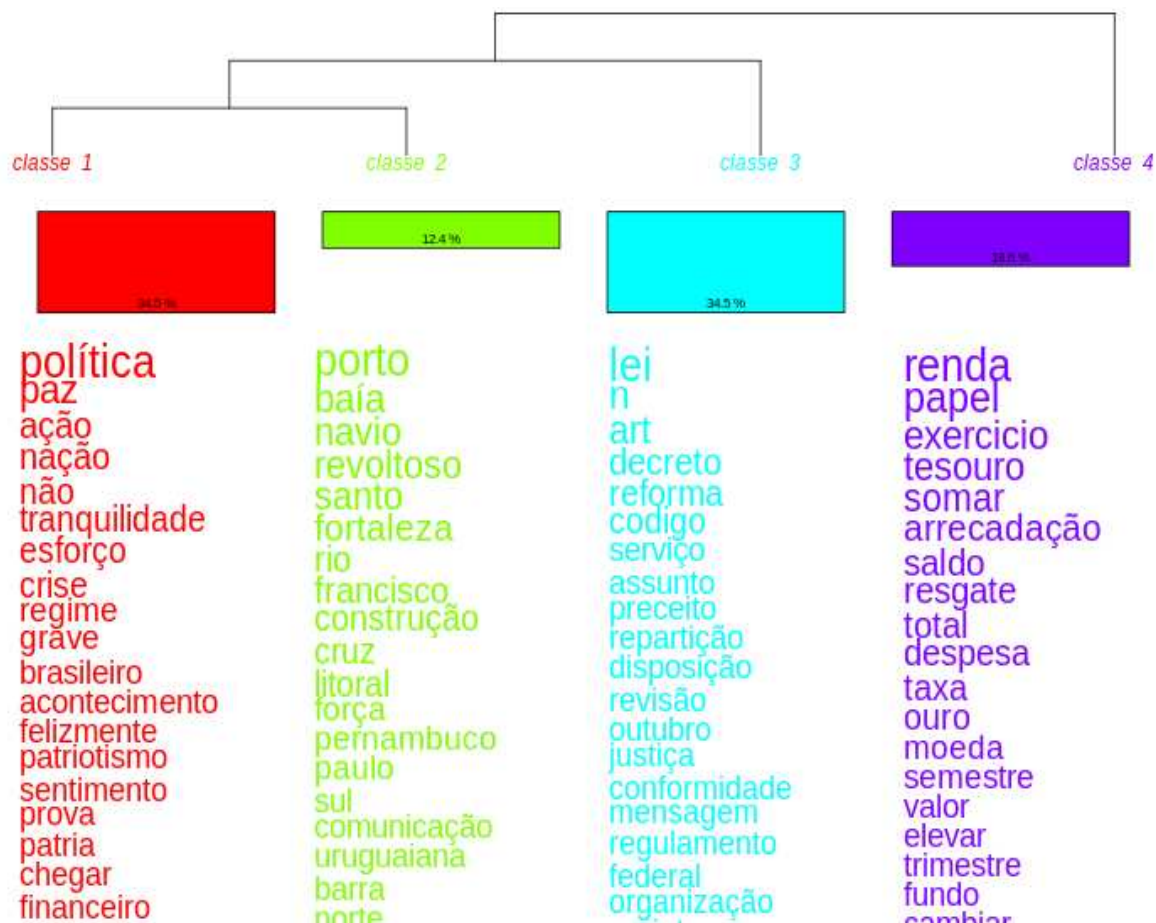


Figura 3 - Dendrograma relativo as mensagens presidenciais de 1891 até 1902
 Fonte: Elaboração Própria (2018)

A Classe 1 é composta por 694 segmentos de textos e foi interpretada como os discursos com temas sociopolíticos. Para expor os fluxos comunicativos presentes em tais discursos, fez-se um gráfico de Análise de Similitude, exposto na Figura 4. O gráfico utilizou de palavras com uma frequência mínima de seis citações, excluindo os cinco vocábulos mais frequentes e não-substantivo. Os vocábulos agregaram-se em comunidades de diferentes cores

Da Figura 4, percebe-se que o discurso sociopolítico se centrou no vocábulo “república” e “publicar” unificados pelo vocábulo “paz”, enquanto a região do vocábulo “publicar” se concentra ações da União para a paz interna, evidenciado pelas

comunidades “ordem” e “acontecimento”, assim como pela centralidade dos vocábulos “ação” e “administração”. As comunidades em torno da “república” concentram os discursos sobre a legitimidade da nação brasileira em sua forma republicana. As duas comunidades distintas revelam que os discursos sociopolíticos gravitam em torno da pacificação do Brasil em duas frentes: a legitimidade do novo governo e as ações contra insurgências tanto de secessão, quanto de restauração monárquica.



Figura 4 - Análise de Similitude da Classe 1
 Fonte: Elaboração Própria (2018)

Há também uma classe excluída da amostra pelas escolhas de pesquisa expostas no Anexo I, porém é relevante explicitá-la. A Classe excluída da Análise pode ser denominada “discursos sobre a área internacional” e compreende as partes em que o presidente atualiza o Congresso Nacional dos principais acontecimentos internacionais de que o Brasil tomou parte. A Classe recebe homogeneidade principalmente pelas negociações que o Brasil fez parte para adquirir o Acre durante os anos de 1899 a 1902 e representa 6.04% dos segmentos totais do texto.

A análise de Reinert indica que, entre os anos de 1891 a 1902, o país teve como principal desafio montar seu sistema jurídico e abafar as revoltas tanto de secessão, como as que pediam a volta do regime monárquico. Os discursos confluem com a denominação de “Marechal de Ferro” recebida por Floriano Peixoto e o problema em torno de Canudos durante o governo Prudente de Moraes.

Os anos entrópicos, como visto em Viscardi (2016), são confirmados a partir da análise textual das Mensagens ao Congresso Nacional. Todas as Classes expostas ligam-se de alguma forma a um ajuste. A Classe 4 expõe o ajuste financeiro, enquanto a Classe 3, o ajuste das comunicações institucionais e dos mecanismos de poder e consenso por parte do Executivo Federal. A Classe 2 revela os desafios, enquanto a Classe 1, os ajustes para superar as revoltas presentes nesse momento.

Há duas comunidades textuais que se isolam da questão ajuste e revoltas. A área internacional excluída do dendrograma exposto fala sobre o Tratado de Petrópolis, que ganhou grande destaque nos anos de 1899 até 1902. Essa Classe revela a importância que o território do Acre obteve durante tal momento, assim como a comunidade de segmentos de texto que trata sobre a construção de aparelhos públicos. A análise não conseguiu apurar a existência de um segmento de texto que demonstre preocupação sobre a questão social ou a proteção social dos mais desvalidos neste primeiro período de tempo.

A segunda subdivisão na análise compreende os períodos entre 1903 a 1908. O período compreende o governo de Rodrigues Alves, paulista indicado por seu antecessor Campos Salles e que anteriormente governou o estado de São Paulo, e o governo de Afonso Pena. A reforma eleitoral proposta por Campos Salles foi implementada na eleição de 1902. Ao atentar-se para alguns dados, percebe-se que essas duas eleições se encaixariam no simulacro da política do Café com Leite, uma

vez que Rodrigues Alves era paulista e seu sucessor, Afonso Pena, mineiro. Afonso Pena tornou-se vice-presidente após a morte de Silviano Brandão e logo depois elegeu-se presidente do Brasil. Porém, de acordo com Viscardi (2001), a eleição de Afonso Pena representa o sistema intrincado presente na Primeira República. O candidato Afonso Pena conseguiu eleger-se após uma série de negociações entre representantes estaduais. Tais negociações superaram a candidatura de Bernardino de Campos, candidato indicado por Rodrigues Alves. Afonso Pena coloca-se como um candidato de ruptura, o que faz o Rio Grande do Sul apoiar sua candidatura, seguido pela oligarquia baiana. O candidato paulista vai perdendo força até que o PRP desiste de sua candidatura. Essa eleição demonstra que as elites estaduais costumavam alianças mais complexas que uma hegemonia firme entre Minas e São Paulo para revezar o poder.

Vale ressaltar que a subdivisão não agrega a última mensagem presidencial de Afonso Penna, pois o ano de 1908 foi selecionado como divisor de períodos pelo Projeto de Lei nº273 de 1908, o primeiro na República que propõe uma previdência a trabalhadores privados.

O corpus desta segunda subdivisão compreende seis documentos distintos com um total de 7.212 formas textuais após a lematização do texto. Deste número total de formas, 5.69% delas aparecem uma única vez, o que o aplicativo Iramuteq denomina *hápax*. O percentual de *hápax* diminui em cada subdivisão por compreender mensagens com volume maior, aumentando a possibilidade de repetir uma palavra, e pelo reconhecimento óptico ter menos caracteres de interpretação dúbia, diminuindo a incidência de erros e imprecisões.

A análise do *corpus* teve como parâmetro a utilização de todos os lemas presentes e as sete possíveis classes inicialmente. Os segmentos de texto foram feitos apenas uma vez e foram gerados 1923 segmentos de textos no *corpus*. Nesta análise, foram utilizados 1568 destes segmentos, representando um total de retenção de 81,54% do *corpus*. A análise iniciou-se com sete classes distintas, porém estabilizou-se em quatro classes.

Para a estabilização dentro das quatro classes, o aplicativo utilizou-se de três fatores distintos. O primeiro deles explica 42,90% das divisões em classes e serviu para distinguir a Classe 4. O segundo fator explica 32% da divisão entre classes e

serviu para desagregar a Classe 3 das Classes 1 e 2. O terceiro e último fator explica 25% da separação do corpus textual e serviu para distinguir a Classe 1 da Classe 2. O dendrograma com os principais lemas de cada Classe são expostos a seguir na Figura 5.

As Classes não são homogêneas na distribuição anual, e o gráfico da Análise Fatorial Correspondente presente na Figura 5 ilustra a distribuição levando-se em consideração os fatores 1 e 2. A Figura 5 revela alguns padrões importantes em relação à dispersão anual conforme as classes. Ao analisar a Figura 5, percebe-se que o ano de 1908 se aproxima da Classe 3, indicando que este ano se concentrou em discursos provenientes desta classe. As Classes 1 e 2 encontram-se próximas, condição já explicada na análise de cada fator, porém próximas também aos anos de 1903 e 1906, indicando que tais anos se ocuparam mais aos discursos presentes nessas classes.

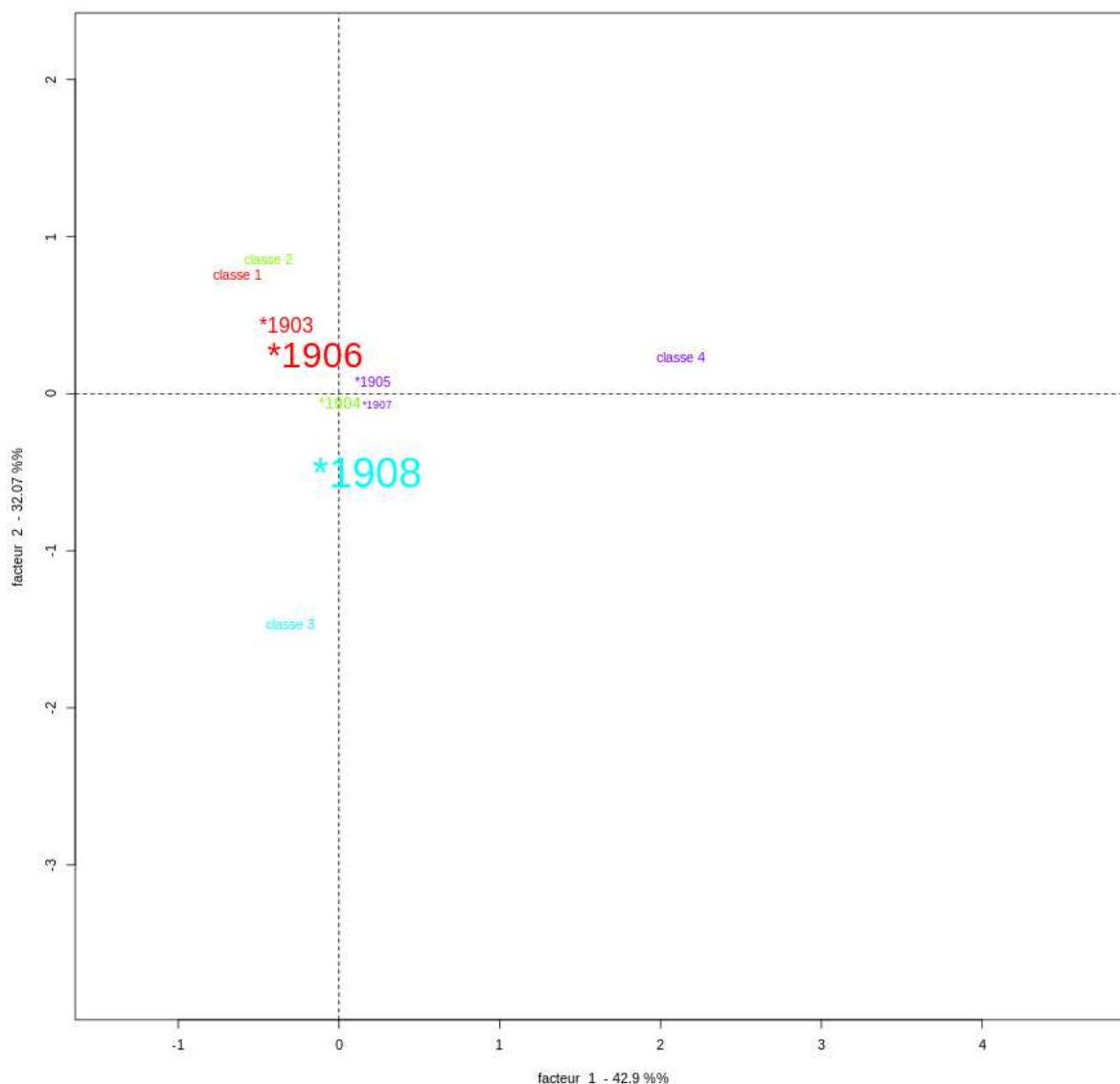


Figura 5 - Análise Fatorial Correspondente da distribuição dos anos e classes nos Fatores 1 e 2
 Fonte: Elaboração Própria

A Classe 4 é composta por 290 segmentos de texto, representando 18,49% dos segmentos de texto analisados. Os segmentos de texto agregados em torno da Classe 4 tratam dos discursos que discorrem sobre a situação internacional do Brasil, evidenciado nos vocábulos “tratado”, “conferência” e “internacional”. O destaque dado às questões internacionais nas Mensagens Presidenciais, separadas na Classe em discussão, ocorre pela consolidação das fronteiras brasileiras em tratados e conferências.

Para exemplificar, utiliza-se dois segmentos de textos. No trecho “não podemos tolerar que durante o litígio levantado e cujos fundamentos nos são de todo desconhecidos venham autoridades peruanas governar populações brasileiras que viviam tranquilamente nessas paragens a demarcação da fronteira com a república argentina esta felizmente concluída”, percebe-se a preocupação do Brasil em assegurar a soberania nacional em territórios fronteiriços. O trecho “está quase concluída a demarcação dos limites com a república argentina nos termos do laudo de fevereiro do tratado de outubro” demonstra que, entre os anos de 1903 a 1908, o país agiu de forma incessante no consenso internacional sobre as suas fronteiras. O Tratado de Petrópolis, que garantiu o território do Acre, foi assinado no dia 26 de Fevereiro de 1903 após três longos anos de negociação. Além disso, a Classe 4 une os segmentos de trecho em que os presidentes citam os tratados que o Brasil assinava, como, por exemplo, a Convenção sobre as Regras Postais. A Classe sobre discursos internacionais supera, em relação à centralidade de seus lemas e tamanho, a comunidade de discursos sobre finanças neste segundo recorte.

A segunda classe a desagregar-se do *corpus* geral é a Classe 3, compreendendo 482 segmentos de textos e representando 30,74% do total do *corpus* analisado. Os vocábulos “estrada”, “construção” e “obra” demonstram ser a Classe 3 o local em que estão os discurso sobre as instalações físicas e obras de competência federal.

A Classe agrupa duas divisões principais conectadas pelos vocábulos “estudo” e “estar”. A primeira divisão tem como vocábulos centrais os termos “construção” e “estrada”. A palavra “construção” agrupa um número de outras palavras ligadas ao carácter técnico envolvido nas obras, enquanto o vocábulo “estrada” centraliza os desafios enfrentados na estrada de ferro. Essa conexão entre a construção e a estrada evidencia que a principal preocupação dos presidentes nesse recorte temporal eram as obras de interiorização da logística ferroviária no país. A outra divisão tem como ponto central a palavra “serviço”, com conexões a um grupo denominado “novo” e um grupo sobre “porto”. Essa outra divisão abarca os discursos sobre os serviços federais oferecidos, com enfoque na inovação dos serviços de navegação e marítimos e os serviços já existentes nos portos pelo Brasil. A Figura 6 apresenta a análise de similitude da Classe 3, ilustrando as aproximações e as conexões dos lemas.

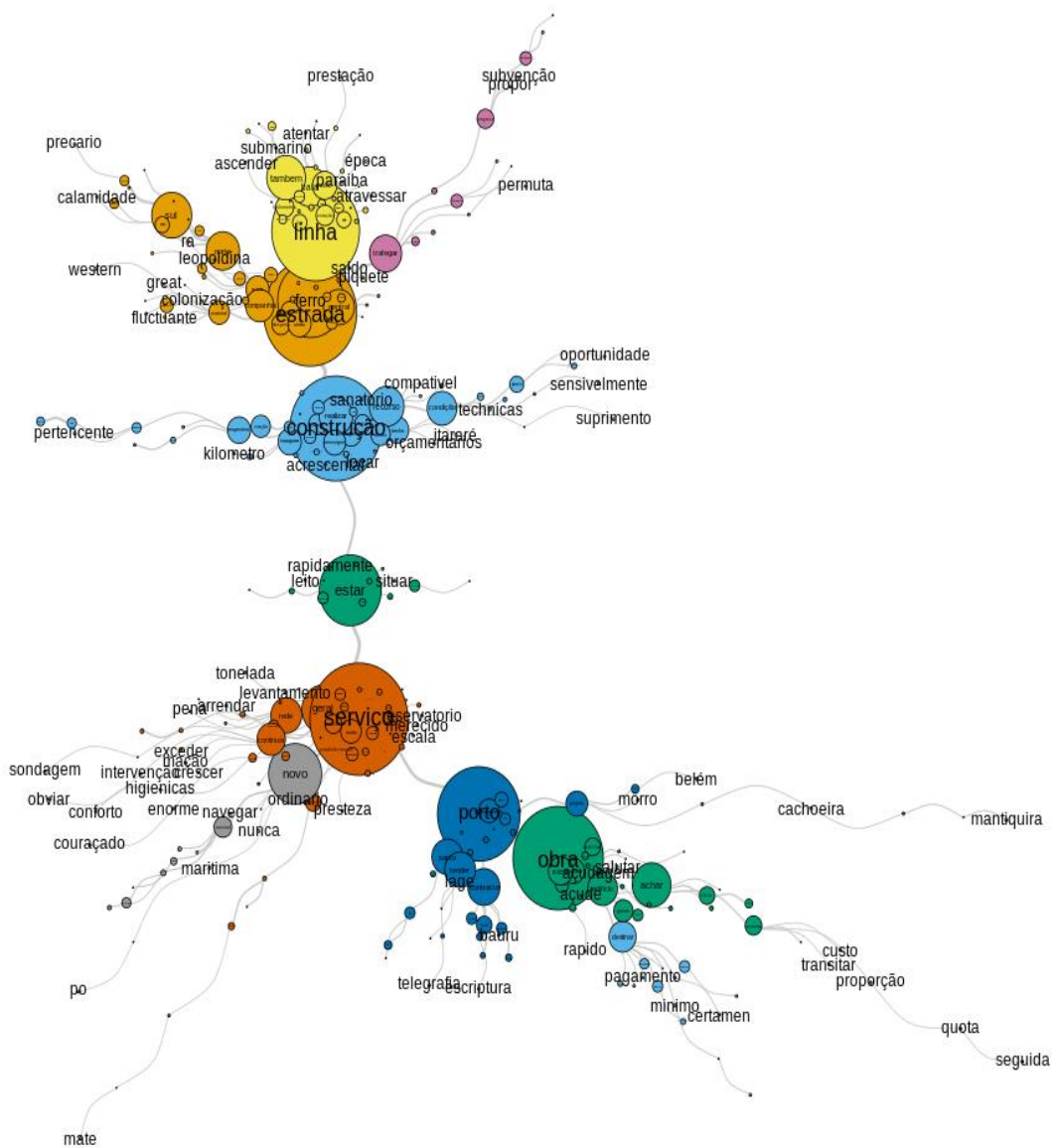


Figura 6 - Análise de Similitude agrupada em grupos dos lemas da Classe 3
 Fonte: Elaboração Própria

As obras públicas, principalmente aquelas focadas na logística, tornam-se uma comunidade de discurso forte durante a segunda divisão. Ao comparar-se tal resultado com aquele obtido na primeira divisão, percebe-se que a área aumenta sua relevância no Executivo Federal, centralizando e homogeneizando seu discurso. O resultado obtido conflui com a distribuição de tópicos analisados anteriormente: foi no ano de

1907 que o Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas torna-se Ministério da Viação e Obras Públicas. Conforme a Figura 5, o ano de 1908 aproxima-se da Classe 3, sugerindo que há uma centralidade de discursos dessa Classe neste ano em específico.

A Classe 2 abriga 305 segmentos de texto, que representam 19,45% do *corpus* analisado. O vocábulo que apresenta maior centralidade é “lei”. Existe dentro da Classe diversos objetos diversos que se relacionam aos aspectos legais enfrentados por cada presidente. O exército e a marinha ganham especial atenção nesta Classe, sendo citados tanto para a regulamentação das carreiras quanto para as melhorias no ensino e na instrução do corpo militar. Em apenas um segmento de texto, a palavra “ensino” refere-se ao ensino superior, em todas as outras ocasiões o vocábulo é empregado para expor a situação do ensino dentro das forças armadas.

A Classe agrega também a atenção dos presidentes na manutenção e na reforma do sistema legal. Neste sentido, os segmentos dessa classe também são comentários aos projetos de lei presentes no Congresso Nacional e as leis centrais promulgadas durante o período da Mensagem. O segmento de texto a seguir evidência essa atenção ao processo legislativo: “esta pendente de vossa deliberação o projeto de regulamento para a pesca cuja conversão em lei vira animar tão importante indústria que é não só uma fonte excelente de renda como de suprimento para os claros dos corpos de marinha”. Nesse segmento retirado da mensagem de 1905, percebe-se o presidente elencando os projetos de lei prioritários para o ano vindouro. Desta mesma maneira, em outros segmentos, os presidentes elogiavam e comentavam leis e projetos de leis considerados essenciais. As reformas constitucionais e eleitorais também são incorporadas nessa Classe.

A Classe 1 agrega 491 segmentos de textos, compreendendo 31,31% do total de segmentos utilizados na análise. A Classe 1 apresenta discursos heterogêneos que podem ser agrupados em dois grandes grupos. O primeiro fala sobre os aspectos sociopolíticos da sociedade brasileira, enquanto o segundo agrega os discursos financeiros e orçamentários.

Os segmentos de texto com carácter sociopolítico tratam de variados temas. Um tema de grande atenção nas Mensagens Presidenciais foi o levantamento de estatísticas sobre a população brasileira e sua mão de obra. Este discurso sobre

estatísticas conecta-se a outro discurso central dentro da Classe 1 referente ao povoamento e à utilização do solo. O segmento de texto a seguir, retirado da Mensagem Presidencial de 1905, ilustra o discurso e a preocupação sobre o uso da terra: “o povoamento do solo e a aquisição de trabalhadores que explorem a terra e suas riquezas constituem serviços de tanta relevância que mal se compreende não tenham sido reactivados com vigor”.

O segmento exposto demonstra uma preocupação com a mão de obra para os serviços agrícolas, porém vale o destaque para o termo “aquisição” e as implicações de tal termo. O discurso sobre povoamento é acompanhado de uma solução em torno da imigração. O termo aquisição encaixa-se na importação de mão de obra para a resolução do povoamento agrícola, enquanto há uma preocupação em relação à distribuição e ao aproveitamento da mão de obra local. O termo “trabalhador” surge três vezes na Classe 1, estando a primeira ocorrência no segmento já apresentado. O outro segmento reflete sobre a escolha de terras que os trabalhadores imigrantes e nacionais poderiam optar, corroborando com a preocupação do Governo Federal com a mão de obra agrícola.

O termo “indústria” é utilizado de maneira diversa ao entendimento moderno, tendo seu significado com maior amplitude do que os produtos advindos do segundo setor. O segmento de texto a seguir exemplifica o emprego do termo: “basta observar quanto da exportação do café do Brasil para se ver que ele constitui sua principal indústria e fornece grande parte do ouro necessário para saldar nossas transações externas a organização administrativa do tesouro federal”. O termo indústria no segmento acima refere-se à lavoura de café. Porém, o significado de indústria como segundo setor também é utilizado, expondo a necessidade de avanços tecnológicos e técnicos para a área.

Os discursos financeiros agregam-se nessa Classe, porém, caso fossem utilizadas análises com maior número de classes iniciais, sabe-se que os discursos financeiros formariam uma classe em separado, distinguindo-se logo após a separação da Classe 4 do *corpus* principal. O interessante para a análise é que, na primeira subdivisão, comportando os anos de 1891 a 1902, o discurso financeiro destacou-se enquanto o internacional foi relegado à última classe formada e, também, observada como uma classe bastante heterogênea.



Figura 7 - Dendrograma relativo as mensagens presidenciais de 1903 a 1908
 Fonte: Elaboração Própria (2018)

Da divisão proposta, percebe-se dois fatores de grande relevância e abordados também na literatura consultada. O primeiro deles é a ascensão da área internacional. Segundo Ricupero (2017), os anos de 1902 a 1912 foram marcados por uma política externa ativa e incisiva liderada pelo Barão de Rio Branco. Tal política ativa gerou, além do Tratado de Petrópolis, as definições fronteiriças essenciais ao Brasil moderno. O segundo ponto relevante com respaldo da revisão bibliográfica é a atenção dos governos após a Política dos Governadores à agricultura, principalmente ao cultivo do café. Em diversos segmentos, há a menção sobre a necessidade de investir no cultivo do grão e na vantagem econômica brasileira no produto.

O período analisado é importante por agregar diversos aspectos característicos e generalizados na literatura sobre a Primeira República. A Primeira República também é denominada como República do Café com Leite devido às políticas de proteção ao café. Percebe-se da comparação entre a primeira e a segunda subdivisão

que as políticas em defesa do produto não ocorreram de forma homogênea durante todo o período, ficando evidente nos anos analisados até este momento que os anos entrópicos focalizaram principalmente na manutenção e na legitimação do sistema republicano federativo. A segunda subdivisão dividiu sua atenção em diversos tópicos, um deles sendo a política cafeeira.

As questões relativas às classes desfavorecidas são alinhadas aos interesses da classe cafeeira. Por uma questão econômica e social, havia uma preocupação em adquirir trabalhadores estrangeiros de nações europeias. Sendo assim, os discursos sobre trabalhadores enfocam na imigração e na alocação da mão de obra, não dando qualquer atenção às questões sociais e de proteção social ao trabalhador. A comunidade léxica relativa ao trabalho, além de ser uma parcela pequena, ainda se conectava com os interesses da oligarquia.

O terceiro período analisado corresponde às Mensagens Presidenciais elaboradas entre os anos de 1909 a 1917. A subdivisão inicia-se da primeira Mensagem Presidencial após a entrada do Projeto de Lei nº273 de 1908 até a iniciativa de lei do deputado Maurício de Lacerda instituindo o Código do Trabalho. O código geral foi sofrendo alterações até tornar-se a Lei nº3.724 de 1919, denominada Lei de Acidentes do Trabalho (Cesarino, 2013).

O período engloba mensagens dos presidentes Afonso Pena, Nilo Peçanha, Hermes da Fonseca e Venceslau Bras. Vale destacar a campanha e a vitória do presidente Hermes da Fonseca, militar de carreira e sobrinho de Deodoro da Fonseca. Sua eleição pode ser vista como uma excepcionalidade frente aos pleitos até então disputados no regime republicano. A disputa entre estados pela hegemonia não outorgou apenas um candidato. A campanha civilista capitaneada por Rui Barbosa torna as eleições de 1910 disputadas entre dois candidatos com chances de vitória.

O corpus desta terceira subdivisão compreende nove documentos distintos com um total de 20.781 formas textuais após a lematização do texto. Deste número total de formas, 4,91% delas aparecem uma única vez. A análise do *corpus* teve como parâmetro a utilização de todos os lemas presentes e as seis possíveis classes inicialmente. Os segmentos de texto foram feitos apenas uma vez e foram gerados 7375 segmentos de textos no *corpus*. Nesta análise, foram utilizados 6359 destes

segmentos, representando um total de retenção de 86,22% do *corpus*. A análise iniciou-se com seis classes distintas, porém estabilizou-se em quatro classes.

Para a estabilização dentro das quatro classes, o aplicativo utilizou-se de três fatores distintos. O primeiro deles explica 38,76% das divisões em classes e serviu para distinguir a Classe 4 do *corpus* geral. O segundo fator explica 33,52% da divisão entre classes e serviu para desagregar a Classe 3 das Classes 1 e 2. O terceiro e último fator explica 27,70% da separação do corpus textual e serviu para distinguir a Classe 1, relegando a Classe 2. O dendrograma com os principais lemas de cada Classe são expostos a seguir na Figura 8.

Os anos dividem-se nos fatores 1 e 2 de forma homogênea, e a única irregularidade presente na distribuição dos anos nas Classes ocorre entre 1915 a 1917. Esses três anos supracitados aproximam-se graficamente da Classe 3, enquanto os demais permeiam o ponto central de ambos os fatores.

A Classe 4 apresenta 1365 segmentos de texto, reunindo 21,47% do total analisado. Os lemas “internacional” e “convenção” expõem a temática da Classe, os discursos referentes a relações internacionais. Destes discursos, destacam-se algumas frentes a que o governo brasileiro dedicou-se com afinco. Uma delas foi a assinatura da convenção sanitária e das regras para postais no âmbito internacional. As conferências mais citadas nas mensagens presidenciais foram as de Direito Internacional Marítimo, a Conferência internacional de unidades e padrões, a Conferência de direito cambial e a Conferencia de Haia.

Vale destacar que, durante o período analisado, ocorreu um evento de grande magnitude, a Grande Guerra ou Primeira Guerra Mundial. Apesar disso, as mensagens presidenciais pouco mencionam o evento. O vocábulo “Alemanha” tem seus segmentos de texto focados principalmente nos tratados assinados entre o Brasil e a Alemanha. A partir da Mensagem de 1917, o país começa a posicionar-se em torno do vocábulo “alemão”, designando o Império Alemão, e foi nesta data que o Brasil saiu da neutralidade e declarou guerra a Tríplice Aliança.

A segunda classe a destacar-se do *corpus* principal é a Classe 3. A Classe reúne 1262 segmentos de texto, representando 19,85% da amostra total. Os vocábulos “ouro”, “pagamento” e “receita” demonstram que os segmentos de texto agregados nesta classe são relativos à atenção econômica e financeira dos

presidentes. Esta é a primeira subdivisão em que tanto os segmentos de texto relativos à ordem internacional quanto os segmentos relativos à ordem econômico-financeiro conseguiram desagregar-se do *corpus* principal. Os discursos econômicos centram-se no saldo de papel moeda e reservas de ouro, com discursos sobre o saldo orçamentário do ente Federal aparecendo de maneira marginal.

A Classe 2 une 1269 segmentos de texto, compondo 19,96% do *corpus* total analisado. A Classe 2 tem como lemas em evidência os vocábulos “linha”, “quilômetros” e “trafegar”, agregando os discursos relativos às construções físicas da Federação brasileira. Porém, em contraste com a Classe relativa a obras da subdivisão anterior, há um enfoque claro nesta subdivisão no transporte ferroviário. Neste enfoque, há uma preocupação em escoar a produção brasileira e o transporte de passageiros.

Os vocábulos “poço” e “açude” revelam a atenção federal a obras de distribuição de água. Vale ressaltar que um tópico de frequência nas Mensagens Presidenciais engloba o problema da seca, principalmente nos estados nordestinos. Nesse contexto, destaca-se a seca histórica que ocorreu, em 1915, no estado do Ceará e que devastou a economia local e a subsistência de muitos sertanejos.

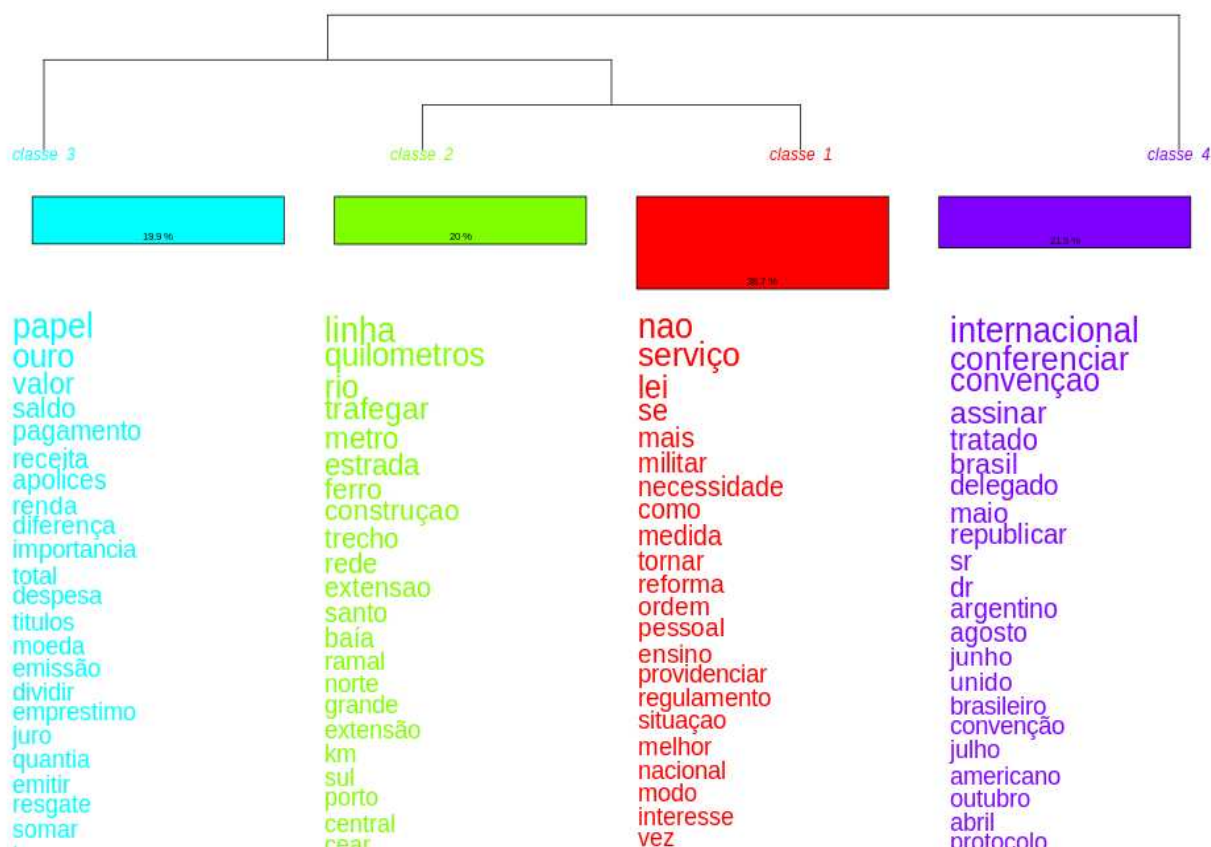


Figura 8 - Dendrograma relativo as mensagens presidenciais de 1909 a 1917

Fonte: Elaboração Própria (2018)

A Classe 1 agrega os discursos sociopolíticos, totalizando 2463 segmentos de texto e concentrando 38,73% do total de segmentos de textos analisados. Pela heterogeneidade e tamanho do texto, que gerou mais segmentos de texto que as duas subdivisões anteriores, a análise produziu um *subcorpus* apenas com os segmentos da Classe 1. Neste *subcorpus*, encontram-se 10232 formas com um número de *hápax* de 7,05% das formas.

A Análise de Reinert (1983) desse *subcorpus* utilizou como parâmetro um número inicial de oito *clusters* e segmentação de texto simples. Foram gerados um total de 2463 segmentos de texto e utilizados 2157 destes nesta análise, aproveitando 87,58% do texto. Dos oito *clusters* iniciais, o algoritmo estabilizou-se em quatro classes, utilizando três fatores para separá-las.

O primeiro fator explica 39,95% da segmentação e serviu para separar as Classes 1 e 3 das Classes 2 e 4. O segundo fator, com uma capacidade explicativa de 31,87% da separação das classes, serviu para desagregar a Classe 2 da Classe

4. O último fator representa uma explicação de 28,17% da segmentação e serviu para desmembrar a Classe 3 da Classe 1.

Devido ao fato de a segmentação ter ocorrido de forma diferente, a explicação de cada classe no dendrograma apresentado na Figura 9 seguirá da esquerda para a direita, sendo a Classe 4 a primeira Classe a ser abordada.

A Classe 4 compõe-se de 586 segmentos de texto, representando 27,17% do total do corpus analisado. Seus vocábulos mais recorrentes, como “decreto”, “lei” e “art.”, desvelam a temática deste vocábulo: são segmentos de texto que se agregam em torno do discurso legal. Desta classe, percebe-se que o discurso legal perde a centralidade perante as divisões anteriores. Enquanto na primeira e na segunda divisão o discurso legal tem uma comunidade compacta e ampla, os discursos entre 1909 a 1917 não entregam a mesma atenção, tornando-se uma Classe que, em primeira análise, feita na Figura 8, não se agrega em uma classe única, porém consegue destacar-se como uma Classe única ao subdividir-se o corpus textual.

A Classe 4 une-se à Classe 2 no dendrograma apresentado na Figura 9 pela sua união em torno do vocábulo “serviço”, vocábulo central na Classe 2 e com grande incidência e associação também na Classe 4. A Classe 2 representa 24,34% dos segmentos de textos analisados, com um total de 525 segmentos. Os segmentos “pessoal”, “verba”, “estabelecimento” e “serviços” demonstram que a Classe agrega os discursos concernentes a administração pública e seus trabalhos. A seguir, cita-se um segmento de texto que exemplifica os discursos sobre administração pública no *corpus*. “Autorizou o aumento de pessoal tecnico foram iniciadas pesquisas em outras zonas do pais entre as quais há citar a região aurífera do Gurupi no Maranhão”. A seguir, destaca-se outro trecho, mostrando a preocupação dos presidentes em relação aos serviços públicos: “em algumas o número de funcionários é atualmente inferior ao existente no tempo das antigas tesourarias de fazenda, sendo certo que naquela época os serviços não alcançavam a metade ou mesmo a terça parte dos atuais”. Ambos os segmentos indicam que a Classe se centra na Administração Pública e nos serviços públicos.

A Classe 1 agrega 707 segmentos de texto, representando 32,78% do total do *corpus* analisado. Os vocábulos “ordem”, “nação” e “pátria” revelam que os discursos se concentram no carácter social, focando no discurso nacionalista.

A Classe 3 agrega 339 segmentos de texto e representa 15,72% do *corpus* total analisado. A classe tem como vocábulos em evidência “indústria”, “estatística” e “mercado”. A classe agrega os discursos em torno da produção agrícola do país. Nela, agregam-se os diversos dilemas enfrentados pelo setor, como a melhoria do cultivo do café e algodão, as estatísticas sobre produção e populacionais e o povoamento. A Classe torna-se de suma importância, pois nela o vocábulo “trabalhador” aparece com conexões que se atentam à regulação das relações entre empregados e patrões. O vocábulo “trabalhador”, diferentemente da última subdivisão, conecta-se não apenas com os vocábulos “imigração”, “colonização” e “subsídio”, expondo o programa federal de imigração de trabalhadores, mas também aos vocábulos “família”, “proteção” e “operários”. Apesar de ser uma mudança tímida, o vocábulo sofre uma pequena ressignificação quando comparado ao período anterior.

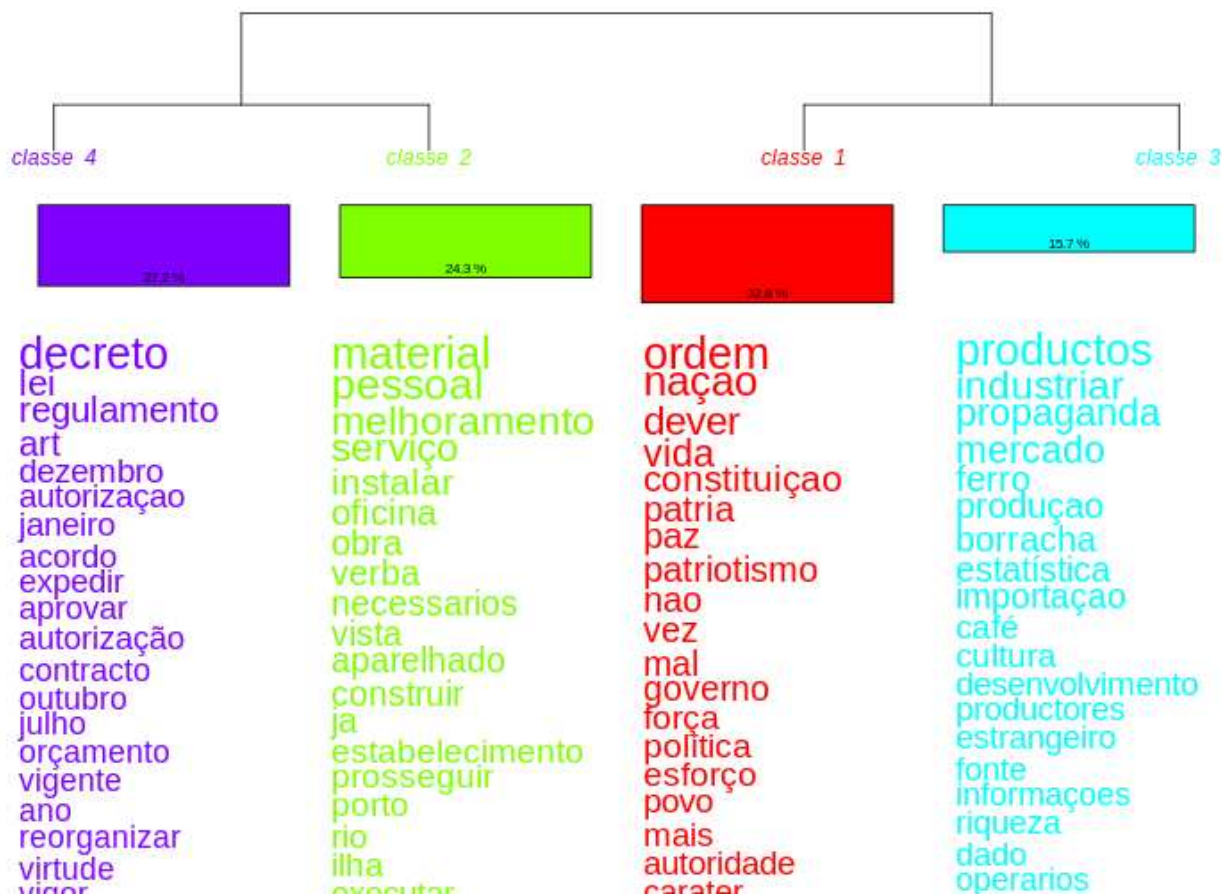


Figura 9 - Dendrograma relativo a Classe 1 do dendrograma apresentado na Figura 9
 Fonte: Elaboração Própria

Com a análise dos dendrogramas presentes nas Figuras 8 e 9, percebe-se que as Mensagens Presidenciais entre 1909 a 1917 sofreram algumas mudanças. A

primeira delas é o discurso financeiro e internacional agregar-se em classes distintas e únicas, expondo a centralidade que essas duas frentes obtiveram durante o período. A segunda mudança importante foi o enfoque no transporte ferroviário observado na análise da Classe 2 da Figura 8. A última alteração importante para a análise foi a diversidade de assuntos tratados na categoria observada como sociopolítica, necessitando de uma nova análise para a compreensão dos diversos fluxos comunicativos presentes dentro da Classe 1 da Figura 8.

O quarto e último período analisado é composto pelas Mensagens Presidenciais elaboradas entre os anos de 1918 a 1923. A subdivisão inicia-se no primeiro ano após a entrada do Projeto de Lei relativo ao código trabalhista até o ano da promulgação da Lei Eloy-Chaves. O período engloba mensagens de Venceslau Brás, Delfim Moreira, Epitácio Pessoa e Arthur Bernardes.

O *corpus* desta quarta subdivisão compreende seis segmentos de texto com um total de 17.283 formas após a lematização e um número de *hápax* de apenas 2,22%. A análise de Reinert (1983) do *corpus* geral utilizou como parâmetro a segmentação de texto simples e seis *clusters* iniciais. Desta análise foram identificados 9113 segmentos de texto no *corpus* principal, e o aplicativo estabilizou-se em três classes retendo 8157 segmentos de texto, representando 89,51% de utilização do texto. Logo, a análise iniciou com seis possíveis classes e estabilizou-se em três.

A estabilização ocorreu utilizando dois fatores. O primeiro deles explica 58,42% da separação do *corpus* e serviu para distinguir a Classe 3 do restante. O segundo fator explica 41,57% da Análise e serviu para distinguir a Classe 2 da Classe 1. As mensagens são distribuídas de maneira uniforme no centro do gráfico da Análise Fatorial Correspondente, indicando homogeneidade na distribuição das classes durante os anos. O dendrograma apresenta-se na Figura 10.

A Classe 3 possui 2963 segmentos de texto, representando 36,32% do total de segmentos de textos estabilizados. Durante a análise dessa Classe, percebeu-se sua heterogeneidade: é uma classe que agrega diversos discursos internos e distintos. Para a análise dessa classe, foram geradas novas análises com o *subcorpus*, porém, por não ser o enfoque do trabalho, o *subcorpus* serviu como um facilitador apenas.

A Classe poderia dividir-se em duas. A primeira delas tratando os discursos internacionais observados no termo “conferenciar” e “França” destacado no dendrograma e “embaixada” e “convenção”. Nesta subdivisão, há os discursos provenientes das relações internacionais. Vale destacar que, após a Grande Guerra, o Brasil começa a estruturar suas mensagens presidenciais na área das relações exteriores e confere grande atenção ao Tratado de Versalhes e às negociações de paz.

A segunda subdivisão da Classe 3 corresponde aos discursos sobre as intervenções federais e a instituição da ordem, como demonstrado pelas palavras “intervenção” e “constituição”. O texto conflui com os acontecimentos tanto concentrados no ano de 1922, quanto a ascensão de greves e movimentos operários no pós-Primeira Guerra mundial. A Constituição era evocada à época como justificativa de não intervenção em situações inconvenientes, como explicitado no trecho a seguir da mensagem de 1920: “quando a constituição diz que o governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos estados salvo nos casos que em seguida enumera não quer dizer que nestes casos o governo pode intervir ou não”. No trecho, percebe-se que o presidente fala o mecanismo legal que possibilita a intervenção, porém, na realidade, não obriga a intervir nos sub-entes da federação. O trecho a seguir também expõe o governo federal escusando-se de intervir: “as nossas leis estão cheias de exemplos desta linguagem, na própria constituição encontra-se mais de um. Segundo o art. – a polícia não pode intervir em uma reunião senão para manter a ordem”. O trecho destacado demonstra a utilização da constituição para não se intervir na realidade social, no trecho destacado uma reunião de trabalhadores.

A Classe 1 possui 1658 segmentos de texto, compreendendo 20,33% do total da amostra. Os lemas “estrada”, “linho” e “trafegar” evidencia ser o momento nas Mensagens Presidenciais em que havia a atenção às obras de infraestrutura em logística no país. O padrão exposto na última subdivisão acerca desses discursos mantém-se: o foco em expor os ganhos e os desafios principalmente no transporte ferroviário. O porto continua em evidência, porém como uma discussão marginalizada frente à principal discussão sobre transporte. Vale ressaltar também que a discussão sobre os desafios logísticos do país teve local de destaque, mesmo dividindo a classe com algumas outras discussões, desde as Mensagens Presidenciais de 1902.

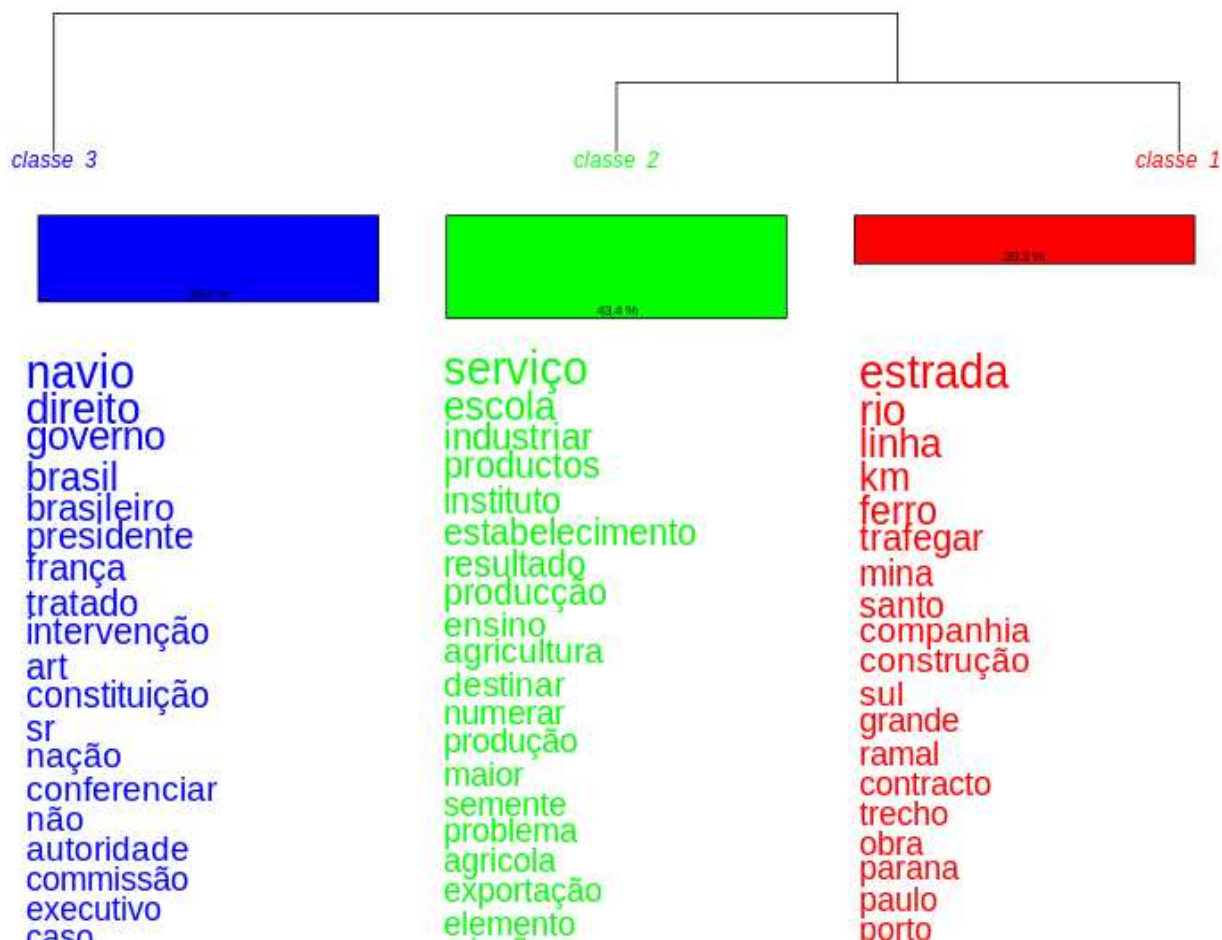


Figura 10 - Dendrograma relativo as mensagens presidenciais de 1918 a 1923
 Fonte: Elaboração Própria

Na Classe 2, encontram-se 3536 segmentos de texto, compreendendo 43,35% do total da amostra. Para a análise desta classe, resolveu-se fazer uma nova Análise de Reinert (1983) com o *subcorpus* gerado nessa própria Classe.

Neste *subcorpus*, são encontrados 6383 lemas com um total de 4,38% de *hápax*. A Classificação Hierárquica Descendente utilizou-se da segmentação simples de texto e com a possibilidade inicial de seis *clusters* atingindo a estabilização com três classes distintas. A análise gerou 3536 segmentos de texto distintos e foram retidos para a análise 3513 segmentos, utilizando-se assim de 99,35% do *corpus* total.

Para a estabilização, utilizou-se dois fatores com valores de 55% e 45%. O primeiro para separar a Classe 3 do *corpus* principal e o segundo para separar a Classe 2 da Classe 1, essa ultima agregando diversos discursos.

A Classe 3 agrupa 840 segmentos de texto representando 23,91% do texto. Os vocábulos “carvão”, “semente” e “exportação” apontam que a classe se ocupa dos

segmentos de texto relativos à agricultura, com enfoque na exportação. Vale ressaltar que a palavra exportação não tinha adquirido relevância em conjunto com os discursos em defesa da produção agrícola até este momento. Outro elemento importante da Classe é a ausência dos vocábulos “povoamento”, “imigração” e “trabalhador”, todos concentrados na Classe 2 deste mesmo dendrograma. Logo, os discursos conectados com o setor exportador tornam-se distantes dos discursos sobre trabalho.

A Classe 1 reúne 1844 segmentos de texto, englobando 52,49% do total de texto analisado. Nessa Classe, há diversos segmentos expondo realidade diferentes. Os lemas “financeiro”, “recurso” e “economia” mostram os discursos econômicos e financeiros presentes nas Mensagens Ppresidenciais. As palavras “nação”, “situação” e “paz” ligam-se aos discursos sobre a estrutura das forças armadas e sua estrutura no país. Diversas outras discussões de pouco vulto agregaram-se nessa Classe.

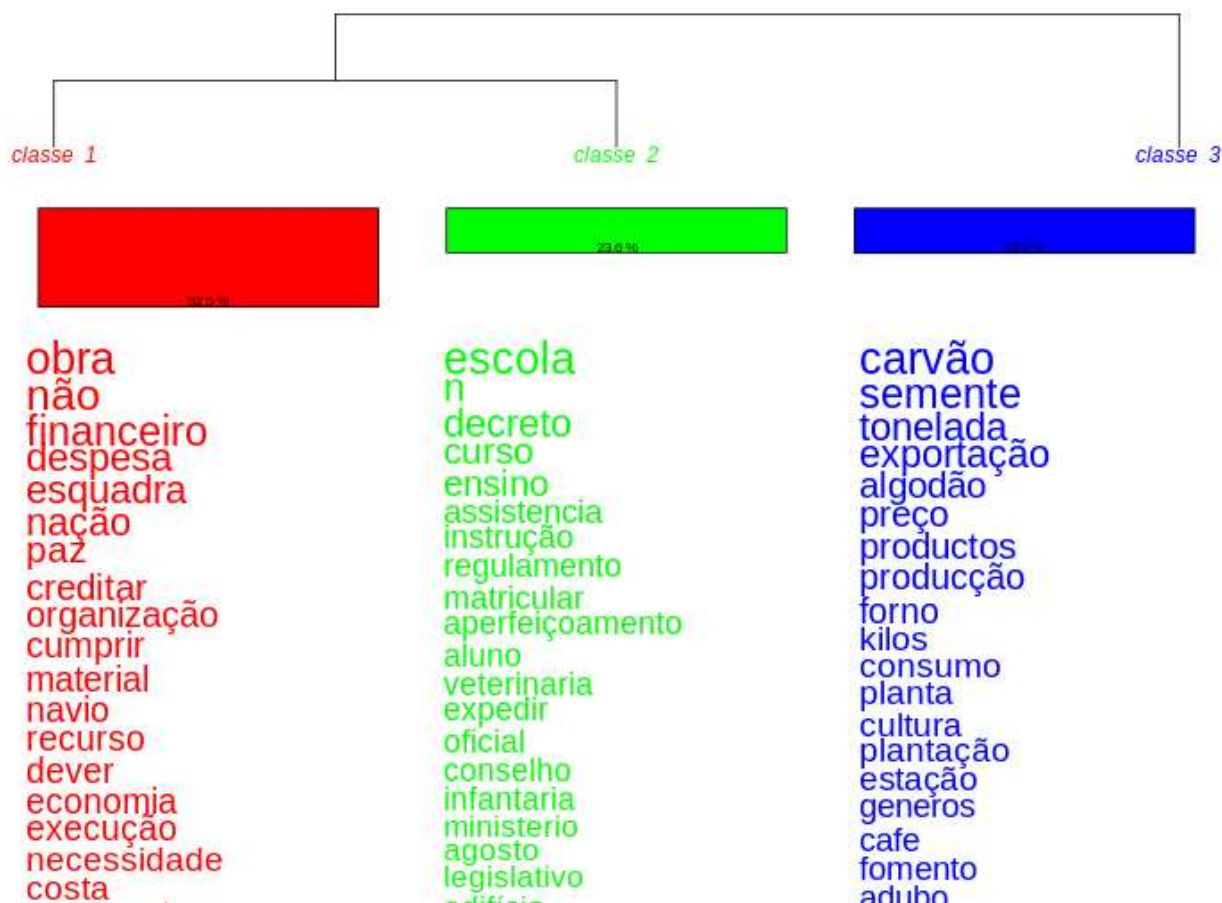


Figura 11 - Dendrograma relativo a Classe 2 do dendrograma conforme a Figura 10
 Fonte: Elaboração Própria (2018)

A Classe 2 reúne 829 segmentos de texto, representando 23,6% do *corpus* analisado. A Classe 2 representa os diversos discursos sobre a área social e alguns sobre a área militar. A área social pode ser observada nos lemas “assistência”, “escola” e “aluno”, enquanto a área militar pode ser ressaltada pelos lemas “oficial” e “infantaria”. A Classe 2 torna-se de grande relevância, pois aponta que a área social começa a congrega discursos o suficiente para sair de uma atenção periférica para começar a ter atenção cada vez mais central, formando uma comunidade de discursos homogêneos e próximos uns aos outros.

O vocábulo “trabalhador” em si, que antes se ligava principalmente à questão sobre povoamento e imigração, com menção sobre proteção fraca, nos anos entre 1918 a 1923, começa a diversificar sua conexão conforme consta na análise de similitude exposta na Figura 12. Destas similitudes, vale destacar a conexão entre “trabalhador” e “proteção”, “assistência” e “saúde”. A palavra “trabalhador” começa a expandir sua conexão e, conseqüentemente, complexificar-se. A preocupação do governo Federal com o trabalhador não se limita apenas com o povoamento e a imigração de mão de obra, mas com diversos outros aspectos.

coronelismo, no voto de cabresto e na parca população votante. Na primeira parte, percebe-se que demandas de trabalhadores não conseguem se impor na agenda pública presidencial de forma consistente. Quando há alguma decisão referente à área social, ela advém de forma esparsa e tímida.

A análise estatística demonstra que questões relativas a trabalhadores não eram centrais nas Mensagens Presidenciais no período entre 1891 a 1923. Essa questão adentrou nas mensagens com preocupações concernentes, no primeiro momento, à imigração, reforçando as ideias sociais e econômicas da Primeira República de importação de mão de obra e embranquecimento da população. As ligações de vocábulo “trabalhador” no período entre 1918 e 1923 expõem a complexificação do lema nas mensagens presidenciais.

A pesquisa compreende que há uma mudança sociopolítica para esta alteração, mudança exposta em Viscardi (2001); Aquino, Vieira, Agostino e Roedel (2007) e Salgado (2012). O trabalho de Salgado (2012) é o que demonstra a mudança essencial para entender a Lei Eloy-Chaves como expansão dos canais sociais. O movimento operário entre 1917 a 1920 tornou-se simbólico pela sua força e pioneirismo para os trabalhadores brasileiros. Porém, sua força inédita não advinha de sua capacidade de mobilização e seu volume de trabalhadores. Salgado (2012) coloca que a força do movimento operário a partir da grande greve de 1917 advinha da sua capacidade de manter uma pauta comum e generalizável, uma vez que as reivindicações anteriores a este período são marcadas por terem demandas locais e mundanas. O período de 1917 coloca os trabalhadores protestando em torno de uma insatisfação generalizada nacionalmente por um longo período de tempo. O que antes conseguia ser resolvido em uma arena social menor seria naquele momento impossível, pois as demandas eram generalizáveis e consistentes.

As manifestações a partir de 1917 demonstram que o movimento operário se torna propositivo em relação aos direitos sociais e, em um momento em que a indústria nacional se torna essencial pelas ausências geradas pela Primeira Guerra Mundial, consciente da sua relevância. Na eleição de 1916, há uma campanha em torno de candidatos com perfil trabalhista, conforme afirmam Aquino, Vieira, Agostino e Roedel (2007). Pelo Distrito Federal, elegem-se Mauricio Lacerda e Nicanor Nascimento, deputados relevantes por apresentarem e defenderem legislação trabalhista.

A partir das Mensagens, percebe-se uma lenta metamorfose da questão social. Essa metamorfose também é compreendida no trabalho de Oliveira (2015) em relação aos projetos de lei. Essa metamorfose ocorre no mesmo momento que Salgado (2012) percebe uma modificação no sistema sindical, com pautas perenes e generalizáveis.

A partir da NFP, percebe-se que as narrativas trabalhistas ganharam um corpo capaz de se expandir para além das reivindicações de uma fábrica ou local específico. As narrativas não afetavam apenas um corpo específico de trabalhadores, generalizando-se para o movimento sindical como um todo. Desta forma, as esferas públicas trabalhistas têm um movimento centrípeto ao unificar as pautas. Este movimento centralizador tornou possível a emissão de uma opinião pública trabalhista unificada, com capacidade de afetar a esfera política em uma contingência nova.

O trabalho parte para o estudo desta opinião pública que conseguiu transpor o sistema político em dois momentos: no processo legislativo que originou a Lei sobre Acidentes no Trabalho e a Lei Eloy-Chaves. Ao analisar o processo legislativo e seus discursos, o trabalho elucida a refração das narrativas internas à esfera política que desviam a opinião pública trabalhista original até tais leis.

3.2 – Análise dos projetos envolvendo Previdência Social e temas correlatos anteriores ao Decreto nº4.682

3.2.1- Análise do processo legislativo do Decreto nº3.724

Após as reflexões sobre o trabalhador na agenda sistêmica, o trabalho passa para a análise do tema na agenda decisional a partir de três processos legislativos que geraram duas leis. Nos projetos de lei analisados, há alguns discursos que se apresentam como estruturais. Tais discursos são visões de mundo que permeiam diversas narrativas e que agem de forma estruturante para o enredo, as personagens e a conclusão.

O primeiro constructo refere-se à distância entre o Brasil urbano e rural abordada em Neves (2003). Nessa perspectiva, os debates que ocorrem na capital federal se distanciam do Brasil rural a ser desvendado. A distância entre o Brasil urbano e o Brasil rural é amplamente explorada pelos congressistas durante os

discursos a favor e contra projetos referentes a direitos sociais. Esta distância e a incapacidade de averiguação da realidade social no “Brasil profundo” tornam a necessidade de validação da veracidade um aspecto secundário. Em discursos que se apoiam neste constructo, a narrativa passa-se em um local indeterminado, distante o suficiente para seus pares não terem como averiguar a veracidade dos personagens e do enredo. Desta forma, a narrativa molda-se para uma solução apazível ao deputado que expõe tal narrativa. O constructo do “Brasil profundo” aproveita-se da distância exposta por Neves (2003) para legitimar uma narrativa, e nela a história contada é aceita como verídica. Essa narrativa traz uma solução sem a necessidade de basear-se em uma narrativa factível e verificável, manipulando assim o processo decisório na agenda pública conforme os valores e os objetivos do parlamentar que se utiliza desta fórmula.

O segundo constructo observado nos discursos refere-se à idealização do trabalhador presente nos trabalhos de Chalhoub (2012), Carvalho (1987) e Lynch (2013). Lynch (2013) trabalha com a participação política com enfoque na cidade do Rio de Janeiro e a reação dos parlamentares. Conforme Lynch (2013), as indignações das classes urbanas eram desvios da verdadeira vontade popular, abrigada no “Brasil profundo” e interpretada pelos congressistas presentes no Palácio Tiradentes². As classes menos abastadas da capital federal, quando emitiam uma opinião diversa daquela esperada por congressistas, eram percebidas como desvios, que poderiam ser punidos com a extradição de imigrantes e desterrando os nacionais a localidades distantes da capital. Chalhoub (2012) expõe que, após a abolição da escravidão, a visão da oligarquia quanto à massa de trabalhadores era de paternalismo. Um paternalismo que visava transformar indivíduos vistos como improdutivos em “cidadãos uteis”. O autor coloca classifica um cidadão útil como:

“Ora, que grandes qualidades são essas que fazem de um indivíduo um cidadão “útil”, de “carácter”? O amor e o respeito religioso à propriedade são, sem dúvida, qualidades fundamentais de um bom cidadão. (...) a noção de que o trabalho é o valor supremo da vida em sociedade” (CHALHOUB, 2013. pág. 69)

² Aqui, deve-se expor que a Câmara dos Deputados não ocupou o Palácio Tiradentes durante toda a Primeira República. Até o ano de 1914, a Câmara abrigou-se na Casa de Câmara e Cadeia ou Cadeia Velha. No ano de 1914, os congressistas ocupam o Palácio Monroe, ocupando depois a Biblioteca Nacional para finalmente mudarem-se no ano de 1926 ao Palácio Tiradentes. Utilizou-se o Palácio Tiradentes de forma imprecisa como uma licença pelo seu maior reconhecimento.

O paternalismo da oligarquia frente às classes subalternas não era apenas sugestivo. Com o Decreto Nº1.651 de 1907 sobre a expulsão de elementos estrangeiros e a tipificação no código penal do crime de vadiagem, a Primeira República tinha capacidade de reprimir os elementos que desviassem de sua visão paternalista das classes desfavorecidas. Esta interpretação indica que o cidadão que desvia do seu comportamento esperado era repreendido de forma exemplar, que o pensamento contrário era um desvio. Dessa forma, os congressistas em seus discursos idealizam o trabalhador, moldando um trabalhador útil, religioso e pacato, um trabalhador que compreende e legitima as regras criadas pela oligarquia e as instituições. Neste aspecto, há uma projeção de valores da elite para a classe trabalhadora de forma não consensual.

O terceiro constructo que permeia diversas narrativas é o que Santos (2012) coloca sobre o pensamento de Oliveira Vianna que define como a diferença entre “Brasil real” e “Brasil legal”. O problema de *reinforcement* das leis brasileiras, para o autor positivista, seria sanado com uma ditadura positivista passageira. Esse período passageiro serviria para a garantia da ordem no sistema brasileiro, adequando a realidade brasileira às suas leis. A perspectiva de um período autocrático para entregar a ordem no país adequa-se ao discurso positivista frequentemente observado no Exército Brasileiro e seus soldados-cidadãos (CARVALHO, 1987) e no Rio Grande do Sul.

O problema de *reinforcement* faz com que algumas leis no território brasileiro não fossem seguidas pela população, que elas “não pegassem” e fossem ignoradas. Nesse constructo, não há um questionamento sobre o problema público, há um questionamento da solução aventada na agenda decisional. A criação de uma lei sem o respaldo social faria a mesma tornar-se uma legislação vazia, sem poder de constranger os indivíduos em sua prática.

O problema entre o “Brasil real” e “Brasil legal” é um problema de legitimidade nas normas brasileiras que pode ser entendido pelo biônimo entre facticidade e validade de Habermas. Devido ao sistema liberal oligárquico adotado na Primeira República, há um elo perdido entre as populações afetadas pela norma e o sistema jurídico. Nessa perspectiva, as normas após promulgadas buscam sua validade na realidade, o contrário da realidade advir com a validade da norma. Com isto, e pelo

poder de polícia deficiente do Estado brasileiro à época, existiam leis no Brasil que “não pegavam”.

Esse constructo torna-se de extrema relevância com a análise do Decreto nº1313 de 1891 assinado pelo marechal Deodoro da Fonseca. O Decreto regulariza o trabalho de menores de idade na Capital Federal, estabelecendo uma idade mínima de 12 anos para iniciar os trabalhos fabris e algumas garantias de segurança. A lei criada por Deodoro não conseguiu proteger os menores de idade, tornando-se uma norma ineficiente. O Decreto de 1891 é promulgado em um momento de desenho das instituições federativas, em que os diversos entes editavam normas sem um desenho sobre suas competências.

Dessa forma, o Decreto que regula o trabalho infantil já existia nas normas brasileiras desde 1891. Contudo, devido a problemas de *reinforcement*, a lei não é obedecida, necessitando de uma nova discussão sobre o trabalho infantil com nova regulação. Nos discursos analisados, há vários em que o problema entre “Brasil legal” e “Brasil real” é aventado, expondo que há possibilidade das normas sendo discutidas no projeto de lei tornem-se inefetivas pelo seu ineditismo.

Assim, o projeto debruça-se sobre a análise de outras iniciativas legislativas com a temática congruente ao Decreto nº4.682 de 1923. Ao analisar o escopo de tais iniciativas, seu trâmite legal e os discursos proferidos sobre tais projetos, pode-se entender melhor as narrativas e os discursos sobre a questão social e a legislação trabalhista. Ao analisar o escopo inicial e final dos projetos, quando conseguiram tornar-se leis, assim como as emendas ao projeto e suas justificativas, o presente texto irá perceber as refrações de um problema em sua última agenda antes de tornar-se uma política estatal. O trabalho conseguiu assim observar a refração de um tema enquanto ele existia na Agenda Decisinal.

Vale retomar a discussão teórica proposta pelo projeto. Conforme a discussão, as opiniões públicas, que são pontes entre a esfera pública e a esfera política, são as comunicações sintetizadas que adentram na Agenda Institucional. Portanto, os discursos que refrataram os projetos discutidos surgiram das interpretações de congressistas das opiniões públicas sobre a temática. Isso quer dizer que a opinião pública original, advinda das demandas trabalhistas por direitos, é interpretada pelos congressistas. Enquanto uma narrativa existe dentro da agenda institucional, apenas

narrativas já presentes nesta agenda podem afetá-la. Assim, para as demandas trabalhistas serem defendidas conforme suas concepções, deveria haver um intérprete de suas opiniões públicas aplicando a racionalidade comunicativa.

A análise neste momento trabalha com dois projetos de lei para depois atentar-se ao processo legislativo da Lei Eloy-Chaves. O primeiro deles refere-se ao projeto 273 do ano de 1908 com autoria de Graccho Cardoso. Esse projeto demonstra-se relevante para o trabalho pela sua temática previdenciária, divagando sobre regulação e manutenção de aposentadorias privadas. O segundo projeto de lei que essa dissertação foca é o Projeto número 5 de 1915 no Senado de autoria de Adolpho Gordo, que, no ano de 1917, é apensado ao projeto de lei referente ao Código Trabalhista de autoria do deputado Mauricio de Lacerda. O Projeto de Lei de Mauricio Lacerda recebe grande atenção e debate em sua tramitação, recebendo um substitutivo de Prudente de Moraes, negado, e o substitutivo de Andrade Bezerra, que é discutido e torna-se o Decreto nº3724 de Janeiro de 1919 que regula as obrigações resultantes dos acidentes no trabalho.

O projeto 273 de 1908 tinha como escopo a regularização dos acidentes de trabalho e a formação de caixa de previdência a cargo do Estado (OLIVEIRA, 2015). O projeto de lei que Cardoso apresenta não é inédito, sendo essas as primeiras reflexões que o autor coloca “nada mais venho fazer, que renovar a iniciativa aqui formulada, desde 1904, pelo representante de Pernambuco, o Sr. Medeiros de Albuquerque” (CÂMARA, 1919, pág. 11) em referência ao Projeto nº169 de 1904. O projeto de Cardoso dá continuidade temática, pois enfoca principalmente na regulação dos acidentes de trabalho aos operários, porém inova em alguns pontos em relação ao Projeto de 1904.

Cardoso reedita o tema após um acidente na capital federal que vitimou entre 20 a 30 operários. Em sua fala, observa também que nações em que o Brasil se espelhava, como os Estados Unidos, adotaram medidas protetivas ao trabalhador. Nisto, percebe-se que há uma narrativa com personagens, os trabalhadores vitimados do acidente, um enredo e a solução. Cardoso, em sua defesa ao projeto apresentado, expôs argumentos que atrelassem a regulação dos acidentes como uma solução de um problema econômico. Sua defesa do Projeto como um problema econômico motiva-se como uma investida em tirá-lo da arena social. O autor do projeto ainda faz

uma menção aos Estados Unidos para exemplificar que regular o trabalho não é tomar o caminho socialista.

As leis de cunho social, como bem coloca Oliveira (2015), eram retiradas de pauta pela delegação de competência de tais matérias aos órgãos estaduais. Na passagem a seguir, Graccho Cardoso sintetiza seu conceito de previdência ao contrapô-lo ao de assistência, além de colocar o papel do Estado neste arranjo.

“ (...)Considerando que si a assistência é uma obrigação de ordem social comprehendene-lo a totalidade dos cidadãos, a previdência, traduzindo um esforço commum de solidariedade entre patrão e operário, é, por sua vez, um encargo tutelar, que incumbe ao Estado regular e superintender (...)” (CÂMARA, 1919, pág.17).

O projeto de Cardoso tem pouca sobrevida, sendo rejeitado na primeira discussão e arquivado, assim como algumas outras iniciativas com escopo semelhante. Sua narrativa sobre leis estrangeiras e modernização do direito nacional também não consegue ganhar tração o suficiente para incumbir em um debate mais promissor, assim como seus mecanismo institucionais sobre a regulação dos acidentes de trabalho e seguros era uma solução pouco discutida e desenhada. O projeto previa que o operário iria cuidar de seu próprio seguro e o patrão teria a responsabilidade de vigiar o correto comportamento de seus subordinados.

O projeto 273/08 surge como uma solução a uma história marcante na capital federal. Porém, a esfera política carecia de motivação para avançar com tal legislação. Os possíveis afetados pela legislação de forma positiva também não expuseram sua opinião pública na agenda institucional. Dessa forma, percebe-se que a regulação trabalhista proposta pelo projeto antecipa alguns problemas, porém não consegue êxito por falta de engajamento e pela controvérsia dentro do sistema político.

O segundo projeto em análise teve um processo legislativo mais tortuoso, entre a entrada do Projeto nº5 no Senado até a aprovação do substitutivo de Andrade de Bezerra, que foi a lei sancionada, passaram-se quatro anos e uma eleição presidencial. O projeto é relevante para a pesquisa por dois motivos. O primeiro pela entrada da temática previdenciária durante parte das discussões, relevando discursos e problemas relativos à área. O segundo motivo da atenção ao projeto é sua aproximação temática com a Lei Eloy-Chaves, uma vez que o Decreto aprovado ao final do processo legislativo foi a primeira lei que regulava o trabalho operário privado.

Logo, seu processo expõe as dificuldades e os entraves que leis trabalhistas tinham neste período da República.

O Projeto nº5 teve como proponente, no Senado Federal, Adolpho Gordo, político que se notabilizou pela proposição da lei sobre imigração e deportação de estrangeiros. Adolpho Gordo, porém, não foi o formulador da proposta. O Projeto enviado pelo senador foi elaborado pelo Departamento Estadual do Trabalho de São Paulo, sendo deste órgão a elaboração da lei quanto à justificativa de sua adoção. O projeto tem tramitação célere no Senado, e suas três discussões exigidas pelo regimento foram feitas em pouco mais de seis meses. Assim, no dia 6 de Dezembro, é enviado para a apreciação da Câmara dos Deputados o projeto nº 5 de 1915.

Na Câmara, o Projeto é recebido no dia 20 de Dezembro de 1915 e é apensado no dia 13 de Outubro de 1917 ao substitutivo ao Projeto 4 A de 1912. O Projeto 4 A de 1912 tinha em seu conteúdo a regulação do horário de trabalho para oito horas diárias e a proibição do trabalho noturno para menores de 12 anos e mulheres. O deputado Maurício Lacerda apresenta, em 1917, seis projetos de lei com enfoque na regulação trabalhista, e esses projetos foram apensados ao Projeto 4A de tal forma que desfiguraram a proposição de 1912. Por isso, a pesquisa alinha-se a parte da literatura (CESARINO, 1960) que entende que o Projeto de Lei sobre o Código Trabalhista se originou em 1917 com Lacerda, e não em 1912 com o Projeto 4A. Lacerda apresentou um código amplo que foi debatido em profundidade.

O processo legislativo durante a Primeira República exigia três rodadas de discussão para a aprovação de um projeto, e, durante a segunda rodada de discussão, o projeto de Maurício de Lacerda começou a ser questionado e alterado. Tais alterações provocaram a Comissão de Constituição e Justiça a fazer um substitutivo, proposto por Prudente de Moraes Filho, adequando o projeto original ao corpo normativo nacional. Tal substitutivo recebeu o nome de Lei do Operariado. O substitutivo, como será visto mais afrente, retira parte do Código Trabalhista inicialmente proposto e enfoca em pontos menos polêmicos, alinhando-se com o recém promulgado Código Civil. Mesmo assim, o substitutivo tem dificuldades em ser aprovado, recebendo um novo substitutivo do deputado Andrade Bezerra apenas regulando as leis de acidentes do trabalho. Este último substitutivo consegue ser aprovado e sancionado como o Decreto nº 3.724 de 15 de Janeiro de 1919, conhecido

como Lei dos Acidentes de Trabalho. Após está exposição do processo legislativo de maneira ampla para a aprovação do Decreto nº3.724 de 1919, a pesquisa detalhará os discursos, as narrativas presentes em cada etapa do projeto e as mudanças ocorridas.

O projeto apresentado por Adolpho Gordo no Senado é defendido e justificado pelo Departamento Estadual do Trabalho de São Paulo. Na justificação, o Departamento expõe a atualização doutrinária pela qual o Brasil deveria passar para se adequar aos países modernos. A doutrina da responsabilidade contratual explicita que o patrão é o provedor da segurança no ambiente de trabalho, e a ausência de mecanismos de segurança é responsabilidade do mesmo. Neste sentido, deve-se buscar a prevenção dos acidentes ao assegurar o ambiente seguro. A indenização na doutrina da responsabilidade contratual não é feita por uma questão punitiva ao patrão, com um aspecto de multa ao delito, porém de reparação aos danos sofridos pelo trabalhador. Nessa visão, há uma preocupação acerca da higiene do trabalhador e o ambiente das fábricas. A doutrina embasou parte do regulamento sanitário do Estado de São Paulo, porém dessa doutrina chega-se a um outro pensamento sobre acidentes de trabalho: a doutrina do risco profissional. O risco profissional entende que toda a produção é atrelada a um risco. Este risco não é feito apenas pelos patrões, é compartilhado entre todos aqueles que se encontram na produção. O patrão deve calcular a probabilidade do risco e indenizar os danos ao operariado quando necessário. Dessa forma, a indenização deve ser um fator contábil a ser levado em consideração a partir de um cálculo.

O projeto, dessa forma, considera que a doutrina do risco profissional deveria ser adotada para institucionalizar o cálculo contábil concernente aos acidentes de trabalho. Na justificativa, percebe-se a existência de um evento simbólico e que o Projeto nº5 foi desenhado a partir deste evento. O Supremo Tribunal Federal julgou, no dia 3 de Dezembro de 1913, um caso de acidente de trabalho na Villa Militar Deodoro obrigando a União, contratante do trabalhador em questão, a pagar uma indenização de 100:000\$. O Ministro Oliveira Ribeiro fez a seguinte divagação:

“Não posso compreender que o Estado (tratava-se de um acidente, ocorrido na Villa Militar "Deodoro", de propriedade da União), reforme um soldado que, prestando-lhe serviço, ao entrar em fogo, perdeu um braço, e mande um operario que se mutilou em suas oficinas, estender a mão á caridade publica. O soldado, fardado, é um homem igual ao que não veste

farda alguma. Não é justo que este saia para a rua pedindo esmola, e aquele vá para um asylo percebendo vencimentos perpetuos.” (CÂMARA, 1919, pág. 77)

O julgado notabiliza-se por ser um contratado da União, que aqui é vista como patrão, tendo que pagar um valor considerado exorbitante à época por um acidente. Nesse sentido, percebe-se que o Projeto nº273/08 advém de uma narrativa bem delineada com personagem, enredo e solução. O personagem principal desta lei é o operário anônimo que sofreu um acidente de trabalho e morreu, com sua família revestindo-se de seus direitos civis em reclamar uma indenização. No enredo, percebe-se que, segundo Carvalho (2014), o operário anônimo consegue transpor a barreira do direito civil abnegado para sua família receber uma restituição pela perda. Neste enredo há duas provocações à oligarquia.

A primeira era a social, percebida na justificativa da lei, em que o Departamento coloca que “não deve o accidente no trabalho constituir fonte de lucro, permittindo subitamente o ascenso á riqueza, por exigencias mercantilizadoras da situação, á victima de um accidente ou a seus herdeiros.” (CÂMARA, 1919, pág. 75). A família do trabalhador não-nominado diverge do segundo constructo, o do “cidadão útil”, desviando do padrão esperado pela oligarquia. De forma rápida, o pagamento desta indenização é vista como uma forma de afastar-se do mundo produtivo. A segunda provocação é econômica, e é sobre ela que se desenha uma solução conforme o arbítrio das oligarquias. O valor da indenização foi percebido como de grande vulto pelos capitalistas, tornando a readequação da doutrina sobre acidentes no trabalho um tema a ser discutido, visando a uma questão contábil mais aprazível. Neste sentido, o projeto de Adolpho Gordo esgueira-se sobre uma narrativa para apresentar uma solução benevolente para as oligarquias. A Lei apresentada por Adolpho Gordo serviria assim para regular a criação de seguros específicos para acidentes de trabalho e situações correlatas. O mecanismo facilitaria o aspecto contábil dos acidentes e traria segurança jurídica aos patrões, uma vez que as indenizações não iriam ser colocadas de forma discricionária pelo Poder Judiciário. O Projeto nº5 é desenhado para a segurança jurídica do patronato brasileiro frente a um cenário de regulações trabalhistas.

O projeto é aprovado na primeira discussão sem debate. No parecer da Comissão de Legislação, o projeto é elogiado como uma forma de adequar-nos à

doutrina adotada nos povos cultos do mundo, observada como uma doutrina vencedora. O destaque para a Comissão é a capacidade de dar uma rotina aos processos de acidente de trabalho e retirá-los da insegurança jurídica. A lei também afastaria de “um absurdo socialismo do Estado” (CÂMARA, 1919. pág. 60) ao colocar o papel do governo apenas como um regulador.

As únicas objeções colocadas ao projeto, exposto pelo Departamento Estadual do Trabalho de São Paulo, é o medo do acidente autoprovocado para o recebimento do benefício. A autoflagelação do trabalhador para ganhar sem trabalhar iria incorrer nos seguros terem problemas para gestão dos seus fundos. O Departamento coloca assim um conceito de trabalhador que prefere perder um membro para receber uma parte do seu salário original que trabalhar, demonstrando mais uma vez a desconfiança da oligarquia em relação aos valores da classe trabalhadora. Nesta perspectiva, os seguros tornar-se-iam ingovernáveis financeiramente. A única emenda ao Projeto pede para suprimir-se seu Artigo nº2, que colocava inimputável pela lei empresas com menos de cinco funcionários. A emenda foi acatada e o Projeto foi enviado a Câmara dos Deputados.

Na Câmara, o projeto é apensado à proposta de Código Trabalhista de Maurício de Lacerda. O Código Trabalhista proposto pelo deputado tinha a pretensão de regular as relações trabalhistas de forma ampla, concedendo direito a jornada de trabalho fixa, licença maternidade e horário especial para recém-mães, regulação do trabalho infantil, prevenção de acidentes de trabalho e seguros, pagamento do operário em moeda válida nacionalmente e outras regulações. O Código consiste em 107 artigos distribuídos em dezenove páginas. Para este trabalho, terão destaque os artigos que foram sujeitos à emenda e à discussão, pois, a partir deles, pode-se demonstrar as refrações que o processo legislativo ocasionou no projeto.

Neste momento, deve-se traçar uma breve biografia dos principais envolvidos neste Projeto. Maurício de Lacerda era, à época, deputado eleito pelo Rio de Janeiro. A partir de 1917, o político começou a envolver-se no movimento operário e de luta por suas reivindicações, participando da fundação da Liga Socialista. Nicanor do Nascimento foi deputado eleito pelo Distrito Federal na legislatura de 1915 a 1917 e também simpatizava com as reivindicações da classe operária, fazendo algumas defesas ao Código Trabalhista proposto por Lacerda. Ambos os deputados em favor

do código alocam-se próximos geograficamente e se aproximaram da causa trabalhista voluntariamente, traduzindo anseios deste grupo no Código Trabalhista. Ambos são vistos por Aquino, Vieira, Agostino e Roedel (2007) como deputados eleitos com plataforma trabalhista, operacionalizando a pretensão política do movimento operário em representação.

O Código passou a primeira discussão sem debates, porém, em sua segunda discussão, começaram os questionamentos. Primeiramente, a pesquisa tratará das objeções gerais ao projeto para depois adentrar nos artigos citados especificamente.

A primeira crítica ao projeto refere-se ao tamanho da legislação e à amplitude temática. Passos de Miranda coloca que “Passos de Miranda - (...) eu preferiria uma legislação mais ligeira e mais ductil, que, longe de bitolar, quasi forçando, a liberdade, a reciprocidade e a equivalência das obrigações e dos serviços (...)” (CÂMARA, 1919, pág. 141). Aqui, Miranda coloca sua preocupação no processo legislativo que um Código amplo como o proposto iria percorrer, expondo que uma legislação mais sucinta iria ter mais efetividade e maior rapidez no processo legislativo. A segunda crítica exposta por Miranda, a sobre a liberdade, é mais recorrente nos discursos parlamentares. Um número considerável de parlamentares que subiram à tribuna para expor suas opiniões coloca que o Código Trabalhista fere a liberdade de associação e a liberdade dos operários na assinatura de contratos de trabalho³.

O argumento em favor da liberdade levantava dois aspectos. O primeiro deles desautoriza o Projeto de Lei pela ausência de mecanismo constitucional para regulação dos contratos trabalhistas, sendo tarefa do Código Civil de 1916, promulgado com mecanismos para estabelecer as regras de contrato entre privados. Dessa forma, regular as relações trabalhistas sem uma menção expressa da constituição para criar tal mecanismo tornava o Projeto inconstitucional para alguns parlamentares. O parlamentar Augusto de Lima apresenta sua preocupação quanto a essa criação de excepcionalidades “Augusto de Lima: - (...) Amanhã virá uma lei

³ A defesa pela liberdade é uma constante nos discursos contra o Código Trabalhista de Maurício de Lacerda. O Código Civil editado em 1916 é central para defender o contrato trabalhista como uma relação privada entre partes equânimes regida pelo Código Civil, e o código trabalhista como um desbalanceamento. Nesta linha de pensamento diversos deputados mineiros, como Augusto de Lima e Deodato Maia, defendem de forma efusiva a utilização do Código Civil. Porém, os discursos sobre a liberdade vão além: partes do Código Trabalhista é visto como um cerceamento da liberdade de decisão do chefe da família, argumento exposto por Raul Cardoso de São Paulo.

especial estabelecendo relações de ordem múltipla, que vão aparecendo, e o Código Civil ficará regulando apenas os contractos que não tiverem interesse nenhum (...)” (CÂMARA, 1919, pág. 235). O contrato entre patrão e empregado é visto como equânime entre as partes, logo uma intervenção estabelecendo regras em favor do empregado seria uma intervenção estatal que tornaria tais relações desiguais. O segundo argumento expõe que, pela regulação do trabalho infantil e da mulher, o projeto fere a liberdade do homem da casa em chefiar a sua família. Como colocado por Raul Cardoso: “SR. RAUL CARDOSO: - Não vejo razão para se tirar ao pobre, ao proletário, o direito de exercer o pátrio poder e o poder marital, com a mesma amplitude que os ricos (...)” (CÂMARA, 1919, pág. 218). Assim, aqueles que mais necessitam de segurança social através do trabalho seriam os mais prejudicados, criando uma classe de trabalhadores, os operários, com regras que acabariam com sua autonomia e dificultariam sua empregabilidade.

Os discursos não seguem os parâmetros para a situação ideal de fala colocados por Habermas e expostos em Reese-Schäfer (2012). Não há oportunidade ideal de fala sobre a vontade ou a rejeição dos trabalhadores em regular sua jornada, e sabe-se que a assembleia sindical de 1906 aprovou em sua resolução final a luta por tal regulação. Segundo Aquino, Vieira, Agostino e Roedel (2007), os empreendedores do Código Trabalhista são intérpretes na Câmara de parte do movimento sindical, porém não são entendidos como tal pelos seus pares. Isso ocorre por seus pares utilizarem-se do constructo da idealização das classes subalternas. Mesmo que as narrativas que Lacerda e Nicanor utilizaram para elaborar o projeto sejam legitimamente trabalhistas, o projeto é visto como uma interpretação errada das narrativas que afligem o verdadeiro trabalhador no “Brasil profundo”.

O Projeto também é criticado pela sua questão federativa. São três os principais argumentos para abandonar o Código. O primeiro deles esbarra no Direito Constitucional estabelecido pela Constituição de 1891. Nesse argumento, como exposto por Oliveira (2015), os deputados citavam a competência para regulação de questões sociais como sendo da esfera estadual. Assim, os parlamentares criavam a narrativa que juridicamente o Código Trabalhista era inconstitucional pela ausência de competência federal, assim como ausência de previsão da criação de tal lei especial.

A segunda questão federativa exposta por parlamentares é a heterogeneidade dos contextos sociopolíticos, argumentando que a lei se centraliza nos problemas de trabalhadores do eixo Rio de Janeiro – São Paulo. O discurso de Camillo Prates expõe tal narrativa:

“O Sr. CAMILLO PRATES: - Sabemos qual a diferença profunda que há entre as diversas regiões do país.

O SR. ESTACIO COIMBRA : - Apoiado.

O SR. CAMILLO PRATES: - Sabemos que o desequilíbrio econômico é muito sensível entre as diversas zonas do Brasil. Não é estranho à Câmara; Sr. Presidente, que a vida no sul do país difere extraordinariamente da vida no norte ; que as condições de trabalho em uma e outra região são inteiramente diferentes e que, portanto, legislar sobre tal assunto, estabelecendo regras gerais para que o trabalho seja regulado no sul, como no norte e no centro do Brasil, é matéria difícil, para a qual cumpre à Câmara ter a máxima atenção, sob pena de, em vez de organizar, desorganizar o trabalho por toda a parte.

O Sr. RAUL ALVES: - Apoiado. Não são legisladores daqui que poderão corresponder à expectativa de populações distantes, se as desconhecem.

O SR. CAMILLO PRATES: - Sr. Presidente, não é de hoje que se nota a facilidade com que legislamos, sem atender ao meio em que a lei deve ser aplicada. Muitas vezes legislamos tendo em vista somente as impressões que nos produzem a Capital da República e as cidades mais cultas e adiantadas do país. Em consequência dessa desatenção a fatores de máxima importância é que as leis não produzem resultado ou, se produzem, este é oposto ao desejado. (...) muitas leis saem daqui e não podem ser executadas em todo o território brasileiro” (CÂMARA, 1919, pág 162-163)

No trecho, o deputado Camillo Prates coloca que, ao regular o trabalho centrando-se apenas em demandas e contexto das cidades cultas, as zonas distantes do país teriam seu regime do trabalho desorganizado, criando uma situação caótica. O constructo do “Brasil profundo”, desconhecido pelos parlamentares e classes urbanas que desenham o código, aparece novamente como estruturante da narrativa de Camillo Prates. Na última parte de seu discurso, surge o problema de *reinforcement* das leis brasileiras. O discurso foca na incapacidade do Estado brasileiro em impor e coagir os indivíduos a seguirem o Código proposto, e esse argumento é proferido por diversos parlamentares. Nessa narrativa, percebe-se que os parlamentares se utilizam da sua pretensa ignorância dos contextos estaduais e da capacidade do Estado brasileiro como justificativa para a não aprovação de tal legislação.

O último argumento crítico à lei que foi observado considerava o contexto internacional para deslegitimar tal proposta. Estes discursos procederam-se de duas formas diversas, a primeira delas foi colocar que não existia país que tivesse um Código de proteção ao trabalhador de maneira tão abrangente. Em alguns discursos

que seguiram esse eixo de argumentação, há o medo dessa iniciativa por seu carácter social, que é confundido com teorias socialistas. O medo de iniciativas socialistas começava a rondar também a elite política brasileira após as agitações russas, e Lacerda alinhava-se de forma cada vez mais eloquente às causas socialistas a partir de 1917. O segundo discurso concernente a questões internacionais advoga que o Brasil iria sabotar as suas indústrias ao adotar tal código. Coloca que tais medidas estão sendo aventadas por países com um parque industrial consolidado e produção firme e que adotar medidas tão avançadas na regulação do trabalho iria retirar a vantagem competitiva do Brasil e iria minar a esperança de melhorar as condições de vida geral do povo brasileiro ao extinguir a indústria nacional. A narrativa tem por fundo um pensamento perverso, e seus personagens gerais são os patrões, que iriam perder a vantagem produtiva com uma regulação do trabalho, sendo representados como vítimas. O enredo que soluciona esse problema é manter a exploração nas fábricas até o acúmulo suficiente do patronato. Nessa solução, os trabalhadores devem entender que, após conseguirem o desenvolvimento do país, sofrendo as penúrias da desregulação do trabalho, as bonanças seriam a todos.

O projeto é defendido por alguns, observando que uma legislação robusta iria dar uma guinada na imigração brasileira e povoamento, outros percebem a necessidade de regulação do trabalho operário desde seu início.

Em relação aos artigos específicos, irei tratá-los em dois momentos distintos para exemplificar parte dos pensamentos sobre trabalho à época. O primeiro apanhado de artigos discutidos refere-se às condições de trabalho a que os trabalhadores estavam sujeitos. Ao debater o Artigo 22, que institui que todos os pagamentos de cunho trabalhista deveriam ser feitos em moeda corrente, alguns deputados colocam o caos que geraria tal lei. Para criticar o artigo, os parlamentares colocam situações que atualmente seriam tratadas como trabalho análogo à escravidão e argumentam que o Código iria retirar essas oportunidades de trabalho dos indivíduos. Reproduzo aqui um trecho do discurso do parlamentar Augusto de Lima.

“o Sr. AUGUSTO DE LIMA: - (...) Ora, actualmente, todos sabemos que muitos são os que podem por favor que se lhes dê só comida, em troca do trabalho. Isto é muito frequente no interior. É que a alimentação que esse homem ingere, prestando gratuitamente serviços muito apreciáveis, é

superior ao salário que lá em Minas se chama de "a secco". Ha operários que preferem habitação e alimentação ao salário a secco.

O Sr. DEODATO MAIA: - É justamente isto que o contracto de trabalho quer evitar. Ninguém pode se aproveitar do esforço de outrem pela simples alimentação.

O SR. CÂMILLO PRA'IES : - Quando as circumstancias assim determinarem, fica o patrão entre o acceitar o serviço dessa maneira, ou deixar que o trabalhador morra á fome" (CÂMARA, 1919, pág. 249)

Mais afrente, Deodato Maia coloca que este artigo limita a liberdade de associação entre patrão e empregado, pois restringe os meios de pagamento do trabalho. No discurso, percebe-se o constructo sobre o "Brasil profundo" presente. Nele, Augusto de Lima consegue expor uma narrativa contrária ao artigo 22 sem apresentar personagens ao enredo, colocando uma solução sem necessidade de validar sua veracidade. O discurso sobre autonomia e liberdade é sempre colocado em medidas protetivas ao trabalhador, colocando que o Código iria diminuir a empregabilidade e as oportunidades, porém com narrativas acéfalas e anônimas, baseando-se no constructo do "Brasil profundo", para afastar a necessidade de validação da veracidade. O debate sobre o Artigo 22 desvela o extremo deste discurso ao defender um trabalho de subsistência como forma de emprego em que o cidadão deve escolher entre o trabalho servil e a fome.

Nas discussões sobre a manutenção de armazéns por parte dos patrões nas vilas, prática que servia para algumas fábricas reterem o salário de seus empregados, defende-se tal prática ao supor uma rotina diária do trabalhador, e novamente há um enredo sem personagem. Para tanto, cria-se uma narrativa do dia de um servidor fabril, não garantido o lugar de fala dos mesmos em contestar tal história, para assim colocar a importância de tais serviços. Isto demonstra que a preocupação da elite política que discutia o projeto colocava no escopo da liberdade em uma visão burguesa para criticar o projeto. A defesa dessa liberdade, na qual o lado mais fraco deve escolher entre o trabalho e a fome, é uma defesa de um sistema desigual em que o patrão tem uma grande discricionariedade, porém, em uma construção de discurso baseado na idealização das classes subalternas, esta seria a vontade derradeira de tais classes.

As discussões sobre os artigos 6 ao artigo 11 demonstram outro aspecto relevante nas discussões. Os artigos contêm a regulação do trabalho feminino e infantil, dando autonomia às mulheres e aos menores acima de 16 anos de trabalhar

sem a necessidade de o pai de família consentir. Além disso, o soldo das mulheres e dos menores de 16 anos seriam pago aos próprios, sem intervenção do marido ou pai. Para menores abaixo dos 16 anos, o trabalho deveria ter carga reduzida e com carácter de aprendizado; para menores com menos de 10 anos, o trabalho seria totalmente vetado. Os argumentos contra estes dispositivos colocam que eles acabariam por dissolver a base familiar, acabando com a ordem natural. Nesse sentido, a mulher receber seu salário seria um disparate ao retirar a capacidade do chefe da família em organizar a casa conforme suas necessidades. O menor trabalhar e receber seu próprio salário o tornaria mais propenso à rebeldia e à cisão com sua família. Nos discursos, percebe-se que o ideário de família e as relações sociais presumidas partem da visão de mundo dos parlamentares sem garantir o lugar de fala dos afetados pela norma. A família acontece como um contexto fechado independente da realidade, em que em todas há uma autonomia do chefe da mesma em decidir como alocar o tempo de cada membro familiar. Nesse sentido, os parlamentares extrapolam o seu entendimento sobre família, centrando-se em uma realidade de núcleo familiar abastado e com autonomia econômica e social o suficiente para decidir suas escolhas, e as narrativas presentes na esfera pública sobre a subordinação de trabalhadores não consegue formar uma opinião pública que adentre a agenda institucional. Esse entendimento é extrapolado para as diversas outras realidades familiares sem perceber diferenças. O trecho de Raul Cardoso exemplifica a narrativa sobre família.

“o SR. RAUL CARDOSO: - Não vejo razão para se tirar ao pobre, ao proletário, o direito ele exercer o pátrio poder e o poder marital, com a mesma amplitude que os ricos (apoiados); não sei por que se quer 82xpor a honra da mulher do operário a discussões judiciais, como autoriza o art. 7º, quando ao rico se garante o direito ele impedir, sem discussão, que sua mulher exerça esta ou aquela profissão (muito bem) , pois, o nosso Código Civil, no seu art. 233, li. IV, diz competir ao marido o direito ele autorizar a profissão da mulher.” (CÂMARA, 1919, pág. 218)

O discurso é carregado de um etnocentrismo com foco na família tradicional, ignorando o contexto do trabalhador. O proletário não autoriza ou desautoriza a mulher a trabalhar por seus signos e valores, ele o faz por questão de sobrevivência. Essa opinião pública faz-se presente no Congresso de 1906, porém novamente é ignorada por grande parte dos congressistas.

Nesses dois exemplos, percebe-se que os discursos sobre o Código trabalhista se centra na visão de mundo e nos conceitos dos parlamentares. Nos discursos, evidencia-se que alguns parlamentares agregam algumas opiniões públicas emitidas em esferas públicas trabalhistas, porém são contrapostos pela maioria de parlamentares que se negam a legitimar tais narrativas. Nos discursos em que se contrapõem o trabalho e a fome, o sujeito ativo é o patrão que devota ao trabalhador uma oportunidade em troca de comida. A narrativa centra-se na opinião desses empregadores, nos seus anseios e nas questões acerca da regulação do trabalho.

Na Comissão de Constituição, na qual o projeto é desaprovado, coloca-se que o ideal seria começar a regulação do campo trabalhista a partir de uma lei de acidentes de trabalho. O parecer da Constituição coloca que os norte-americanos, que estão em um bom estágio de desenvolvimento industrial, não regulamentaram o trabalho de forma tão sólida. O segundo argumento é que os acidentes de trabalho já se demonstravam como um problema palatável e sentido na realidade brasileira, diferentemente dos outros dispositivos colocados no projeto.

A Comissão de Justiça indica Prudente de Moraes Filho como relator do projeto. O relator não é escolhido a esmo: Prudente de Moraes Filho é descendente do primeiro presidente civil da Primeira República e teve papel de destaque no processo legislativo do Código Civil (Abreu, 2015). Dessa forma, o parecer visou adequar o Código do Trabalho proposto por Lacerda ao sistema legal brasileiro, principalmente o Código Civil. O Código do Trabalho teve 94 emendas, sendo algumas descartadas e algumas com sugestões confluentes. O substitutivo de Prudente de Moraes Filho altera o escopo original da matéria e o renomeia a lei para “Lei do Operariado”. A mudança de nome não é apenas simbólica, mas também prática, modificando a abrangência inicial de tal pacote de medidas. Essa mudança de abrangência parte dos trabalhadores de forma geral para abarcar apenas os trabalhadores fabris. Além do substitutivo de Prudente de Moraes, há um segundo substitutivo, que não conseguiu engajamento o suficiente e acabou sofrendo um ostracismo. Nesse substitutivo, a lei não recebe um nome em específico, e sua principal característica é seu reduzido escopo em 18 artigos que apresentam em linhas gerais uma normatização que pouco afetaria o campo trabalhista.

O projeto de Prudente de Moraes Filho torna-se assim um ponto mediano entre o Código Trabalhista, com disposições para regular diversos aspectos trabalhistas, e o Código Civil, em que a liberdade de associação é a norma. O projeto, apesar de aspirar a conciliação, acaba tornando-se uma peça criticada tanto pelos defensores, quanto pelos contrários ao Código do Trabalho. Apesar de falhar em aprazer os críticos do Código do Trabalho, as mensagens em seu desfavor têm um cunho teórico mais intenso e comparativo. O aspecto abstrato das críticas ocorre pelo perfil do deputado que formou o substitutivo. Em diversos trechos, há elogios à sua capacidade, ao seu conhecimento no direito e à sua atuação no processo legislativo do Código Civil. O alinhamento do projeto ao sistema jurídico da Primeira República tornou crítica a mudança de narrativa para o recuo da legislação social em favor da regulação trabalhista.

Uma das críticas ao substitutivo de Prudente de Moraes advém da bancada do Rio Grande do Sul, centralizada em torno de um discurso positivista e com entendimento unificado quanto ao projeto apresentado. O positivismo proferido pelos deputados gaúchos percebe no projeto de Código Trabalhista e, conseqüentemente, na Lei do Operariado uma legislação com eixos do socialismo. Os deputados do Rio Grande do Sul defendem a liberdade de associação para a integração do operariado na sociedade. No pensamento positivista exposto, as leis trabalhistas apresentadas eram insuficientemente estudadas, com conteúdo pouco científico. A pouca cientificidade da lei, vista como “metaphysica” perante às leis elaboradas nos preceitos positivistas, iria trazer o caos social. O caos seria gerado pela incompreensão das necessidades dos trabalhadores, criando regras distantes da realidade social. Tais regras, ao invés de ordenar o mundo trabalhista, iriam precarizá-lo. Joaquim Osorio aglutina os argumentos até aqui abordados:

“O Sr. Joaquim Osorio: - (...) “Toda essa enormidade de leis chamadas de protecção operaria e que pretendem collocar o operário sob a tutela do Estado, nada tem contribuído para a solução do problema. Raras vezes têm sido executadas por completa, isto é, na parte que porventura podem ser favoráveis aos operarios. E mesmo assim muitas dessas disposições são só estabelecidas como principios, sem nenhuma effectividade prática. Ha sempre por parte do capitalismo, um meio, um sophisma por onde fugir ao cumprimento de suas obrigações.

Muitas destas, leis, que são simples exploração dos parlamentos ou dos governos, para angariar votos em umas próximas eleições, já veem forjadas de forma a facilitar tal ludibrio

(...) As leis, por melhores que sejam, para nada valem. Ellas só são applicaveis, como aliás, todas as leis, quando são intuteis, isto é, quando os princípios que preceituam entraram já na consciência colectiva e são uma força intelligente tanto no todo como em cada individuo separadamente, capaz de o demover a realizar-os, independentemente de quaesquer obrigações ou sancções.” (CÂMARA, 1919. Pág 607-8)

No trecho destacado, percebe-se que o deputado valida as narrativas trabalhistas e suas demandas, porém percebe que a solução entregue pelo poder público a tais demandas é ilegítimo, é apenas uma demagogia proferida por deputados sensíveis à causa trabalhista. Para os positivistas gaúchos, a formação de uma “consciência coletiva” precede a normatização das relações sociais. Os argumentos confluem com a defesa pela liberdade de associação anteriormente destacada.

Os discursos positivistas assumem uma posição diversa das presentes no Código Trabalhista. Neles, há a legitimação dos anseios trabalhistas, um entendimento de que a realidade social das fábricas deve mudar. Os discursos não advogam em favor das empresas capitalistas, porém não compreendem as soluções entregues pelo Código Trabalhista e a Lei do Operariado como adequadas, pois não é tarefa do Estado intervir nesta esfera. Os positivistas advogam pela não-decisão na regulação trabalhista, pois a comunidade deve advir com tais soluções. As questões aventadas pela Lei do Operariado deveriam ser solucionadas pela educação da classe trabalhadora e sua liberdade.

Outro argumento exposto contra a lei é a de que ela não garantiria a paz social. Pelo contrário, ela iria intensificar a tensão entre patrões e empregados ao colocar maior dúvida e judicialização neste relacionamento. Aqui, percebe-se que um discurso criado na agenda sistêmica coloca uma narrativa contra a regulação do trabalho a partir de suposições. Nessa narrativa, os personagens patrão e empregados mudam do contexto harmônico atual para um de incertezas pelas expectativas geradas pela nova legislação. Nesse novo contexto, o enredo passa a ser de maiores conflitos pela expectativa que a lei gera nos empregados, enquanto os patrões precisam se ajustar. Pelo argumento exposto por Carlos Penafiel, o Lei do Operariado também não traria a solução dos conflitos nas fábricas .

“O Sr. Carlos Penafiel: - O Estado Oriental do Uruguay adoptou todas as medidas socialistas. Um Presidente socialista instituiu ali o livre câmbio,

derrubou igrejas, construiu escolas para o operário estabeleceu as oito horas de trabalho, etc. Foi aquelle talvez o primeiro paiz do mundo, a não a Australasia, onde se fez tudo a jeito da moda socialista. Entretanto, Sr. Presidente, lá continuam, como em toda parte, as greves. Em Agosto ultimo houve lá greves tremendas e os poderes públicos fecharam violentamente a Federação Operaria e outras sociedades congengeres de trabalhadores.” (CÂMARA, 1919. pág. 559)

A Legislação não conseguiria solucionar a tensão gerada pelas recentes greves nesta narrativa; muito pelo contrário, ela iria intensificá-la. Penafiel argumenta que os trabalhadores não ficaram contentes com a construção de escolas, a regulação das horas de trabalho e outras medidas: o movimento sindical irá exigir mais do sistema. Dessa forma, uma legislação social intensificaria o clima já tenso. Apesar disso, há parte da legislação que é exaltada em diversos discursos: a legislação para a regulação dos acidentes do trabalho. A sua aprovação era unanime tanto entre os defensores, quanto entre detratores do Código Trabalhista. Os deputados do Rio Grande do Sul colocam-se enfaticamente a favor da proposta, vista como uma proteção necessária ao trabalhador e com legitimidade real. O deputado Joaquim Osório faz uma rápida defesa, aqui incluindo o tema aposentadoria “Nós do Rio Grande do Sul queremos medidas de amparo do operariado nos casos de invalidez, velhice” (CÂMARA, 1919. pág. 641). Nesse discurso, há um enfoque na assistência estatal a desamparados e desvalidos. O discurso de Osorio expõe que os acidentados e os acometidos pela velhice se enquadram em uma mesma categoria. Essa categoria, diferente da massa de trabalhadores com liberdade de escolherem seus caminhos, deve ser assistida pelo Estado brasileiro por não ter condições equânimes.

Os parlamentares recuam assim da “obra imperfeita” que era a Lei do Operário para uma questão consensual em torno de uma lei sobre acidentes do trabalho. Para esta nova etapa do processo legislativo, um requerimento cria a Comissão Especial de Legislação Social com nove membros. Seus membros trabalhariam assim em um substitutivo à proposta de Prudente de Moraes, finalizando o longo processo legislativo. Após a exposição do segundo substitutivo regulando apenas os acidentes de trabalho, o Projeto de Andrade Bezerra tem um processo legislativo célere e com poucas objeções pontuais. O substitutivo iniciou seu processo legislativo com a sua exposição no dia 23 de Novembro de 1918 para ser sancionado pelo presidente no dia 15 de Janeiro de 1919.

O Código Trabalhista sofre tolhimentos até voltar ao tema proposto por Adolpho Gordo e de interesse do Departamento Estadual do Trabalho paulista. Essa metamorfose no processo legislativo aponta que os anseios inicialmente expostos pelo patronato paulista, evidenciados na exposição de motivos elaborada pelo Departamento do Trabalho, são preenchidos com a Lei de Acidentes do Trabalho de 1919, porém a regulação dos acidentes de trabalho aprovada e sancionada no Decreto nº3.724 de 1919 difere daquela apresentada por Gordo. As seguradoras foram excluídas do projeto final, e o cálculo contábil tornou-se menos preciso, porém as indenizações foram padronizadas. Desta forma, a Lei de Acidentes no Trabalho percorreu um processo longo, que teve início no Projeto 273 e com pretensão de proteger o empresariado paulista de indenizações com valores discricionários. O projeto protocolado por Adolpho Gordo é observado como uma reação da oligarquia industrial à capacidade dos trabalhadores em demandar seus direitos civis. O Projeto, após breve passagem no Senado, adentra na Câmara baixa para ser apensado ao Código Trabalhista de Lacerda.

O Código Trabalhista demonstra ser uma legislação ampla com capacidade de regular as relações trabalhistas de forma pioneira. O Código pode ser observado como uma interpretação de opiniões públicas advindas da esfera pública sindical, ao traçar os paralelos entre as demandas do Congresso Operário de 1906 e os artigos propostos no Código. As demandas trabalhistas inicialmente colocadas por Lacerda são em uma segunda discussão dissecadas por narrativas já internalizadas na agenda institucional. As narrativas internalizadas na agenda institucional questionam a legitimidade e o alcance de tal legislação. Nesse ponto, as refrações que a lei em favor dos trabalhadores sofre focam principalmente na ilegalidade de tal Código, argumentando que o código fere a liberdade de associação. A liberdade é um valor que recebe um lustre importante com a narrativa de mudança do regime monárquico para o republicano, como observado no seguinte trecho: “Sr. Carlos Penafiel:- (...) Ninguém preparou a revolução pacífica de 1889 para implantar no Brasil um regimen político diferente do anterior senão porque este violava as mais preciosas liberdades humanas” (CÂMARA, 1919. pág. 485). A narrativa de Penafiel expõe com clareza a argumentação contrária à legislação trabalhista a ser aprovada. Nela existe o personagem dos republicanos, como abolicionistas e clementes a liberdade, e o

regime antigo. Nesse enredo, os republicanos são advogados da liberdade dos povos de forma irrestrita, combatendo as amarras que um Estado centralizador pode provocar. O enredo de Penafiel sobre liberdade é uma narrativa constantemente repaginada, pois traça um paralelo entre o regime monárquico e os parlamentares em favor da regulação do trabalho. Nesse enredo, entre heróis e vilões, os deputados sensíveis à causa trabalhista acabam associando-se por tabela aos escravagistas. Dessa forma, o discurso em favor da liberdade, utilizando-se de um mito fundador da República, faz o Código Trabalhista sofrer diversos cortes em sua narrativa. O substitutivo de Prudente de Moraes Filho é um produto de tais refrações: seu esforço concentra-se na adequação do Código Trabalhista ao regime legal brasileiro e em garantir liberdades. O substituto sofre novas refrações, desta vez não questionando sua adequação ao sistema legal, porém a sua adequação ao contexto sociopolítico brasileiro.

O projeto é discutido à exaustão, sofrendo metamorfoses até chegar em um ponto em que diversas oligarquias estaduais organizadas consensualmente o defendessem. Este ponto de confluência está nos acidentes do trabalho.

Para os positivistas, era uma lei segura de ser aplicada e com respaldo científico na teoria do Risco Profissional. O Departamento do Trabalho de São Paulo já demonstrava o parecer favorável a tal legislação por institucionalizar as indenizações trabalhistas conforme a gravidade dos acidentes. Para a narrativa sobre liberdade, a Lei de Acidentes no Trabalho conecta-se a arena econômica e assistencial, sendo uma política de redistribuição conforme contingências específicas. A negociação horizontal entre as partes e a liberdade de associação continuava asseguradas. A partir deste acordo, torna-se possível a promulgação do Decreto nº3724 de 15 de Janeiro de 1919.

Analisar tais refrações e os discursos provenientes deste processo legislativo torna-se essencial para entender a Lei Eloy-Chaves. Seu longo processo legislativo, e as diversas mutações sofridas foram fatos considerados pelo autor e principal empreendedor de tal norma. O Código Trabalhista, apesar de não aprovado, alterou a dinâmica legislativa concernente à legislação social na Primeira República. Assuntos antes barrados pela agenda institucional tiveram ampla discussão. Neste longo processo, a área social ganhou como produto não apenas sua primeira regulação

trabalhista na era republicana, mas também um espaço específico para debater e propor legislação com cunho social: a Comissão Especial de Legislação Social. A Comissão Especial tornou-se uma Comissão Permanente, cravando na agenda institucional um espaço para discussão sobre direitos sociais.

Estes produtos conseguem expor de maneira mais consistentes a mudança observada na primeira seção desta análise. Com as Mensagens Presidenciais, percebe-se que o período entre 1917 a 1923 como um período de transformação em relação a atenção da agenda pública em relação aos direitos sociais. Os processos legislativos do Projeto 273, do Código Trabalhista, da Lei do Operário e do substitutivo de Andrade de Bezerra demonstram que essa mudança na temática trabalhista ocorreu em ambos os poderes. O processo legislativo que culminou na primeira caixa de previdência no Brasil tem um contexto de transformação, que tem em seu ápice a mudança constitucional de 1926. A transformação temática na agenda pública, utilizando-se do referencial teórico construído, foi possível por uma expansão dos canais sociais no Brasil. Essa expansão ocorreu pela complexificação do movimento sindical e por suas demandas terem uma generalidade maior, tornando as opiniões públicas de tais movimentos difíceis de serem ignoradas.

3.2.2 – Análise do processo legislativo do Decreto nº4.682: o nascimento da Lei Eloy-Chaves

Ao comparar o processo legislativo da Lei Eloy-Chaves ao Decreto nº 3.724, percebe-se algumas diferenças e semelhanças. A principal semelhança são os personagens presentes na discussão neste processo. A defesa da Lei Eloy-Chaves tem algumas presenças ilustres e ausências preocupantes. A começar pelas presenças de Prudente de Moraes Filho, autor da Lei do Operariado, que faz um discurso em defesa da Lei durante a sua segunda discussão; de Andrade de Bezerra, autor do substitutivo que se tornou a Lei de Acidentes no Trabalho, que tem um lugar de destaque no processo legislativo da Lei previdenciária: foi o relator na Comissão de Legislação Social, relatório que legitima diversos pontos do trabalho; de José Lobo, que durante a terceira discussão defende o projeto frente a alguns deputados do Rio Grande do Sul e que presidiu a Comissão Temporária de Legislação Social durante os anos de 1919 e 1920. As ausências porém destacam a coalizão em favor de tal

legislação. Mauricio de Lacerda e Nicanor Nascimento, dois personagens centrais no Código Trabalhista, não aparecem nas atas debatendo tal projeto. Manuel Villaboim, deputado que discutiu a Lei do Operariado como uma iniciativa insuficiente frente ao Código do Trabalho e fez defesa da regulação das relações trabalhistas frente o pensamento positivista, também se encontrava ausente. Entre ausências e presenças, percebe-se que a coalizão que se formou em torno do Decreto nº4.682 era de deputados com um discurso moderado, com dois deputados participando ativamente do processo legislativo que forma a Lei de Acidentes no Trabalho de forma a conciliar diversos interesses.

Os deputados envolvidos na defesa do projeto 362, que se promulgaria como Decreto nº4.682, experimentaram durante os anos de 1915, ano da entrada do Projeto 273 no Senado, a 1919 o longo processo legislativo para a aprovação da Lei de Acidentes no Trabalho. Este breve mapa de ausência e presença serve como argumento simétrico ao de Viera (1978) sobre o processo legislativo do Decreto nº4.682 de que o trunfo dos empreendedores desta legislação foi conseguir controlar a velocidade de sua tramitação. Esse controle do tempo do processo legislativo é essencial para entender o processo legislativo da Lei Eloy-Chaves. Comparativamente à Lei de Acidentes no Trabalho, a Lei Eloy-Chaves teve pouca objeção e um célere processo.

O projeto de lei 362 não recebeu um substitutivo e teve 24 emendas propostas. Dessas emendas, apenas duas alteraram o escopo final da lei. A primeira diminui a contribuição do usuário da rede ferroviária as Caixas de aposentadoria, e a segunda reverte o tamanho das Caixas. As Caixas inicialmente propostas por Eloy-Chaves se inspiram na lei Argentina versando sobre o mesmo assunto, que prevê apenas uma Caixa para a categoria como um todo. No Brasil, as caixas subdividiram-se por empresas a partir de uma emenda, com justificativa de acomodar os diversos cenários socioeconômicos. Foram essas as duas mudanças que ocorreram na agenda decisória.

Essa parca mudança pode ser entendida a partir da visão de Vieira (1978) sobre o controle de Eloy-Chaves na velocidade do processo legislativo. Uma legislação trabalhista, enquanto não tinha o respaldo legal da Emenda Constitucional nº1 de 1926 e com pouco consenso sobre a área temática, sofreu de inanição frente

aos diversos questionamentos e às narrativas contrárias à regulação na área trabalhista. Durante os dois anos da Comissão Especial de Legislação Social, não houve um produto final. Legislações de carácter mais abrangentes, como o Código do Trabalho ou a criação do Departamento do Trabalho na esfera federal, não conseguiam avançar nas discussões da Câmara dos Deputados. Projetos como o teto de 12 horas para o comércio, de Nicanor Nascimento, ou as 8 horas, de Maurício Lacerda, também não conseguiram êxito. O Tratado de Versalhes também é tratado na Comissão Especial de Legislação Social, e dessa atenção nascem alguns projetos na Comissão baseados nas diretrizes internacionais, porém tais projetos também falham ao entrar no plenário. No trecho abaixo, reproduz-se um diálogo entre Eloy-Chaves e Álvaro Batista. Nele, fica claro a estratégia de Álvaro Batista em estender o tempo de apreciação do Projeto 362, enquanto Eloy-Chaves trabalha para a rápida aprovação:

“O Sr. Álvaro Batista – Sr. Presidente, de novo fui levado, por cirmustancias involuntarias, a tratar de assumpto alheio áquelle que me trouxe a tribuna. Já disse porque extranhei que o illustre Presidente da Commissão de Legislação Social apresentasse agora, no fim já dos nossos trabalhos, um projecto da importância deste. Continuo a pensar que vem tarde o projecto, e que não devia ter vindo antes. Logo, penso que só pode, só deve vir para o anno.
O Sr. Eloy Chaves – O projecto veio anno passado.
O Sr. Álvaro Batista – Mas, foi retirado.
O Sr. Eloy Chaves – Não foi retirado; foi à Commissão para estudos
O Sr. Álvaro Batista – Então V. Ex não devia ter dado o aparte. O que disse foi que a Commissão o reteve.
O Sr. Eloy Chaves – Houve bastante tempo para ser o assunto estudado.
O Sr. José Lobo – A questão foi sempre agitada pelos interessados, aqui na Câmara e pela imprensa dos Estados
O Sr. Álvaro Batista – Em 1921, foi esse projecto apresentado. A Commissão, si estudou o projecto, não trouxe o resultado de seus estudos ao conhecimento da Câmara, e si não fez isso, deixou de habilitar a Casa a fazer juizo próprio.”⁴ (CÂMARA, 1922, pág. 383)

No trecho, percebe-se que Álvaro Batista advoga pelo adiamento das discussões por falta de tempo. Eloy-Chaves contrapõe-se à demanda de Álvaro Batista em expandir o tempo de debate. O controle da velocidade do projeto não se deu apenas no mês de novembro, acelerando-o pela aprovação e não o fragilizando ao deixá-lo muito tempo na agenda decisional. O questionamento de Álvaro Batista sobre a retenção do projeto 362 na Comissão de Legislação Social é procedente. O

⁴ Anais da Câmara relativo ao dia 5 de Dezembro de 1922.

projeto iniciou-se em 5 de Outubro de 1921. No dia 21 de Dezembro de 1921, é pedida celeridade na discussão, pois a demora iria fazer o projeto agregar-se a outras narrativas e expandir seu escopo ao ponto de barrá-lo. Porém, com o ano eleitoral de 1922 e os diversos acontecimentos, o projeto desacelera-se dentro da Comissão de Legislação Social. Essa desaceleração foi feita de forma discricionária, como uma estratégia para o Projeto 362 não acabar se agregando a outras discussões mais polarizadas, o que tornaria sua aprovação mais complexa. O trecho a seguir, do deputado José Lobo, expõe a linha de raciocínio quanto ao freio do projeto durante o ano de 1922.

“O sr José Lobo – (...) Precisavamos de um ambiente de serenidade e de calma para a discussão e votação de qualquer dos projectos parciaes. E devo confessar, de alma aberta. que o nosso temor, não visava os operarios em favor dos quaes tinhamos que legislar, porque acreditamos sempre que a grande maioria delles não se precipitaria na immensa e temerosa fogueira, em que se transformou a nossa vida politica, durante tão longo tempo (Muito bem.) Não! Faço justiça aos operarios, elles continuaram nas officinas, e entregues ao labor de sempre, deixando que os politicos ou aquelles que como tal se apresentavam, liquidassem a contenda não querendo Sr. Presidente nelaa tomar parte directa a não ser pela affirmação do seu inteiro e completo respeito a lei, e seu amor a ordem (...)”⁵ (CÂMARA, 1922. Pág. 396)

Neste momento, José Lobo está argumentando sobre o porquê de o Projeto 362 ter ficado resguardado na Comissão de Legislação Especial durante todo o primeiro semestre de 1922 e grande parte do segundo. O ano de 1922 foi de eleição acirrada entre Nilo Peçanha e Arthur Bernardes. Não havia um consenso hegemônico de quem ganharia tais eleições, assim como ocorreu durante a campanha civilista de 1910 (VISCARDI, 2001). Para Peçanha (1969)⁶, a campanha de Nilo Peçanha, denominada Reação Republicana, baseou-se em uma plataforma de inclusão do trabalhador e reforma do Estado brasileiro. Dessa forma, Nilo Peçanha demonstra-se como um opositor das oligarquias ao adicionar à eleição presidencial a pauta social, colocando sua campanha como popular (PEÇANHA, 1979). A Reação Republicana perde e, de forma inédita, recorre ao poder judiciário para contestar o resultado. O

⁵ Anais da Câmara referente ao dia 5 de Dezembro de 1922.

⁶ Neste momento, deve-se colocar um aparte sobre a obra citada. O livro “Nilo Peçanha e a revolução brasileira” é uma obra sobre o político escrito por um grande admirador, no caso seu filho. A obra torna-se relevante ao considerar como fator essencial sua vinculação entre pesquisador e pesquisado e o impacto disso na análise.

processo mantém a candidatura vencedora de Arthur Bernardes, porém o processo estende-se durante o ano de 1922 quase por completo.

Com estes dados, compreende-se o que José Lobo diz ser a “temerosa fogueira”, uma vez que a eleição de Nilo Peçanha levanta diversas pautas sociais de forma ampla. A eleição em si teve grande impacto na vida política brasileira, mas, para o projeto 362, teria um impacto ainda mais profundo. Eloy Chaves, segundo Vieira (1978), fica apreensivo que sua normatização sobre aposentadorias fosse conectada à campanha da Reação Republicana. Caso ocorresse tal conexão, o projeto 362 minguardia pela sua associação a uma plataforma de campanha fracassada. O ritmo do processo legislativo foi essencial para o êxito do projeto 362, foi pelo seu controle que se manejou as narrativas que se agregaram ao projeto.

O projeto 362 tem algumas narrativas inerentes. A mais presente nos discursos é a mudança que os últimos anos tiveram, demonstrando que a Lei Eloy-Chaves era uma pequena mudança normativa para adequar-se à realidade socioeconômica à época. No trecho final da apresentação do projeto, Eloy-Chaves conta uma história que resume de forma eloquente essa narrativa, carregando os valores da narrativa da mudança.

“Eu era meu próprio chauffeur. Ao tomar a direção do carro, aproximavam-se um moço e irmã, operarios da fábrica, e confiada e alegremente perguntaram-me si poderia leval-os em meu automovel até sua casa (...) Respondi que sim e a seguir atravessei tranquilamente a cidade como chauffeur de meus dous humildes operarios.

Em uma terra destas em que as barreiras que separavam os homens pouco a pouco se vão esboroando, e em que cada um pelo seu trabalho e esforço pode ascender aos mais altos destinos, não é ser optimista anunciar dias melheores para os que, penosamente, cumprem na vida o aspero mas noble dever que Deus a todoz impoz: “trabalhar”⁷ (CÂMARA, 1921. Pág 205)

Nela, há três personagens: Eloy-Chaves e dois trabalhadores fabris anônimos. Seu enredo simples agrega diversos valores à narrativa. O enredo baseia-se na inversão de papéis entre Eloy-Chaves e seus subordinados fabris. O termo “chauffeur” exalta essa inversão de papéis ao revestir de certo luxo a carona do personagem principal. Nessa inversão de papéis, Eloy-Chaves remete-se a um novo momento do Brasil, de aproximação das oligarquias às classes mais desfavorecidas e de

⁷ Anais da Câmara dos Deputados referente ao dia 5 de Outubro de 1921.

assimilação de direitos por parte dos mais desfavorecidos. A narrativa aproxima os parlamentares dos trabalhadores comuns ao colocar que “Deus a todoz impoz” o dever de trabalhar. Essa aproximação coloca o projeto 362 como central na solução desta narrativa, a de conceder a aposentadoria a trabalhadores após contribuir o possível com a sociedade.

A aproximação de todos em torno do trabalho torna-se relevante também para entender o motivo de os ferroviários terem sido os primeiros a serem agraciados com uma normatização relativa à previdência. Nos trilhos brasileiros, corriam diversas empresas de trem, algumas delas públicas e outras particulares. Dentre as particulares, algumas nacionais e outras estrangeiras. As empresas de trem públicas federais tinham a obrigação de garantir a aposentadoria dos seus trabalhadores a partir do Decreto 284 de 1901. Alguns estados criaram montepios aos trabalhadores ferroviários ligados à sua empresa. Enquanto isso, as empresas particulares não tinham tal obrigação. A aposentadoria para ferroviários de empresas particulares seria assim uma forma de trazer justiça ao equalizar os direitos de uma classe de empregados. A equalização de uma classe de trabalhadores não é o único argumento que justifica os ferroviários como primeiros agraciados pela aposentadoria. Os ferroviários transformados em pioneiros neste benefício como um experimento social. Sua escolha ocorre pelas características intrínsecas à empresa ferroviária, de vultuoso capital e mão de obra especializada. As empresas ferroviárias conseguiriam formar caixas de volume o suficiente para a implementação da aposentadoria. De acordo com José Lobo

“Essas organizações de grandes capitaes, de grandes administrações offerecem justamente o campo propicio para uma experimentação, isto é, para a satisfacção de uma necessidade onde ella é mais premente e pode ao mesmo tempo ser satisfeita facilmente”⁸ (CÂMARA, 1922, pág. 399).

A escolha dos ferroviários também ocorreu pelo relacionamento de seu trabalho com a economia. Era pelos trilhos que escoavam os produtos de grandes empreendimentos, e os trabalhadores ferroviários controlavam assim a logística dos principais setores econômicos do país. Na primeira secção, fica claro o investimento federal na criação e na manutenção de um sistema ferroviário consistente. Nos

⁸ Anais da Câmara referente ao dia 5 de Dezembro de 1922

discursos encontrados na ata, há uma reverência ao impacto de tais trabalhadores, com uma pequena citação aos agitadores presentes em uma classe tão nobre.

Neste momento, percebe-se uma confluência com a tese de Zaniratto (2003). Os trabalhadores no trilho são uma classe que, pela sua especialização, não pode ser coagida a aceitar os mecanismos de repressão. Enquanto o movimento trabalhista tem seu ápice de agitação entre 1917 a 1920 (SALGADO, 2012), o movimento operário ferroviário mantém sua rotina de greves e piquetes nos anos de 1921 e 1922. Suas demandas continuavam sendo colocadas à força na agenda institucional pela incapacidade da oligarquia em ignorá-los. Zaniratto (2003) coloca que a lei para previdenciários foi a forma de desarticular o movimento trabalhista ao segregar as demandas. As opiniões públicas dos ferroviários pulverizam-se pela falta de consensos amplos em uma mesma narrativa.

Eloy-Chaves coloca que “fiz mais: após a apresentação do meu projecto, dirigi-me a todos os ferroviarios do paiz. Pedindo-lhes que me mandassem as suas observações e que formulassem as suas sugestões acerca dos dispositivos de lei que eu propuzera”⁹ (CÂMARA, 1922, pág. 266). No trecho, o autor do Projeto 362 coloca-se disposto a ouvir as diversas opiniões públicas e narrativas acerca do projeto. Apesar disso, Eloy-Chaves foi Secretário de Segurança Pública do estado de São Paulo nos anos de 1915 a 1918, anos de grande turbulência e repressão ao movimento operário. O autor do Projeto 362 e principal advogado dele também era um capitalista industrial que era diretamente afetado pelas greves ferroviárias. Contudo, Eloy-Chaves foi eleito pelo 2º Distrito de São Paulo com uma base eleitoral de Jundiaí, cidade de grande presença ferroviária por cruzarem-se diversas linhas importantes. As aspirações do principal personagem do Projeto 362 não são de fácil entendimento. Entre o discurso oficial e as outras intenções, a pesquisa resolveu deixar a cargo do leitor esse julgamento. O fato é que o Decreto nº4682 conseguiu sobressair de um cenário pouco favorável de sua aprovação pela capacidade de controle das narrativas agregadas ao mesmo. A inspiração argentina e a busca por exemplos internacionais colocam-se como uma defesa da narrativa positivista de que leis sociais pecam pela sua pouca cientificidade. Os discursos sobre o Código do

⁹ Anais da Câmara referente ao dia 4 de Dezembro de 1922.

Trabalho apontam que os parlamentares à época não estavam dispostos a regular os contratos de trabalho, mas a carestia em casos especiais, como os acidentes de trabalho e a velhice, era opção. O trabalho de formar a previdência “degrau por degrau” fazia com que o terceiro constructo exposto no trabalho, a diferença do “Brasil real” e “Brasil legal”, fosse superado por ser uma classe trabalhadora específica. O primeiro constructo, que versa sobre o “Brasil profundo”, é descartado quando Eloy-Chaves afirma que enviou pedido de opinião a todos os trabalhadores ferroviários, não dando margem para questionar a verdadeira demanda dos trabalhadores.

3.3 – Compilado de informações e conclusões das análises

Nesta parte, há uma revisão dos dados e das análises consideradas mais importantes para o objetivo da pesquisa, formando-se uma argumentação unificando as diversas fontes e análises. Para tanto, chamou-se os dados sobre Mensagens Presidenciais de primeira bateria de dados, a análise sobre os decretos correlatos à Lei Eloy-Chaves como segunda bateria de dados e a terceira bateria como o processo da Lei em si.

A primeira bateria de dados serviu como uma análise do período de uma forma em geral, percebendo continuidades e inovações na Agenda Pública conforme as Mensagens Presidenciais. A análise baseou-se nas estatísticas textuais, e a análise de conteúdo foi feita com o apoio do protocolo ALCESTE (Reinert, 1983). Nos dados trabalhados, há alguns dados essenciais para a pesquisa. O primeiro deles é a relevância que a questão logística teve conforme os dendrogramas analisados. Entre 1891 e 1902, não há uma classe apenas para tratar das questões logísticas do país, e a questão logística confunde-se com os problemas de estabilização do sistema político e as revoltas. Entretanto, a partir de 1903 a 1908, o programa identifica uma Classe que trata exclusivamente do problema logístico no país. Esse período fica marcado pela atenção tanto no transporte ferroviário, quanto no aquaviário. O período entre 1909 a 1917 demonstra que a logística ainda tem uma atenção central, formando-se uma Classe própria. Contudo, diferentemente do período anterior, as estatísticas de 1909 a 1917 demonstram que o transporte aquaviário perde espaço nas Mensagens Presidenciais para uma clara hegemonia do ferroviário. O dendrograma dos anos de 1918 a 1923 segue o padrão do período anterior,

demonstrando que o debate sobre ferrovias no país se manteve como central para o Executivo Nacional nos 14 anos anteriores à aprovação da Lei Eloy-Chaves.

Outro achado importante foi o espaço da questão social nas Mensagens Presidenciais. Como colocado por Oliveira (2015), na Primeira República houve uma mutação do termo. O primeiro dendrograma expõe que questões relativas à sociedade se concentraram na exposição e na supressão de revoltas ocorridas durante o período, percorrendo duas Classes. A primeira dessas classes focava em pacificação tanto da sociedade, quanto do sistema político; enquanto a segunda classe focou na explanação de tais revoltas. Nos demais dendrogramas, a questão social vem associada com diversos outros assuntos, não tendo tamanho e centralidade o suficiente para tornar-se uma Classe própria. Entre 1903 e 1908, os discursos relativos à sociedade embaralham-se com os discursos financeiros. No período entre 1909 e 1917, a questão social enquadra-se novamente em uma Classe com diversos outros assuntos. Ao confeccionar um novo dendrograma, ocorreram duas Classes com alguns assuntos envolvendo questões sociais, porém nenhuma das duas Classes se demonstrava como única e exclusivamente para o assunto. Os dados relativos aos anos de 1918 a 1923 tiveram esse mesmo padrão. Dessa forma, a pesquisa conseguiu expor o espaço periférico que a questão social assumia para o Executivo Federal, saindo da inexistência para a ocupação de um pequeno espaço nas Mensagens Presidenciais.

Apesar desse fato, a pesquisa centrou-se no lema “trabalhador” para perceber uma sensível mudança em relação à regulação trabalhista. Enquanto o lema não surge nas Mensagens de 1891 a 1902, as Mensagens entre 1903 a 1908 agregam o lema trabalhador à preocupação com a colonização agrícola. Tal colonização é centrada principalmente na importação de mão de obra. No período entre 1909 e 1917, ocorre uma mudança das associações ao lema “trabalhador”. O lema associa-se à ideia de valorização do trabalhador agrícola e criação de colônias livres até o ano de 1916. Em 1917, é citado um programa de auxílio a famílias da classe trabalhadora para assentarem-se no campo. A mudança em relação ao período anterior é uma maior preocupação em valorizar a mão de obra.

O período entre 1918 e 1923 demonstra-se como um novo paradigma para o lema “trabalhador”. Inicialmente pelo número de trechos em que é citado – dezoito

citações entre 1918 e 1923, em comparação às onze citações entre 1891 e 1917 – e pelo seu conteúdo. A Figura 12 traz as associações em que o lema “trabalhador” aparece no *corpus* entre 1918 a 1923. Assim, destaca-se a sua associação aos termos proteção, regulação, desenvolvimento e necessidade. Partindo dessas associações, percebe-se que as Mensagens Presidenciais no período entre 1918 e 1923 trazem uma nova perspectiva ao lema trabalhador para o governo federal. Nessa perspectiva, há uma entrada na Agenda Pública de temas sobre regulação e proteção do trabalhador.

Desta forma, esta primeira bateria de dados expôs que o liberalismo oligárquico em que a Lei Eloy-Chaves foi sancionada se difere dos momentos anteriores. O ano de 1922 concentra diversos elementos que demonstram uma mudança nas relações entre Estado e sociedade na Primeira República, porém tais mudanças foram percebidas gradualmente na metamorfose das Mensagens Presidenciais. O trabalho baseia-se na ideia de Soroka e Lim (2003) do relacionamento entre opinião pública e agenda pública, colocando que há uma mudança nas estruturas sociopolíticas para, então, haver mudança sobre questão social e regulação do trabalho. Tal mudança pode ser explicada pelo papel central que os trabalhadores fabris adquiriram com a industrialização por substituição de importação forçada ao Brasil pelos condicionantes da Primeira Guerra Mundial (FURTADO, 2007). Essa industrialização colocou o operariado como peça chave para a oferta de produtos manufaturados no Brasil. Por ocuparem um papel central, as opiniões públicas formadas em suas esferas públicas começam a serem legitimadas pela codependência entre a oligarquia e os trabalhadores. O outro argumento para essa metamorfose é a reflexão em Salgado (2012) sobre a mudança no movimento trabalhista. O período entre 1917 a 1920 foi de redefinição de pauta para as diversas associações trabalhistas, extrapolando as pautas singulares de fábrica, categoria ou região para demandas generalizadas à classe.

A segunda bateria de dados, relativa aos processos legislativos de temas convergentes à Lei Eloy-Chaves, mostra alguns dados essenciais para entender as escolhas dos empreendedores do processo legislativo para o início da Caixa de Previdência. O primeiro dado central para a pesquisa é a velocidade do processo legislativo para a Lei de Acidentes do Trabalho ser promulgada. O processo legislativo

da Lei de Acidentes de trabalho iniciou-se em 1915, caso se adote Adolpho Gordo como seu primeiro proponente¹⁰, e termina em 1919. Neste longo processo, diversas narrativas aglomeraram-se ao projeto. O projeto, quando discutido no Senado, tem motivações e fluxos diferentes de quando adentra na Câmara dos Deputados e apensa-se ao código trabalhista.

Dessa diferença de motivações, o relatório do Departamento do Trabalho do estado de São Paulo desvela as motivações para o projeto protocolado por Adolpho Gordo no Senado Federal. No cerne das motivações sobre a Lei de Acidentes do Trabalho, há uma citação de decisão recente do Supremo Tribunal Federal em indenizar a família de um operário falecido. O valor acertado nesta decisão é entendido como abusivo pelo Departamento paulista, colocando que acidentes de trabalho e pensões deveriam servir para assegurar o trabalhador, não para a fortuna. A proposição de Adolpho Gordo é percebida como uma resposta da oligarquia paulista à capacidade por parte dos trabalhadores em reclamar seus direitos civis. A atualização doutrinária a quem o projeto de Adolpho se referia torna os custos com acidentes trabalhistas previsíveis e institucionalizados.

O Código Trabalhista proposto por Maurício de Lacerda demonstra ser uma ideia radical para sua época. Nele, havia a previsão da jornada de trabalho, da proibição do trabalho infantil, do pagamento do salário em moeda corrente e outros pontos dentro da regulação trabalhista. O projeto recebeu diversas críticas desde o início da sua tramitação, com narrativas explicitando a visão da oligarquia acerca da regulação trabalhista.

Para entender as narrativas presentes neste momento, a pesquisa trabalhou com três constructos presente em diversas narrativas. O primeiro constructo corresponde ao “Brasil Profundo”, incapaz de ser auferido para além das palavras do congressista. O segundo constructo refere-se à idealização das classes menos abastadas, assumindo que tais indivíduos compartilham dos mesmos valores e

¹⁰ O Projeto 273/1908 mantém-se na Câmara dos Deputados sofrendo diversos apensamentos. O Código Trabalhista proposto em 1917 é denominado 273A de 1917 e apensa a proposta advinda do Senado Federal sobre Leis de Acidentes do Trabalho. O trabalho parte do pressuposto que o Projeto 273 no momento das discussões em 1917 já tinha sido descaracterizado completamente frente seu original de 1908. Assim, pela linearidade e para confluir com parte da literatura consultada entende-se que o Projeto 5A no Senado Federal foi o motivador inicial para a promulgação da Lei de Acidentes de Trabalho. Pois a outra alternativa seria entender que a proposta sobre regulação trabalhista ficou parada por nove anos até Maurício de Lacerda propor o Código Trabalhista.

hábitos da oligarquia. Os indivíduos que desviam de tais premissas são observados como desvios sociais passíveis de punição. O terceiro constructo que a pesquisa utilizou foi a diferença entre o Brasil real e o Brasil legal, colocando que algumas leis no país não “pegam” devido à falta de proximidade do texto legal e a realidade. As narrativas analisadas constantemente utilizam um ou mais destes constructos para obter, de forma forçada, a legitimidade nos três mundos de Popper. Dessas narrativas, cabe destacar a constante defesa da liberdade do trabalhador sendo minada pela regulação trabalhista, colocando a República como um arauto da liberdade diante dos tempos monárquicos cheios de regulações e submissões.

Com a rejeição do Código Trabalhista, um substitutivo é realizado por Prudente de Moraes Filho. O substitutivo esforça-se em adequar a regulação trabalhista ao Código Civil recém-promulgado, porém tais esforços são em vão quando o substitutivo também é rejeitado. Nos discursos em torno do substitutivo, há um dado essencial para a pesquisa: uma defesa da regulação de acidentes no trabalho e da previdência por não se tratarem de regular o trabalho, mas sim de assessorar o cidadão em infortúnios e fragilidades. A narrativa que separa esses dois pontos da regulação trabalhista foi percebida como essencial. Antes da Reforma Constitucional de 1926, foram esses os dois problemas que foram sanados. Em um contexto de Primeira República com parca legislação social, foram essas duas leis que conseguiram estabelecer-se.

O terceiro e último substitutivo, apresentado por Andrade de Bezerra, tem grande semelhança doutrinária e legal com o projeto de Adolpho Gordo. Esse fato demonstra que a Lei de Acidentes, além de fornecer uma institucionalização benéfica aos trabalhadores, traz um alívio ao empresariado, que poderia prever seus gastos com acidentes trabalhistas.

A terceira bateria de dados, relativa ao processo legislativo da Lei Eloy-Chaves, como dito antes, é caracterizada pelo parco material adquirido. As discussões sobre previdência são diminutas nas instituições democráticas, com acordos ocorrendo em outros ambientes. Pelos dados enxutos e em consonância com a literatura consultada (VIEIRA, 1978), admite-se na pesquisa que há um acúmulo de experiência dos atores da Lei Eloy-Chaves em relação a direitos sociais. Esse acúmulo de experiência pode ser evidenciado pelo retorno de personagens essenciais à Lei de Acidentes do

Trabalho ao processo legislativo da Lei Eloy-Chaves. Andrade de Bezerra foi o relator da lei previdenciária e o autor do substitutivo aceito na lei de 1919. Prudente de Moraes Filho também aparece na coalizão em favor do projeto de Eloy-Chaves. José Lobo presidiu a Comissão Especial de Legislação Social que, apesar dos diversos pareceres e iniciativas legislativas, não impactou o cenário sobre direito social para além da Lei de Acidentes do Trabalho. O mesmo deputado também presidia a Comissão de Legislação Social à época da tramitação da Lei Eloy-Chaves

Este acúmulo de experiência fica nítido no controle de tais personagens no tempo do processo legislativo. O projeto de previdência teve uma rápida tramitação com poucas narrativas questionando-o. No final de 1921, Eloy-Chaves apresenta seu projeto, que passa pelas primeiras discussões e é repassado para a Comissão de Legislação Social. O presidente da Comissão retém o projeto durante boa parte do ano de 1922, apenas prosseguindo com o mesmo em novembro deste ano. A hibernação do projeto tem uma motivação clara: blindá-lo da associação com a campanha de Nilo Peçanha e a Reação Republicana. Os atores envolvidos no processo legislativo, segundo Vieira (1978), não queriam que a previdência fosse associada à Reação Republicana de 1922. Após o período de hibernação e a resolução da sucessão presidencial, o projeto volta à pauta da Câmara dos Deputados para novamente ter um célere processo. Esse controle da velocidade demonstrou que os atores envolvidos na promulgação da Lei Eloy-Chaves tinham experiência com o ambiente legislativo que os cercava. Além disso, a experiência dos atores é importante para o desenho de uma lei para categorias específicas, com capacidade de expandir-se. Um constante receio dos parlamentares durante os processos legislativos anteriores residia no fato de as legislações amplas terem um problema de *reinforcement* e pouca adequação ao cenário brasileiro. A Lei Eloy-Chaves foi desenhada para uma categoria específica, com o seu proponente colocando-a como experiência para expandir a previdência a todos os trabalhadores de forma gradual. O fato é que a lei “pegou”, no sentido de que foi realmente implementada pelo empresariado e pelo Estado. Essa diferença entre o Brasil real e o Brasil legal foi superado, demonstrando que as Caixas de Previdência tinham uma interface com a realidade brasileira no ano de 1923.

Ao agregar todas as baterias de dados, percebe-se que há possibilidade de compreender o período da Lei Eloy-Chaves como uma nova faceta do liberalismo oligárquico. Esse novo paradigma pode ser observado tanto pela mudança desvelada pela primeira bateria de dados, quanto pela coalizão de deputados em torno dos direitos sociais. A Comissão Especial de Legislação Social, que nos anos de 1921 a 1923 já se estabelecia como uma comissão permanente, demonstra que havia uma arena política institucional para a discussão de direitos sociais inédita na Primeira República.

A hipótese aqui defendida é que este novo paradigma adveio de uma mudança na esfera pública que tornou possível a entrada de narrativas novas na Agenda Pública. Em concordância com Salgado (2012), entende-se que o movimento operário conseguiu readequar-se entre os anos de 1917 e 1920. Essa readequação tornou difícil de menosprezar as opiniões públicas dessas esferas. Essa nova perspectiva no movimento trabalhista garantiu também que as leis promulgadas em 1919 e 1923 não se tornassem legislação ineficaz, como ocorreu com o Decreto nº1313 de 1891, que regularizava o trabalho infantil, mas foi ignorado à época.

Considerado os dados de forma ampla, a aprovação da previdência e uma lei de acidentes de trabalho são os dois pontos em que os deputados que legislavam sobre direitos sociais concordavam com outras bancadas. Dessa maneira, a previdência era um direito social que tinha um maior consenso dentro do Congresso Nacional. Apesar de não conseguir apurar de forma sistemática, o trabalho mantém-se firme na afirmação de que houve uma readequação das esferas públicas para a inclusão de reivindicações trabalhistas na agenda institucional. Entretanto, tais reivindicações através de opiniões públicas não era a garantia de que a resposta governamental seria alinhada aos anseios sociais. Esta miopia entre as pautas trabalhistas e a resposta do governo é o motivo de perceber o processo legislativo como uma refração ocasionado pela aglutinação de narrativas diversas.

4. Considerações Finais

O trabalho teve como pergunta norteadora a relação entre a Lei Eloy-Chaves e a pressão da esfera pública em colocar novas demandas, com carácter social, na agenda governamental. A inserção de políticas sociais na agenda institucional fica evidente tanto nos argumentos de Oliveira (2015) sobre a mutação do conceito “questão social”, quanto pelos dados sobre as Mensagens Presidenciais, conforme explicitado no Capítulo 3 deste documento. A segunda parte da pergunta norteadora não tem uma resposta empírica, pois não há como medir a pressão que a esfera pública conseguiu exercer para a entrada dos direitos sociais na Agenda Pública. Entretanto, o trabalho traz um argumento que tais mudanças ocorreram pela ascensão de opiniões públicas da esfera trabalhista expondo narrativas destes cidadãos.

Esta hipótese baseia-se tanto nas narrativas que são expostas nos processos legislativos analisados, quanto na literatura consultada, construindo a partir de uma série de fatos um argumento para colocar que as novas demandas ocorreram por uma pressão de esferas públicas antes ignoradas. No argumento, coloca-se uma readequação do movimento trabalhista, assim como um novo paradigma ao sistema econômico durante a Primeira Guerra Mundial. Desses dois fenômenos, os trabalhadores conseguiram organizar-se de uma forma que não pudessem ser ignorados perante a oligarquia da Primeira República.

Com este argumento, o trabalho responde que houve novas demandas no contexto da Lei Eloy-Chaves – que a pesquisa desenha como os anos de 1917 a 1923, conforme os dados sobre a Agenda Pública – e que estas novas demandas são ocasionadas pela pressão exercida pela readequação da sociedade civil, entendendo que há um elo perdido temporal entre as opiniões públicas e a agenda institucional (SOROKA e LIM, 2003). Porém há algumas fraquezas na resposta. A primeira delas é a incapacidade de analisar de forma empírica os movimentos da esfera pública, tanto pelo seu conceito amplo, quanto pela ausência de dados. O método utilizado para apreender tal fato foi dedutivo, que conseqüentemente pode trazer falhas pela subjetividade do autor frente aos seus dados. O ato de deduzir é realizar um salto no escuro, com os dados e os fatos conseguindo jogar certa iluminação no outro lado. Ao

saltar-se, pula-se onde há maior expectativa de uma aterrissagem segura conforme o conhecimento adquirido anteriormente, mas há sempre incertezas.

Outro ponto a ser considerado é o reducionismo do termo Agenda Pública. Por uma questão prática, utilizou-se dados condensados sobre a Agenda, porém, ao se fazer a pesquisa, havia pleno conhecimento que a Agenda Institucional não se resume apenas às Mensagens Presidenciais. Pelo contrário, as Mensagens Presidenciais são um resumo da Agenda. Outro fator limitante da pesquisa foi ater-se aos ambiente democráticos institucionais nos processos legislativos, não houve movimento para abrir o acervo pessoal dos envolvidos nos processos legislativos.

Dos objetivos específicos, dois não puderam ser contemplados. A capacidade de entender a dinâmica da esfera pública na Primeira República para mapear sua evolução temática e comportamental não foi atingido devido ao fato de a pesquisa utilizar-se de um conceito de esfera pública de difícil padronização para a aquisição de dados consistentes. A pesquisa também não responde por completo ao objetivo de compreender a inovação proposta pela lei Eloy-Chaves frente a outras iniciativas referentes à seguridade social. Sua inovação é entregar uma previdência tripartite para funcionários privados, inovou-se em um projeto legislativo célere e com um corpo de beneficiados enxuto. Caso se expandisse o conceito de inovação para além das fronteiras brasileiras, o modelo de capitalização proposto era seguido pelos ferroviários argentinos e baseava-se na previdência bismarckiana. Pela dubiedade deste objetivo em sua redação, coloca-se que não há uma resposta clara no projeto.

O objetivo geral da pesquisa foi a revelação do sentido da criação da Lei Eloy-Chaves a partir dos atores políticos, o contexto e as instituições sociais que introduziram o tema na agenda de decisão durante a Primeira República. O trabalho consegue desenhar de forma clara o contexto e as instituições sociais presentes na aprovação do Decreto nº362, porém pouco avança nos atores sociais.

A análise consegue expor que os atores envolvidos na lei foram essenciais para sua promulgação e subverteram a arena política para conseguir uma decisão ao seu favor. Essa subversão ocorre no escopo do Projeto 362, que versa sobre aposentadorias e não regulação do trabalho. Além disso, apenas um pequeno escopo de trabalhadores foi agraciado, os ferroviários de vias particulares. Apesar disso, não se consegue compreender as motivações destes autores em promulgar tal lei

A anedota do carro proferida por Eloy-Chaves demonstra que o personagem conseguiu sensibilizar-se à nova conjuntura. E esses novos tempos estavam chegando de forma acelerada: a alfabetização, fator de inclusão nas eleições, estava em uma crescente conforme o censo de 1910 e 1920 devido a um esforço de setores governamentais (FERRARO e KREDLOW ,2004). Os movimentos operários firmavam-se em associações perenes e começavam a organizar-se em torno de lideranças. Contudo, Zaniratto (2003) coloca o sistema de Caixas Previdenciárias como um sistema de coerção a estes novos tempos. O benefício só viria àqueles trabalhadores que seguissem a idealização do trabalhador proposta pela oligarquia. A instituição de caixas neste formato acabou extinguindo por inanição as sociedades comunalistas presentes anteriormente. Apesar disso, o essencial para entender o argumento da Lei Eloy-Chaves como coercitivo é entender o papel central dos ferroviários dentro da economia cafeeira, como trabalhadores especializados e essenciais na logística de grandes volumes, e sua manutenção da rotina de greves mesmo após a Lei de Acidentes do Trabalho em 1919.

Os parlamentares tidos como radicais no assunto trabalhista, como Mauricio de Lacerda e Manuel Villaboim, estavam excluídos desta discussão pela não renovação do mandato. A demanda dos trabalhadores não se alinharia à resposta do governo. Os personagens presentes são defensores de direitos sociais moderados. Dessa forma, o projeto não consegue compreender se os atores políticos presentes no processo legislativo da Lei Eloy-Chaves fizeram tal proposta antecipando direitos sociais conforme a aceitação da oligarquia ou se trabalharam conforme a oligarquia em propor direitos sociais para moldar esferas públicas.

Para esta resposta, o trabalho prospecta alguns possíveis caminhos. O primeiro deles é tentar acessar os acervos pessoais dos atores políticos envolvidos para tentar desvendar suas motivações. O segundo possível caminho é seguir o trabalho de tais autores após a aprovação da Lei Eloy-Chaves: sabe-se que a Emenda nº1 de 1926 redesenhou as competências do governo federal para o legislar de direitos sociais e depois há uma série de regulações aprovadas. Outro caminho possível para solucionar esta questão centra-se na expansão da previdência aos moldes da Eloy-Chaves até o final da Primeira República, quais foram os beneficiados e quais parlamentares envolveram-se nestes processos legislativos. Talvez, com tais dados

consiga-se chegar em uma conclusão mais clara se a previdência nasceu como elemento de coação da classe trabalhadora ou como um degrau na longa escada para os direitos sociais.

5. Referências

- ABREU, A. A.; CARNEIRO, A. D. (Org.). Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro da Primeira República 1889-1930. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015. v. 1. 1400p.
- ANAIIS DA CAMARA DOS DEPUTADOS. Rio de Janeiro: Congresso Nacional. v. 12. 1921.
- _____. Rio de Janeiro: Congresso Nacional. v. 15. 1922.
- _____. Rio de Janeiro: Congresso Nacional. v. 17. 1922.
- ANDREWS, Christina. Esfera Pública. In: Dicionário de Políticas Públicas 2ª Edição. São Paulo: Editora Unesp; Fundap, 2015.
- Aquino, Vieira, Agostino e Roedel (2007). Sociedade Brasileira: Uma história através dos movimentos sociais: da crise do escravismo ao apogeu do neoliberalismo. 5ªed. Rio de Janeiro: Record, 2007. 920p.
- AZEVEDO, Fernando Antônio. Agenda Pública e Midiática. In: Dicionário de Políticas Públicas 2ª Edição. São Paulo: Editora Unesp; Fundap, 2015.
- BARROS, Ana Paula Ferrari Lemos. A importância do conceito de esfera pública de Habermas para a análise da imprensa - uma revisão do tema. Universitas: Arqut. E Comun. Social, Brasília, v.5 n.1/2 p.23-24, jan/dez 2008.
- BATALHA, Claudio H. M. Formação da classe operária e projetos de identidade coletiva. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. O tempo do liberalismo oligárquico: da proclamação da República à Revolução de 1930. Rio de Janeiro: Editora Record. 2003.
- Benhabib, Seyla. The Embattled Public Sphere: Hannah Arendt, Juergen Habermas and Beyond. Theoria: A Journal of Social and Political Theory, n. 90, 1-24, 1997.
- BEZECRI, Jean Paul. Correspondence Analysis Handbook Statistics, Textbooks and Monographs. Florida: CRC Press, Vol. 125. 1992
- BIRKLAND, Thomas A. 'Agenda Setting in Public Policy'. In: Fischer, F., Miller, G. and Sidney, M. (ed) Handbook of Public Policy Analysis. Boca Raton: Taylor & Francis. 2007
- BRASIL. Casa Civil. Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional>

- BRASIL. Decreto nº 9.912-a, de 26 de Março de 1888. Reforma os Correios do Império.
- CAIRNEY, Paul; ZAHARIADIS, Nikolaos. Multiple Streams approach: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. In: ZAHARIADIS, Nikolaos. Handbook of Public Policy Agenda Setting. Massachusetts: Edward Elgar Publishing. 2016. 486p.
- CAMARA DOS DEPUTADOS. Legislação Social: Volume 1. Rio de Janeiro : Typ. do Jornal do Commercio, de Rodrigues & C. 1919.
- CARDOSO JUNIOR, Nerione N. Hannah Arendt e o Declínio da esfera pública. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2016. v. 1. 188p
- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- CARVALHO, José Murilo de. Os Bestializados: o Rio de Janeiro que não foi. São Paulo: Cia. das Letras. 1987
- CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário. São Paulo: Editora LTr, 2006, 7ª Edição.
- CHALHOUB, Sidney. Trabalho, lar e botequim: o cotidiano dos trabalhadores no Rio de Janeiro da belle époque. 3ª ed. Campinas: Editora UNICAMP, 2012
- COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. Participation in american politics: The Dynamics of Agenda-Building. 3ª Edição. Maryland: The John Hopkins University Press, 1980.
- CODATO, Adriano. A formação do campo político profissional no Brasil: uma hipótese a partir do caso de São Paulo. Rev. Sociol. Polit., Curitiba , v. 16, n. 30, p. 89-105, June 2008.
- DALUD-VINCENT, Monique. Alceste comme outil de traitement d'entretiens semi-directifs : essai et critiques pour un usage en sociologie. Langage et société, no 135,(1), 9-28. 2011
- FERRARO, A. R.; KREIDLOW, Daniel. Analfabetismo no Brasil: configuração e gênese das desigualdades regionais. EDUCAÇÃO E REALIDADE, Porto Alegre, v. 29, n.2, p. 179-200, 2004.
- FISCHER, Frank. Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices. New York: Oxford University Press, 2003.
- FLORES, Elio Chaves. A consolidação da República: rebeliões de ordem e progresso. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. O tempo do liberalismo

- oligárquico: da proclamação da República à Revolução de 1930. Rio de Janeiro: Editora Record. 2003.
- FRASER, Nancy . Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. *Social Text*, (25/26), 56-80. 1990.
- FRIDMAN, Luis Carlos. Próximos ou separados?: Ideias de Giddens e Bauman sobre as motivações para a política. *Lua Nova*, São Paulo , n. 92, p. 241-271, Aug. 2014
- FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. 34ª Edição. São Paulo:Companhia das Letras, 2007.
- GARCIA , Eugenio V. Antirevolutionary diplomacy in oligarchic Brazil, 1919–30. *Journal of Latin American Studies*. 36. 771 - 796. 2004
- GREEN-PEDERSEN, Christoffer; MORTENSEN, Peter B. Policy agenda-setting studies. In: ARARAL, Eduardo; FRITZEN, Scott; HOWLETT, Michael; RAMESH, M; WU, Xun. "Routledge Handbook of Public Policy". Abingdon: Routledge, 20 Nov 2012.
- HABERMAS, Jürgen. Teoria do Agir Comunicativo. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.
- HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre a facticidade e validade, volume I. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.
- HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre a facticidade e validade, volume II. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.
- HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2014.
- HABERMAS, Jürgen. Political communication in media society: does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. *Communication Theory*, v.16,pp. 411-426. International Communication Association. Alemanha, 2006.
- HOLLANDA, Cristina Buarque de. A questão da representação política na primeira república. *Cad. CRH*, Salvador , v. 21, n. 52, p. 25-35, Apr. 2008 .
- HORWARTH, David. Power, discourse and policy: articulating a hegemony approach to critical policy studies. *Critical Policy studies*, 3:3-4, p. 309-335. 2010

- HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- JONES, Bryan D. A radical idea tamed: the work of Roger Cobb and Charles Elder. In: ZAHARIADIS, Nikolaos. Handbook of Public Policy Agenda Setting. Massachusetts: Edward Elgar Publishing. 2016. 486p.
- KINGDON, John W. Agendas, alternatives, and public policies. 3. ed. Nova York: Harper Collins, 2003.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. "A multidão é louca, a multidão é mulher" : a demofobia oligárquico-federativa da Primeira República e o tema da mudança da capital. Hist. cienc. saude-Manguinhos, Rio de Janeiro , v. 20, n. 4, p. 1491-1514, Dec. 2013 .
- MAJONE, Giomenico, 'Agenda Setting'. In: Moran, M., Rein, M. and Goodin, R.E, (eds.), The Oxford Handbook of Public Policy, New York: Oxford University Press, pp. 228-250. 2006.
- MONTERO, Paula. Religião, pluralismo e esfera pública no Brasil. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo , n. 74, p. 47-65, Mar. 2006.
- MOREIRA, Maria de Fátima Salum. Ferroviários, trabalho e poder. São Paulo: Editora UNESP, 2008.
- NEGRO, Antonio Luigi; BRITO, Jonas. A Primeira República muito além do café com leite. Topoi (Rio J.), Rio de Janeiro , v. 14, n. 26, p. 197-201, June 2013
- NEVES, Margarida Souza. Os cenários da República. O Brasil na virada do século XIX para o Século XX. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. O tempo do liberalismo oligárquico: da proclamação da República à Revolução de 1930. Rio de Janeiro: Editora Record. 2003.
- OLIVEIRA, Lucas Goulart. Coerção e consenso: a questão social, o federalismo e o legislar sobre o trabalho na Primeira República (1891-1926). 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015
- PATTO, Maria Helena Souza. Estado, ciência e política na Primeira República: a desqualificação dos pobres. Estud. av., São Paulo , v. 13, n. 35, p. 167-198, Apr. 1999.
- PERISSINOTTO, Renato Monseff; MASSIMO, Lucas; COSTA, Luiz Domingos. Oligarquia Competitiva e Profissionalização Política: O Caso dos Senadores

- Brasileiros na Primeira República (1889-1934). Dados, Rio de Janeiro , v. 60, n. 1, p. 79-110, mar. 2017 .
- PERLATTO, Fernando. Seletividade da esfera pública e esferas públicas subalternas: disputas e possibilidades na modernização brasileira. Rev. Sociol. Polit., Curitiba , v. 23, n. 53, p. 121-145, Mar. 2015 .
- PETERSON, Holly L.; JONES, Michael D.. Making Sense of complexity: the narrative policy framework and agenda setting. In: ZAHARIADIS, Nikolaos. Handbook of Public Policy Agenda Setting. Massachusetts: Edward Elgar Publishing. 2016. 486p.
- PIZZIO, Alex. A Sociedade Civil e a Esfera Pública Em Regimes Democráticos: Notas Sobre a Participação Popular. Revista Inter Ação, [S.I.], v. 34, n. 1, p. 173-184, jun. 2009
- REESE-Schäfer, Walter. Compreender Habermas. Tradução: Vilmar Schneider. 4ª Edição. Petrópolis: Vozes, 2012.
- REINERT, Max. Une méthode de classification descendante hiérarchique: application à l'analyse lexicale par contexte. Cahiers de l'analyse des données, vol 8-2, pág 187-198. 1983
- REINERT, Max. ALCESTE : Une méthodologie d'analyse des données textuelles et une application : Aurélia de Gérard de Nerval. Bulletin de méthodologie sociologique, vol 26. 1990. p. 24-54.
- REIS, José Carlos. A história entre a filosofia e a ciência. 3.ed., 1 reimp. Belo Horizonte: Autêntica, 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 tempo do liberalismo oligárquico: da proclamação da República à Revolução de 1930. Rio de Janeiro: Editora Record. 2003.
- RICUPERO, Rubens. A Diplomacia na construção do Brasil(1750-2016). 1ª Edição. Rio de Janeiro: Versal, 2017
- ROBERTS, Mark. Communication Breakdown: understanding the role of policy narratives in political conflict and consensus. Critical Policy Studies. 12:1, p.82-102. 2018

- ROCHFORD, David A. Agenda setting, problem definition, and their contributions to a political policy analysis. In: ZAHARIADIS, Nikolaos. Handbook of Public Policy Agenda Setting. Massachusetts: Edward Elgar Publishing. 2016. 486p.
- SALGADO, Gisele Mascarelli. As significações do direito pelo Movimento Operário paulista (1917-1920): um estudo de história imaginária do direito. Pos-Doutorado – FAPESP. São Paulo. 2012.
- SANTOS, Rogerio Dultra dos. Oliveira Vianna e o Constitucionalismo no Estado Novo: corporativismo e representação política Seqüência, n. 61, p. 273-307, dez. 2010.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. O sistema oligárquico representativo da Primeira República. Dados, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 9-37, Mar. 2013.
- SCHIAVINATTO, Iara Lis. Nascimento da esfera pública no Brasil dos Oitocentos. Tempo, Niterói, v.11, n.22, p.147-152, 2007.
- SHEPSLE, K. A.; BONCHEK, M. S.. Analyzing politics: rationality, behavior, and institutions. New York, W.W. Norton 2ª edição, 2010.
- SOROKA, Stuart N.; LIM, Elvin. Issue definition and the opinion-policy link: public preferences and health care spending in the US and UK. British Journal of Politics and International Relations, Vol. 5, nº4, p.576-593. 2003.
- SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, E.; FERRAZI, E. (Org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, v. 2. p. 113-126. 2006
- TAVARES, Marcelo Leonardo. Direito Previdenciário: Regime Geral de Previdência Social e Regimes Próprios de Previdência Social. Rio de Janeiro: Editora Lumen, 2007, 10ª Edição
- TROJICZ, Beni. Mudanças Não-Incrementais em Contextos de Neo - Institucionalismo Histórico: Explicando “Conjunturas Críticas”. Administração Pública e Gestão Social, [S.l.], p. 76-84, abr. 2016.
- VIEIRA (1978), Hermes Pio. Eloy Chaves: precursor da Previdência Social no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1978. 374p.
- VIEIRA, Diego Mota; CAMARA, Moreira Câmara ; GOMES, Ricardo Corrêa. Entre o ocaso do império e a afirmação da República no Brasil: mudança institucional gradual e transformativa. Revista de Administração Pública (Impresso), v. 48, p. 531-550, 2014.

VISCARDI, Cláudia Maria R.. O Federalismo como Experiência: Campos Sales e as Tentativas de Estabilização da República. *Dados*, Rio de Janeiro , v. 59, n. 4, p. 1169-1206, Oct. 2016 .

VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. O Teatro das Oligarquias: uma revisão da política do café com leite. Belo Horizonte: C/Arte, 2001

ZANIRATO, S. H.. O Descanso do Guerreiro. Um estudo sobre a instituição da Previdência Social no Brasil. Maringá: Eduem, 2003. v. 1. 180p .

6. ANEXO I – Considerações metodológicas

6.1 O Problema

A pesquisa utilizou como parâmetro as “Mensagens Presidenciais enviadas ao Congresso Nacional”, enviadas ano a ano pelo chefe do poder Executivo. As mensagens foram escolhidas, pois são uma peça histórica referente às prioridades e aos desafios do país pensados de forma discricionária pelo Presidente, identificando pelas ausências e as presença de certos conteúdos, assim como o relacionamento entre eles, um dado de suma importância. Para atestar a mudança gradual dos direitos sociais, a pesquisa fez uma análise condensada dos arquivos, são trinta e duas mensagens analisadas com um total de cinco mil e quinhentas páginas. A análise, para conseguir manter a abrangência proposta, teve um desafio em tratar dados textuais em grande volume. O desafio foi contornado ao utilizar a análise proposta por Reinert (1983) em relação a estatísticas textuais, discutida e exposta mais afrente. Desta forma, a metodologia escolhida conseguiria garantir uma análise ampla e coerente das Mensagens Presidenciais, descrevendo estatísticas gerais de cada mensagem ou assunto e aprofundando-se em pontos de maior interesse. Contudo, o objeto de pesquisa demonstrou um obstáculo: as Mensagens estavam arquivadas como imagens e a interface gráfica para a análise de Reinert trabalha apenas em textos editáveis. Para conseguir êxito nos objetivos, deveria ser descoberta uma forma de converter de forma ágil as imagens em texto. O procedimento a seguir detalha o protocolo utilizado para tratar tais imagens. Logo depois, há uma breve explanação sobre as estatísticas textuais conforme Bezecri e Reinert, expondo alguns pontos necessários sobre tais procedimentos metodológicos.

A princípio, diante da necessidade de transformar as Mensagens em arquivos editáveis, foi utilizada o Reconhecimento Óptico de Palavras (OCR) denominado Tesseract em sua versão 4.00. O reconhecimento óptico de palavras analisa, e a opção pela versão 4.00 torna-se essencial pela adoção de um sistema de reconhecimento a partir de uma rede neural, além do mecanismo de legado feito pela sua versão 3.

O Tesseract reconhece caracteres a partir de um sistema de morfologia binária baseado no software Leptonica. O processo, sem entrar em detalhes sobre erosão e

dilatação, leva em consideração os pixels da imagem em análise e sua ausência ou presença de um sprite escuro. Nesta junção de pixels, o programa interpreta os grafos presentes na imagem a partir da base de dados formada para cada linguagem e alfabeto.

O aplicativo é eficiente em seus parâmetros em relação à velocidade e à precisão, porém esbarra no problema natural das ambiguidades na interpretação de imagens. A ambiguidade ocorre no reconhecimento óptico quando um grafema é interpretado de maneira diferente do seu sentido original, quando as ausências e as presenças do escuro nos pixels faz o aplicativo interpretar de forma diversa do ideal. Como exemplo, caso a imagem original tenha um grafema “u” com uma mancha estranha ao texto, o Tesseract pode interpretar como o grafema “ú”, pois a mancha confunde a interpretação. O tratamento após o processamento do OCR é essencial para garantir a fidedignidade do texto tratado.

O reconhecimento pelo Tesseract foi feito a partir de uma interface gráfica denominada VIETOCR, acrônimo do inglês *Vietnamese Optical Character Recognition*. A escolha do aplicativo ocorreu pela adaptabilidade, funcionando de forma satisfatória tanto no sistema Windows quanto no Ubuntu/Debian pelo seu código em java, assim como pela facilidade de treinar a máquina para gerar um legado com maior eficiência.

O pós tratamento dos dados foi feito por lematização e estatísticas textuais disponíveis no aplicativo IRAMUTEQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*) quanto pelo programa JTessBoxEditor. O programa complementar ao VIETOCR, denominado JTessBoxEditor², tem como objetivo auxiliar na conversão de caracteres pelo treinamento da máquina. O aplicativo é útil para os usuários da língua portuguesa e do alfabeto latino nos casos de ambiguidade. Quando percebido um erro de interpretação no reconhecimento, o JtessBoxEditor permite ao usuário escolher os grafos problemáticos para ensinar a interpretação correta. Esse ensinamento gera um legado, fazendo com que a máquina fique mais apurada em sua interpretação e decisão e tornando-a mais eficiente. Para as Mensagens Presidenciais, a pesquisa fez pouco treinamentos através do JTessBoxEditor pela qualidade das imagens serem suficientes para passar-se ao pós-tratamento com estatísticas textuais.

O pós-tratamento utilizando a ferramenta das estatísticas textuais presentes no IRAMUTEQ serve para facilitar o encontro de erros e ambiguidades presentes no texto e focar nos termos mais relevantes. Ao requisitar as estatísticas textuais para um *corpus* textual, o aplicativo retorna quatro tabelas separadas e um compilado estatístico. O compilado estatístico é um resumo do número de textos, do número de ocorrências, do número de formas e da porcentagem de hápax.

O número de textos refere-se à separação do corpus feita pelo pesquisador, separando e realocando seu corpus textual conforme suas necessidades de pesquisa. Na figura 13, utilizada como exemplo, a pesquisa separou seu corpus em seis textos diferentes. O número de ocorrências é o número de palavras total e com repetição encontradas dentro do corpus textual. No exemplo aqui utilizado, foram encontradas 163.989 ocorrências. O número de formas refere-se a quantas palavras diferentes foram encontradas no texto, anotando-as apenas uma vez. No exemplo da figura 13, o número total de formas corresponde a 15.646. O número de hápax refere-se ao número de formas encontradas apenas uma vez no corpus. Essa estatística é de grande utilidade para o tratamento pós reconhecimento óptico, pois parte das formas encontradas apenas uma vez deriva das ambiguidades no processo de análise. Isso ocorre, pois as manchas elementos não textuais tornam a palavra interpretada diferente das demais, sendo classificadas como hápax, porém nem toda hápax é um erro, pois textos naturalmente utilizam algumas palavras uma única vez. O número de hápax aparece em seu número total acompanhado de dois dados comparativos conforme a figura 13. A primeira porcentagem refere-se ao número de hápax no texto como um todo, e a segunda porcentagem refere-se ao número de hápax sobre o número de palavras diferentes. No exemplo, temos um total de 9.723 hápax, correspondendo a 2,40% do texto e 45,47% das formas.

Resumo	Actives forms	Supplementary forms	Total	Hapax
Resumo				
Number of texts : 6				
Number of occurrences : 163989				
Number of forms : 15646				
Número de hapax : 9337 (5.69%of occurrences - 59.68% of forms)				
Média de ocorrências por texto : 27331.50				

Figura 13 - Exemplo de compilado estatístico gerado pelo aplicativo IRAMUTEQ

Fonte: Elaboração Própria

Com os dados compilados, pode-se controlar o número de erros presentes e a progressão da limpeza do texto tratado. O programa IRAMUTEQ fornece também quatro tabelas auxiliares, podendo gerar por iniciativa do usuário uma quinta tabela que auxilia no tratamento dos dados. As quatro tabelas são separadas em formas ativas e denomina-se “formes_actives.csv”, formas suplementares no arquivo “formes_supplémentaires.csv”. A tabela “total.csv” refere-se a todas as formas encontradas no texto, e as tabelas com as formas únicas aparecem na tabela “hapax.csv”.

Da tabela “hapax.csv”, a pesquisa começou sua análise linha a linha separando as formas que apareceram unicamente no texto de forma natural dos erros de reconhecimento devido a ambiguidades do processo OCR. Após a análise e a classificação na tabela, corrigiu-se o corpus inicial. Do corpus corrigido, novas estatísticas foram geradas para a utilização da última tabela.

Sobre a aba da análise estatística feita pelo IRAMUTEQ, denominada exemplo_stat_1, o botão direito do rato irá abrir um menu de opções. Deste menu, a análise utilizou a opção “Exportar dicionário de lemas” para gerar a quinta tabela denominada na pasta “lemmes.csv”.

O dicionário de lemas produzido pelo programa expõe as raízes das palavras e suas formas associadas. O dicionário é importante para checar possíveis erros não identificados em momentos anteriores, assim como palavras de raízes comum erroneamente separadas.

Com isso, as Mensagens Presidenciais enviadas ao Congresso Nacional foram convertidas em textos pesquisáveis e possíveis de fazer uma Análise de Reinert para auxiliar na compreensão dos documentos de uma forma ampla.

6.2 A análise de Reinert

A análise estatística de dados textuais utilizada na pesquisa tem como seu precursor o trabalho de Bezecri, cuja análise se baseou na presença e na ausência de palavras em segmentos de texto e contextos, tornando viável entender aproximações semânticas entre diversas palavras e apurar elementos estilísticos e textuais. Vale destacar que a análise estatística de dados textuais tem um carácter

indutivo, e os resultados gerados são uma organização de dados textuais. O sentido desta organização deve ser complementado pela análise do pesquisador. A seguir, haverá uma explicação sobre o algoritmo elaborado por Reinert (1983) e algumas aplicações e cuidados que foram relevantes para a pesquisa.

Os estudos de Bezecri fundamentaram Reinert (1982) a propor um algoritmo conhecido como Alceste, porém no aplicativo utilizado, o IRAMUTEQ, é referenciado como Análise de Reinert puramente. Nele, o autor propõe uma Classificação Hierárquica Descendente (CHD) baseando-se na tabela de ausências e presenças elaborada por Bezecri para formar um dendrograma com diversas classes.

O processo inicia-se com a partição do corpus textual conforme sua classe gramatical para distinguir as formas auxiliares das formas ativas presentes no texto. Após a separação entre formas ativas e auxiliares, há a lematização das formas ativas, processo já exposto de agregação de diversas palavras em sua raiz comum. Com os dados textuais otimizados, o Alceste analisa com o apoio da tabela de ausências e presenças de Bezecri e uma constante determinada pelo usuário para formar as Unidades de Contexto Elementares (ECU), conforme exposto em Dalud-Vincent (2011). As unidades elementares são trechos textuais agregados conforme a ligação dos lemas utilizando-se da estatística inferencial qui-quadrado. O vocabulário é assim agregado conforme as suas palavras próximas.

O Alceste forma uma tabela com todas as suas ECU para formar as Classes da Classificação Hierárquica Descendente e o dendrograma final. As ECU são separadas conforme sua compatibilidade com outras ECU. A compatibilidade é testada a partir do qui-quadrado dos lemas presentes nos diversos segmentos de texto. Palavras que se associam em diversos segmentos de texto indicam ao aplicativo um alto qui-quadrado, indicando que tais segmentos podem compor uma Classe em separado do corpus textual geral.

Dessa forma, a Classificação Hierárquica Descendente operacionalizada pelo Alceste desagrega as Classes a partir de ECU's mais densas, significando maior uniformidade frente a um corpus textual pouco uniforme. Uma Classe com alta homogeneidade e associações separa-se, por uma análise fatorial, do corpus geral. O algoritmo separa as Classes até conseguir estabilizar-se, testando os eixos por simulação até conseguir a separação de ECUs mais estáveis para a análise.

Os fatores são dados descritivos que apoiam a análise no aplicativo. Eles ajudam na interpretação e na compreensão das Classes no dendrograma ao relatar o processo de formação da análise, ficando a cargo do pesquisador a interpretação dos fatores utilizados para a separação das Classes.

Vale ressaltar que o número de classes iniciais não necessariamente será o número de classes ao final da análise, porém determinar o número de classes iniciais em que o algoritmo pode estabilizar-se é essencial para controlar alguns parâmetros de análise. Quanto maior o número de classes permitidas, mais pulverizada e especializada. Outro parâmetro importante é a porcentagem de aproveitamento do texto. Mesmo após a classificação em Classes, algumas ECUs não conseguem adquirir um qui-quadrado o suficiente para agregar-se a alguma classe: tais ECUs são descartadas da análise. A manipulação das classes iniciais para adquirir o melhor produto é essencial para o IRAMUTEQ.

No aplicativo, há a possibilidade de analisar diversas estatísticas textuais, o que será exposto a seguir utilizando o mesmo corpus textual do exemplo anterior. A primeira análise utilizou seis classes iniciais para produzir três classes finais a partir de dois fatores. O aplicativo fez o caminho exposto na Figura 14 para estabilizar-se. Foram apurados 4775 segmentos de texto e utilizados 3704, aproveitando 77,57% dos segmentos.

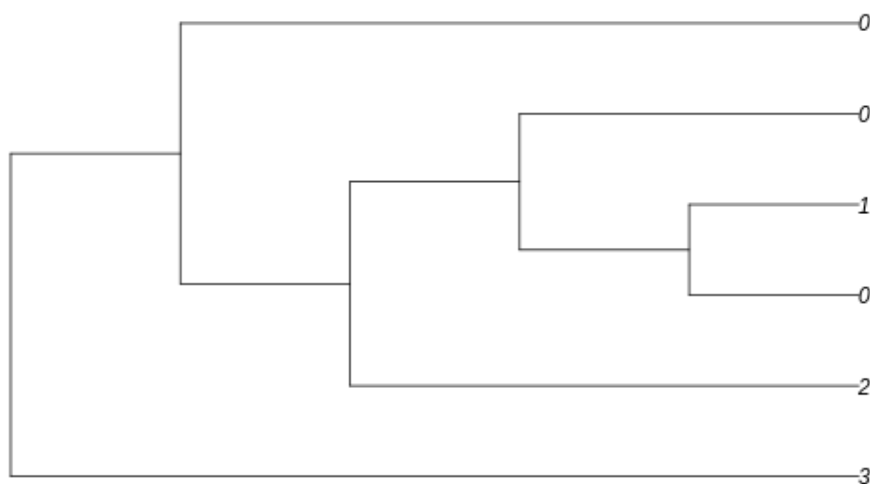


Figura 14 - Árvore inicial
 Fonte: Elaboração Própria

Da árvore inicial, depreende-se que a primeira Classe que se desagregou do corpus textual foi a Classe 3, para depois a Classe 2 desagregar-se da Classe 1. Isso indica que a Classe de número 1 não se desagregou de nenhuma outra Classe, apenas estabilizou-se os segmentos capazes de adentrar na amostra dos segmentos que não conseguiram se encaixar na estabilização. Logo, a Classe 1 apresentada no exemplo não sofreu o mesmo processo de desagregação por homogeneidade que gerou a Classe 2 e Classe 3, expondo-a como uma Classe mais heterogênea que as demais. Este fenômeno observou-se em diversos corpus textuais de diferentes tamanhos e números de classe

Percentualmente, conforme a Figura 15, percebe-se que a Classe 1 é a maior Classe entre as demais, o que reafirma a concepção de uma classe heterogênea com alguns elementos em comum. Os elementos que conectam essa classe são os lemas com maior qui-quadrado. Dessa forma, os advérbios “não” e “mais”, que podem ser desconsiderados para fins analíticos, representam os dois elementos com maior qui-quadrado, com respectivos 183,68 e 117,58. Os dois substantivos com alto qui-quadrado são os lemas “serviço” e “lei”, com 108,26 e 90,33. Além disso, os lemas “serviço” e “lei” têm escores negativos perante as outras classes, indicando que os

lemas têm ocorrência apenas nos segmentos da Classe 1 e são centrais para a Classe.

Depois de apurado o tema básico da Classe 1, há duas possibilidades para enfrentar sua homogeneidade e apurar de forma mais refinada os discursos presentes em tal segmento. A primeira possibilidade é confeccionar uma nova análise apenas com os segmentos de texto presentes. A segunda possibilidade é utilizar todo o corpus textual permitindo o aplicativo iniciar com um maior número de Classes. O problema de iniciar uma análise com um número alto de Classes é a diluição da porcentagem explicativa dos fatores, tornando os gráficos de Análise de Correspondência menos explicativos. A pesquisa utilizou-se da primeira possibilidade, porém irá expor também a segunda possibilidade.

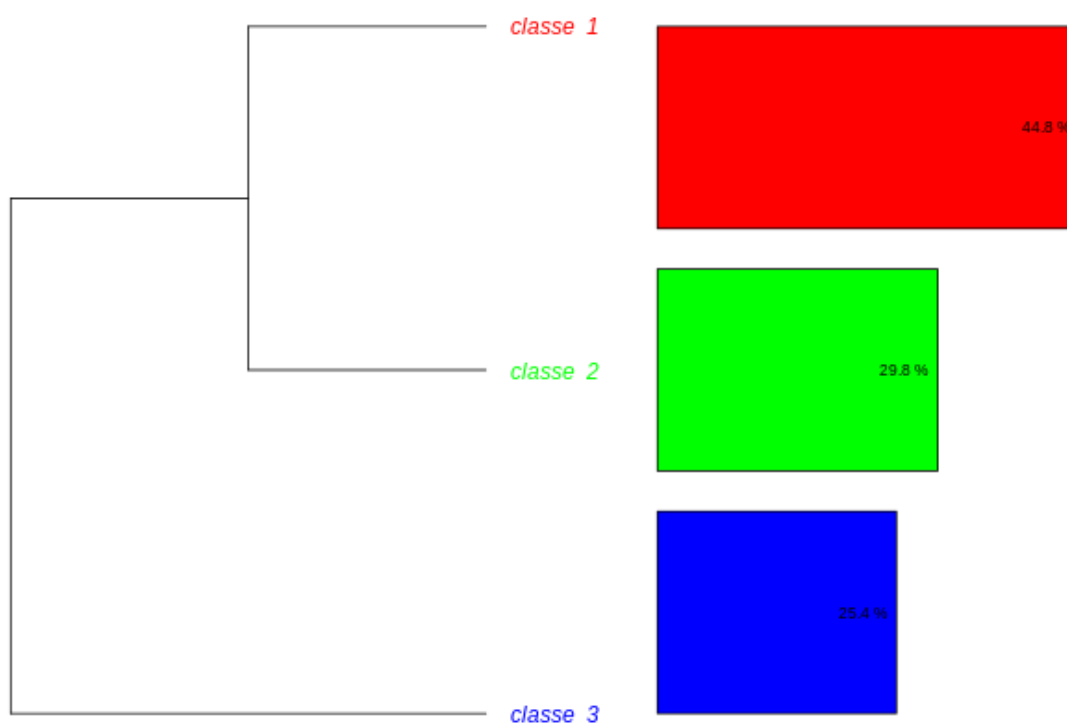


Figura 15 - Dendrograma do corpus textual utilizado como exemplo

Fonte: Elaboração Própria

Expor o corpus textual a mais classes iniciais é uma estratégia ambígua: foi utilizada na pesquisa para perceber possíveis classes que, utilizando um número maior de fatores, seriam consideradas e aumentar a porcentagem de segmentos de textos utilizados. Além disso, pode expor diversas subdivisões não aferidas com análises feitas com poucas classes. A inconveniência dessa estratégia é ter que

trabalhar com um número maior de classes e fatores, complexificando, de forma por vezes dispensável, a análise.

Como comparação, o corpus exposto no exemplo com seis classes iniciais gerou três Classes finais separadas em dois fatores. O primeiro fator explicativo para a desagregação da Classe 3 do corpus geral foi evidenciado pela correlação positiva e alta entre o Fator 1 e a Classe 3, enquanto manteve correlação negativa e baixa para os dois outros fatores. O segundo fator separou a Classe 1 da Classe 2 pela correlação positiva com a Classe 1 e negativa com a Classe 2, tendo um valor insignificante a correlação entre tal fator e a Classe 3.

Ao iniciar o mesmo corpus com 13 classes iniciais, aproveitou-se um número maior de segmentos de texto, 87,39% do total de 4775. Além disso, obteve-se um total de oito classes finais distintas como observado no dendrograma exposto na Figura 16, desagregando diversos tópicos antes marginalizados nas três classes. Para a separação de tais Classes, foram utilizados sete fatores, tendo uma porcentagem explicativa que varia entre 23,38% a 6,8%.

O desafio de trabalhar com esta quantidade de Classes é conseguir explicar suas distinções e singularidades. Quanto aos fatores sua capacidade explicativo, eles são diluídos devido ao elevado número, e as correlações entre o fator e as classes não são evidentes. Essa dificuldade de correlações ocorre pelas Classes não conseguirem agregar uma grande quantidade de lemas únicos. Os seus segmentos de texto contêm algumas palavras com grande quantidade de ocorrência e alta fidelidade à Classe e uma série de palavras com ocorrências em diversas Classes. Isso torna as Classes menos concentradas em seu núcleo e mais híbridas.

Com a análise iniciando-se com 13 classes, a Classe 3 desmembra-se em duas classes, as Classes 2 e 3 na Figura 16. A Classe 2 também se desmembra em duas classes distintas nas Classes 4 e 5 da Figura 16. Já a Classe 1, que concentrava diversos discursos, desmembra-se em quatro classes distintas. As Classes 7, 6, 1 e 8 compõe-se como subdivisões da Classe 1. Caso se observe a árvore exposta na Figura 16 até o seu terceiro nó apenas, tem-se um dendrograma idêntico ao apresentado anteriormente na Figura 15.

Por esses desafios, a Análise de Reinert (1983) com um grande número de classes iniciais foi utilizada como um dado suplementar à análise capaz de esclarecer

os segmentos de texto excluídos por vezes e capaz de solucionar algumas dúvidas da análise feita a partir de uma análise com poucas Classes iniciais. Apesar disso, a alternativa de subclasses tornou-se a mais válida para a pesquisa.

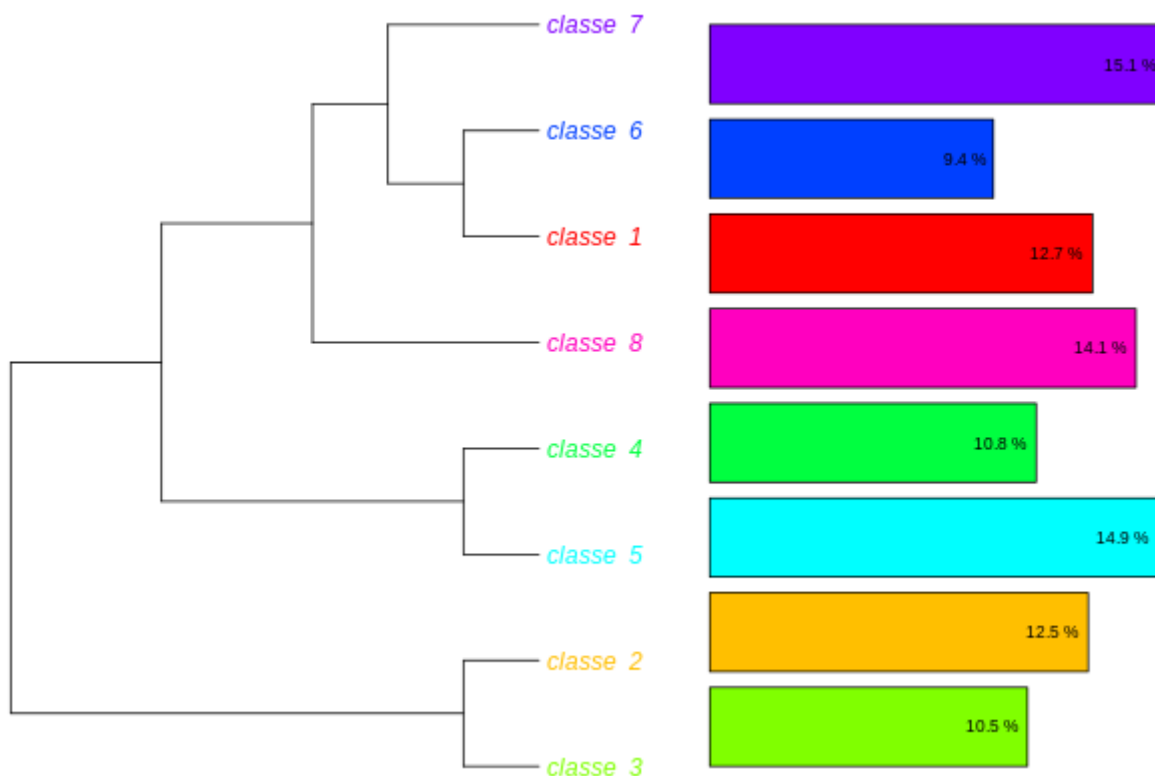


Figura 16 - Dendrograma relativo ao corpus exemplificativo com 13 classes iniciais
 Fonte: Elaboração Própria

A alternativa de fazer uma nova análise, apenas com os segmentos de texto presentes na Classe 1, tornou-se assim a alternativa mais produtiva para a pesquisa. Sua maior ressalva é a quantidade de Segmentos de Textos que se perde frente à outra alternativa. Quando feitos um subcorpus apenas com a Classe 1 e um novo dendrograma, 1426 segmentos foram aproveitados de um total de 1660, isso significa que se perde 14,10% dos segmentos de textos da Classe 1, representando 4,9% de segmentos perdidos da amostra total.

Fora isso, a análise do subcorpus gerou 3 classes distintas, frente às 4 Classes geradas na Figura 15. Pelas dificuldades apresentadas acima, a pesquisa optou por analisar subcorpus de Classes mesmo ciente da perda de dados pela maior objetividade e precisão que esta alternativa concede.

Além disso, o aplicativo tem algumas limitações já expostas por Dalud-Vincent (2011), para o conhecimento: sua desconsideração do lugar de fala e tom dos

participantes, quando analisada entrevistas, e sua incapacidade de inferir comunicações não verbais presente nas entrevistas transcritas. Essas limitações são improcedentes quando a fala advém de um mesmo personagem em documentos oficiais, como no caso das Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional.