



CENTRO UNIVERSITÁRIO DO ESTADO DO PARÁ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL

ALLAN GOMES MOREIRA

**A BUROCRACIA PREVIDENCIÁRIA E A CONSTITUIÇÃO DA PREVIDÊNCIA  
SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL**

Belém/PA  
2016

ALLAN GOMES MOREIRA

**A BUROCRACIA PREVIDENCIÁRIA E A CONSTITUIÇÃO DA PREVIDÊNCIA  
SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional do Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Sandro Alex de Souza Simões.

Belém/PA  
2016

ALLAN GOMES MOREIRA

**A BUROCRACIA PREVIDENCIÁRIA E A CONSTITUIÇÃO DA PREVIDÊNCIA  
SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em  
Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional  
do Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA,  
como requisito parcial para obtenção do título de Mestre  
em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Sandro Alex de Souza Simões.

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/2016

**BANCA EXAMINADORA**

---

Sandro Alex de Souza Simões – Orientador  
Doutor em Evoluzione dei Sistemi Sociale e Nuovi Diritti.  
Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA)

---

Antônio Gomes Moreira Maués – Membro  
Doutor em Teoria do Direito – Sociologia Jurídica  
Universidade Federal Pará (UFPA)

---

José Claudio Monteiro de Brito Filho – Membro  
Doutor em Direito das Relações Sociais.  
Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA)

A Deus tudo, hoje e sempre. A minha amada  
filha **Allícia**, minha alma gêmea, parte do meu  
ser, toda a minha vida.

## AGRADECIMENTOS

Estou cada vez mais convencido que nessa vida ninguém faz nada sozinho e quem diz que faz, engana aos outros e mente para si mesmo. Não pretendo fazer nem uma coisa, nem outra.

Ainda que se possa dizer que a produção deste trabalho tenha sido em certo sentido uma jornada solitária, um verdadeiro teste de sobrevivência ao tema proposto bem como aos meus limites pessoais, não deixa de ser igualmente verdade, que a somatória das experiências vividas e compartilhadas com as pessoas que me rodeiam, foi o que verdadeiramente o tornou possível. Dou-lhes, neste momento, o crédito por tudo o que fizeram por mim, por todos que direta ou indiretamente, contribuíram para a sua realização.

Início a sessão de agradecimentos enaltecendo a contribuição e o inestimável companheirismo da minha esposa **Fabricia Moreira**, que me acompanhou em todas as renúncias que fiz para realizar este projeto, que soube compreender pacientemente todos os “senões” e “poréns” em nossos planos, todas as contingências em nossa vida, em razão da concretização deste trabalho. Meu amor, você se mostrou uma verdadeira amiga, uma companheira na acepção mais verdadeira da palavra. Tive sorte por Deus tê-la colocado em minha vida, não sei o que fiz para te merecer. Quero passar o resto dos meus dias ao teu lado, compartilhar contigo todos os momentos importantes da minha vida.

Quero agradecer aos meus pais **Dalton Lavor Moreira** e **Maria Helena Gomes Moreira**, cuja educação e os valores compartilhados foram decisivos para que tudo isto fosse possível. A minha mãe, por todo o sacrifício e esforço feito para me educar. Lembro e valorizo cada dia em que lhe vi levantando cedo da cama para ir trabalhar, seu exemplo de dedicação e compromisso me fez trilhar este caminho. Quero ser como você, sempre. Ao meu pai, por ser um conselheiro e um amigo, por ter me dado apoio na escolha da carreira jurídica e por ter incentivado ao contínuo aprofundamento nos estudos, em especial, pelo inestimável apoio que me deu neste trabalho, lendo e relendo pacientemente meu texto, contribuindo com importantes observações. Foi um entusiasta do tema, certas vezes até mais do que eu.

Não posso deixar de agradecer ao meu irmão **Alex Moreira**, que sempre foi e sempre será meu ideal, uma pessoa de admirável inteligência, que sempre alcança a excelência em tudo o que se propõe a fazer. Se existe alguém que me inspirou a seguir neste caminho foi ele, que fez há tempos o que só agora eu estou fazendo, que mesmo de longe educou, formou caráter e esteve sempre comigo.

Ao meu sogro **Eloi Barbosa** e minha sogra **Gilda Barbosa**, que sempre foram muito amorosos comigo e me trataram como filho, apoiando-me desde o início desta jornada, me mimando muito mais do que eu merecia. Registro meu eterno agradecimento pela compreensão e pelo apoio incondicional durante todo o período de estudos.

Agradeço ao meu orientador, **Professor Dr. Sandro Alex Simões**, a quem já admirava pelo conhecimento e passei a admirar ainda mais pela paciência. Professor, sou-lhe grato por ter conseguido traduzir as ideias que tive e tudo aquilo que me instigava, neste trabalho. Muito obrigado por todos os direcionamentos, e sobretudo, por embarcar em minhas ideias, por acreditar desde o início que a realização deste trabalho seria possível, e por me fazer acreditar nisso também.

Não posso deixar de registrar as inestimáveis contribuições de todos do PPGD do CESUPA, da Coordenação do Mestrado, dos Professores, bem como dos colegas de classe, junto dos quais o mestrado foi uma grande experiência de vida e um grande aprendizado. Espero ter contribuído para o trabalho dos meus colegas de classe tanto quanto eles contribuíram para o meu. Anseio por encontra-los muitas vezes na vida acadêmica. Foi um grande prazer fazer parte da turma de 2014 do Mestrado-CESUPA.

Faço constar meus eternos agradecimentos ao Dr. **Helenilson Cunha Pontes**, que me deu oportunidade, acreditou em mim, a quem eu devo tudo o que eu sou profissionalmente. O **Helenilson** é daqueles profissionais que dispensa qualquer apresentação, uma referência do Direito Tributário, um profissional à frente do seu tempo, um homem visionário, além de ser uma pessoa fantástica, um verdadeiro amigo. Depois do processo educacional formal, o **Helenilson** deu-me aquilo que poucos têm oportunidade de ter, uma educação profissional, ensinou-me o ofício, deu-me senso de responsabilidade e compromisso com o melhor. Serei grato hoje e sempre, por tudo isso e pelos incontáveis e valiosos ensinamentos.

Gostaria de deixar consignado um especial agradecimento aos companheiros e amigos de trabalho, **Railson Lemos, Renata Faciola, Eudézia D'Angelo, Gilson Pires, Mirian Kahwage e Gustavo Ruffeil**, que também fizeram parte desta conquista, pelas experiências profissionais compartilhadas bem como pelas incontáveis manifestações de apoio e estímulo.

Por fim, agradeço a **Deus**, que em última instância torna tudo possível. Agradeço por ter colocado as pessoas certas em minha vida, e na medida da minha ignorância, fazer-me enxergar o valor de tê-las ao meu lado, a humildade de aprender com o seus ensinamentos e de respeitá-las em suas diferenças.

*“Os espelhos fariam bem em refletir um pouco  
antes de nos devolverem as imagens.”*

(Jean Maurice Eugène Clément Cocteau)

## RESUMO

Os regimes obrigatórios de previdência social no Brasil são marcados pelo traço da desigualdade na proteção previdenciária, desenhada constitucionalmente pela previsão de dois regimes previdenciários diversos, um destinado exclusivamente ao servidor público, chamado de Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, e o outro destinado a todas as outras categorias de trabalhadores da iniciativa privada, denominado de Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Apesar da flagrante assimetria presente no plano de benefícios oferecidos por ambos os regimes, no pagamento de benefícios mais vantajosos aos servidores públicos, bem como na sua sistemática de custeio que socializa os custos com tais benefícios, as diferenciações contidas na proteção previdenciária de ambos os regimes obrigatórios, passam incólumes pela cláusula de proteção à isonomia, prevista como garantia fundamental na Constituição Federal de 1988. O presente trabalho tem por objetivo investigar o que está por trás de um discurso que logra institucionalizar proteções previdenciárias tão distintas entre os trabalhadores da iniciativa privada e os servidores públicos, sob a perspectiva da atuação de um segmento específico da burocracia pública, os burocratas do Instituto de Previdência dos Industriários – IAPI, os chamados *Inapiários*. Através da pesquisa bibliográfica documental, buscaremos investigar o modo de atuação deste segmento burocrático e as condições, que em determinado momento, lograram definir um espaço de poder que possibilitou a formação de uma identidade burocrática, a partir da qual tal segmento burocrático desenvolveu uma ação autônoma, objetiva e auto-interessada no plano técnico e político, cujo resultado foi a constitucionalização de sistemas previdenciários distintos, em razão do princípio da diferenciação pela especialidade, diversificando a proteção previdenciária enquanto política pública entre aqueles que fazem a política previdenciária e aqueles que são dela objeto. Além da materialização de regimes diversos entre trabalhadores diferentes no próprio texto da Carta Magna, constataremos que as próprias reformas constitucionais previdenciárias, elaboradas e defendidas sob a premissa da aproximação entre os regimes e do fim do tratamento diferenciado e privilegiado dos servidores públicos em matéria previdenciária, mantém e assevera essa situação de diferenciação, constituindo-se apenas em reformas aparentes. Ao final, concluiremos que a assimetria na proteção previdenciária entre servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada, é um discurso que se institucionalizou no plano constitucional e continua presente, apesar de todas as reformas previdenciárias, reforçando o princípio de diferenciação pela especialidade e da assimetria das políticas públicas de proteção previdenciária.

**Palavras-Chave:** Burocracia. Previdência Social. Isonomia. Regimes Previdenciários Obrigatórios. Reformas Constitucionais Previdenciárias. EC 03/91. EC 20/98. EC 40/03. EC 47/05. EC 70/12.

## ABSTRACT

The mandatory regimes of social security in Brazil are characterized by the inequality when it comes to social protection. This inequality is constitutionally represented by two diverse regimes. The first one is called “Regime Próprio de Previdência Social” – RPPS. It is exclusively intended to the public service employee. The second one is called “Regime Geral de Previdência Social – RGPS”. It is intended to all the other categories of employees in the private initiative. There is an asymmetry in the benefit plan offered by both regimes when it comes to the payment of advantageous benefits to public service employees as well as their method of costing that socializes with the costs of such benefits. Although this asymmetry is obvious, the differentiations contained in the social protection of both regimes are unaffected by the clause of isonomy protection which is part of the federal constitution of 1988. The goal of this paper is to investigate what is behind the discourse that tries to institutionalize distinct social protections between the private and public employees. This is happening under the perspective of the action of a specific branch of the public bureaucracy: the bureaucrats of the “Instituto de Previdência dos Industriários” – IAPI. They are called “Inapiários”. We will be investigating the way of acting of this bureaucratic branch through bibliographic research. We will also investigate the condition that resulted at some point in a space of power that allowed the formation of a bureaucratic identity. From that identity, the IAPI developed an objective, auto-interested and autonomous action in the technical and political plan. The result of that was the constitutionalization of distinct social systems due to the principle of differentiation and specialty. That led to a diversification of the social protection as a public policy between those who make social policy and those who are part of it. Aside from the materialization of several regimes between different employees in the own text of the Magna Carta, we will point out that the own constitutional and social reforms keep and assure this situation of differentiation, becoming just apparent reforms. These reforms are elaborated and defended by the premise of approximation between the regimes and the end of the special treatment given to the public service employees, when it comes to social aspects. Finally, the asymmetry in the social protection between public and private employees is a discourse that became institutionalized in the constitutional plan. In spite of all the social reforms, this discourse keeps going, reinforcing the principle of the differentiation and specialty as well as the asymmetry of the public policies of social protection.

**Keywords:** Bureaucracy. Social security. Isonomy. Mandatory Social Regimes. Constitutional and Social Reforms.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tratamento Constitucional da Previdência Pública e da Privada.....	115
Quadro 2 - Previsão Constitucional do quesito da Contributividade (RPPS x RGPS)	118
Quadro 3 - Previsão Constitucional do quesito da Contributividade II.....	119
Quadro 4 - Instituição de Regimes Próprios de Previdência aos Servidores Públicos.	121
Quadro 5 - Instituição de um Regime Geral de Previdência Social.....	121
Quadro 6 - Fontes do Custeio do RGPS.....	124
Quadro 7 - Exigência do Certificado de Regularidade Previdenciária.....	131
Quadro 8 - Regime de Previdência Complementar no Serviço Público.....	133
Quadro 9 - Constituição de Fundos Previdenciários.....	135
Quadro 10 - Critério de Cálculo/Reajuste dos Benefícios Previdenciários (RPPS/RGPS).....	140
Quadro 11 - Taxação de Inativos (RPPS/RGPS).....	141
Quadro 12 - Extinção da Paridade e Integralidade (RPPS).....	142
Quadro 13 - Abono de Permanência RPPS x Contribuição RGPS.....	143
Quadro 14 - Flexibilização da Extinção dos Critérios de Paridade e Integralidade no cálculo e reajustamento de benefícios pagos pelo RPPS.....	146

## LISTA DE SIGLAS

ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação de Leis Trabalhistas
CNT	Conselho Nacional do Trabalho
COMPREV	Compensação Previdenciária
CRP	Certificado de Regularidade Previdenciária
EC	Emenda Constitucional
FENAJUFE	Federação Nacional dos Trabalhadores do judiciário Federal do Ministério Público da União
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IAPASE	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
IAPI	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
ISSB	Instituto de Serviços Sociais do Brasil
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MPAS	Ministério da Previdência e da Assistência Social
MTIC	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
MTPS	Ministério do Trabalho e da Previdência Social
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RJU	Regime Jurídico Único
RPPS	Regime de Previdência do Servidor Público
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>2</b>	<b>A BUROCRACIA, SEUS DESAFIOS CONCEITUAIS E A NOSSA ABORDAGEM</b> .....	17
<b>3</b>	<b>O INÍCIO DA ASSIMETRIA PREVIDENCIÁRIA: AS ORIGENS DE UM ESPAÇO E DE UM DISCURSO</b> .....	33
<b>4</b>	<b>AS PREMISSAS ADMINISTRATIVAS DA CENTRALIZAÇÃO DO ESTADO NO PERÍODO 1930-1945</b> .....	44
4.1	DAS CAIXAS DE APOSENTADORIAS E PENSÕES - CAPS AOS INSTITUTOS DE APOSENTADORIAS E PENSÕES - IAPS (1930-1945) .....	48
4.2	A BUROCRATIZAÇÃO DAS ESTRUTURAS PREVIDENCIÁRIAS .....	52
<b>5</b>	<b>A CONSOLIDAÇÃO DE UM ESPAÇO DE PODER</b> .....	55
5.1	A CRISE DE IDENTIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: ENTRE BENEFÍCIOS E SERVIÇOS .....	55
5.2	O ÁPICE DA BUROCRATIZAÇÃO NA PREVIDÊNCIA SOCIAL: O INSTITUTO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES DOS INDUSTRIÁRIOS IAPI .....	65
5.3	TORNANDO-SE UM “INAPIÁRIO”: A CONSOLIDAÇÃO DE UMA IDENTIDADE BUROCRÁTICA .....	71
5.4	A CONCEPÇÃO E A DEFINIÇÃO: O “SEGURO SOCIAL” E O INTERESSE PÚBLICO .....	77
<b>6</b>	<b>DO DISCURSO BUROCRÁTICO À IDENTIDADE FUNCIONAL DE SERVIDOR PÚBLICO</b> .....	82
<b>7</b>	<b>A INFLUÊNCIA DA IDENTIDADE FUNCIONAL NA POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988</b> .....	111
<b>8</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	148
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	155

## 1 INTRODUÇÃO

O quadro previdenciário no Brasil sempre foi marcado por uma dinâmica de proteção social diferenciada, estabelecida entre trabalhadores da iniciativa privada e servidores públicos. Tal diferenciação, no entanto, não é recente e as causas para a sua institucionalização e permanência até os dias atuais, sob vigência de um ordenamento constitucional baseado substancialmente no primado da isonomia, permanecem obscuras.

Esta discrepância entre políticas previdenciárias, revela-se adstrita a uma série de elementos do plano de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS), sobretudo no que se referem às condições mais benéficas de aposentadoria dos servidores públicos em relação aos trabalhadores da iniciativa privada, cujas regras abarcam, dentre outras questões, a possibilidade de transferência para inatividade com a integralidade dos vencimentos do cargo efetivo, enquanto que os trabalhadores filiados ao RGPS permanecem adstritos a um teto de benefícios, reajustado anualmente pelo poder público.

Uma abordagem possível do tema é atribuir a diferenciação do tratamento previdenciário de servidores públicos em relação aos trabalhadores da iniciativa privada em decorrência da forma pela qual foram constituídas as relações de trabalho entre Estado e os seus servidores, em razão de um regime *pro-labore facto*. (PINHEIRO, 2000, p. 423)

Os benefícios pagos sob tais premissas decorrem da mera continuidade da relação laboral havida entre o servidor público e o Estado, uma espécie de prêmio ou reconhecimento dado ao indivíduo pela dedicação ao serviço público e aos “negócios” do Estado e da sociedade. Não parece razoável, contudo, que as características inerentes a um regime organizado sob as premissas *pro-labore facto*, permaneçam válidas sob a vigência de um sistema constitucional moderno como o atualmente vigente, que preconiza a igualdade de tratamento como princípio basilar e estruturante entre os indivíduos.

Diante disso uma questão parece permanecer sem resposta: O que está por trás de um discurso que logra institucionalizar proteções previdenciárias tão distintas entre os trabalhadores da iniciativa privada, filiados obrigatórios ao RGPS e os servidores públicos, filiados aos RPPS?

Esse será o problema que norteará a pesquisa que buscaremos desenvolver.

Adotaremos por hipótese que a atuação de um segmento específico da burocracia pública, teve em determinado momento, um espaço de poder definido que possibilitou uma atuação autônoma, objetiva e auto-interessada no plano técnico e político, cujo resultado foi a

constitucionalização de sistemas previdenciários distintos, tendo como pano de fundo, a institucionalização de uma gramática que norteará toda a construção da previdência social, baseada na diferenciação pela especialidade.

Para fazer esta análise estamos tomando como pano de fundo a construção política do sistema de previdência social no Brasil, e a forma pela qual tal política foi manejada, enquanto elemento de definição e controle das relações de trabalho, nos diversos momentos políticos e econômicos ao longo da evolução desse sistema de proteção social.

Pensamos que esse processo de construção da previdência social nos fornecerá a resposta para a naturalização dessa diferenciação entre regimes, através do qual insere-se no plano político, um discurso de especialidade do servidor público em relação ao trabalhador “comum”, o qual pensamos até hoje justificar uma proteção social diferenciada entre os participantes dos regimes oficiais de previdência social.

Nesse sentido, nosso objetivo será evidenciar como o discurso da diferenciação pela especialidade norteará a política de previdência social, nos principais contextos pelos quais o sistema é utilizado como elemento de controle das relações do trabalho com o Estado e com a economia, notadamente no período da Primeira República, no qual surgiram as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), e no período pós-30 até o advento da Constituição de 1988, passando pela reorganização do sistema previdenciário das CAPs pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), e por fim, na unificação do sistema de previdência social no país.

Paralelamente faremos uma abordagem específica deste grupo burocrático ao qual nos referimos anteriormente, e da forma pela qual tais burocratas logram êxito em se valer do critério de diferenciação pela especialidade, como um elemento distintivo na sua formação e consolidação como grupo coeso dentro da previdência social, explorando as nuances de sua atuação na construção da política previdenciária.

Acreditamos, neste aspecto, que os burocratas do IAPI, em decorrência da organização a que pertenciam e das vicissitudes de sua formação e consolidação enquanto grupo de poder dentro do sistema previdenciário, assumiram o protagonismo na definição de suas políticas, e pelo emprego desta gramática inerente ao sistema previdenciário, de diferenciação pela especialidade, foram capazes de atuar de maneira consciente construindo uma identidade burocrática, que paralelamente à consolidação do sistema unificado de previdência social, transformou-se numa identidade funcional de servidor público.

Essa análise específica do comportamento de um determinado segmento da burocracia pública, ganha destaque na medida em que intensifica-se o processo de

burocratização do Estado em prol da incorporação dos imperativos sistêmicos de um moderno capitalismo industrial, visível principalmente após o período de 1930.

Para nós, a importância de analisar o aspecto da proteção previdenciária distinta entre servidores públicos e os demais trabalhadores sob a perspectiva burocrática, reside no fato de ser este um fenômeno central do capitalismo contemporâneo, do capitalismo controlado pelo mercado e fortemente regulado pelo Estado.

Enquanto elemento central na dinâmica das relações de produção, a burocracia pública, técnica e racionalizante, tem um papel de destaque na regulação das relações sociais, principalmente na dinâmica “*capital x trabalho*”, da qual é corolário o sistema de previdência social. Burocracia e capitalismo, desenvolvem uma relação de interdependência por interesses recíprocos, pois ambos precisam da racionalidade para se desenvolver (GOUVÊA, 1994, p. 45).

O emprego desta racionalidade ao sistema de previdência social, portanto, marcará a atuação sistemática de um grupo de técnicos, que construindo uma identidade burocrática, será capaz de determinar as nuances da dinâmica “*capital x trabalho*”, a ponto de consolidar uma identidade funcional de servidor público e diferenciar o seu regime de proteção social daquele aplicável aos demais trabalhadores, se distanciando das políticas de previdência social das quais são eles próprios os criadores.

Estamos adotando como opção metodológica a análise do comportamento e discurso burocrático na formulação das premissas legais de estruturação do sistema previdenciário, sem a pretensão de estudar a política do executivo e legislativo ao longo dos governos e sua relação com a burocracia. Nesse sentido, queremos observar a participação da burocracia previdenciária – notadamente os burocratas do IAPI – como um grupo cuja atuação pública em prol da defesa do interesse público e em defesa da previdência social lhe deu subsídios políticos para agir de maneira auto-interessada, sendo a proteção previdenciária diferenciada, o mote principal de sua atuação.

O critério da diferenciação pela especialidade, consolidado na identidade de servidor público, será então, o fundamento da existência de proteções previdenciárias diversas entre os servidores públicos e os demais trabalhadores, por meio do qual diferenciam-se os indivíduos responsáveis pela criação das políticas previdenciárias e aqueles que são objeto de tais políticas.

É importante observar, entretanto, que tal recurso de diferenciação pela especialidade, apto a justificar proteções sociais desiguais, é exitosamente sustentado nas

entrelinhas de uma aparente aproximação entre os regimes de previdência (RPPS e RGPS), processo este evidenciado após o advento da Constituição de 1988.

Observaremos em nosso trabalho que a Constituição de 1988 não modifica os padrões de diferenciação existentes antes de sua vigência, muito pelo contrário, através de suas disposições formaliza-se a ideia de diferenciação pela especialidade através do tratamento previdenciário diferenciado entre ambas as categorias de trabalho. A partir das reformas previdenciárias – à princípio destinadas a unificar o tratamento previdenciário – as diferenças entre regimes se asseveram, e o tratamento entre segurados ao invés de ficar mais isonômico, fica cada vez mais desigual e segmentado.

Para analisar tal aspecto, finalizaremos nosso estudo com uma abordagem sobre as disposições previdenciárias na Constituição de 1988, enfrentando, especificamente, as reformas na previdência social e a forma pela qual tais reformas, ao invés de aproximar o tratamento entre segurados do RPPS e do RGPS, asseverou o tratamento desigual entre ambos.

Em nossas análises, pretendemos deixar claro que apesar das reformas previdenciárias serem apresentadas enquanto elemento racionalizador dos sistemas de previdência, e por isso mesmo, como instrumentos de igualdade entre os regimes, sobretudo aquelas direcionadas à previdência no serviço público, na verdade, seu objetivo é exatamente o de legitimar a permanência do padrão administrativo das relações previdenciários nos moldes da continuidade de uma relação *pro-labore facto*.

Ao final, concluiremos que a mera existência de sistemas de previdência social diversos entre servidores públicos e os demais trabalhadores, por si só, configura uma patente inconstitucionalidade diante da clara afronta ao tratamento isonômico preconizado em nossa Carta Constitucional, na medida em que tal divisão mantém dentro do sistema constitucional todas as nuances de uma política pública que mais concentra riquezas do que distribui, que mais atende a particularidades funcionais do que a interesses sociais, que mais fragiliza a ordem social prevista na própria constituição do que a fortalece.

## 2 A BUROCRACIA, SEUS DESAFIOS CONCEITUAIS E A NOSSA ABORDAGEM

Ao iniciar o desenvolvimento da pesquisa proposta, nos deparamos com uma série de dificuldades conceituais e empíricas no enfrentamento de questões relacionadas à burocracia pública. Dahrendorf (1982, p. 56) fez uma captura realista da complexidade de se trabalhar com o tema, ao afirmar que: “não há nenhuma palavra em nenhuma língua moderna para descrever este grupo que não é grupo, esta classe que não é classe, este estrato que não é estrato”.

O simples fato de ser, ainda hoje, uma categoria científica no estudo das organizações e um importante elemento do Estado, sobretudo do Estado moderno, cujo conceito ainda não se revela pacificado e o fenômeno compreendido, fará recair sobre as colocações que delinearemos a seguir, um grande contingente de interpelações. Consideramos, entretanto, que o enfrentamento de tais questões, sem nenhuma pretensão de esgotá-las ou de resolvê-las, é indispensável para o desenvolvimento do trabalho.

No campo do senso comum, duas perspectivas parecem as mais difundidas sobre a burocracia pública: aquela que a culpa pelo mau funcionamento do Estado, em razão de excessivo apego aos procedimentos e as formas, em detrimento do resultado final de sua atividade, e outra, que a culpa de ser mera executora dos desígnios de uma classe dominante, uma elite, a burguesia, etc. Acrescente-se a essas duas vertentes a da própria burocracia, cujo discurso busca desvelar uma atuação cuja única razão de ser é o interesse público, dentro do vasto significado e indeterminação que o conceito compreende (GOUVÊA, 1994, p. 23-24).

No plano das abordagens usuais é importante que tenhamos a convicção de que tais perspectivas são, no mínimo, ingênuas para o enfrentamento da questão da burocracia, e sozinhas, não sustentam uma análise crítica do seu fenômeno na administração pública, tampouco na participação e condução dos interesses do Estado, sobretudo no que se referem às políticas públicas e aos benefícios e serviços destinados ao cidadão. Neste aspecto, Perrow (1986, p. 46-47) conscientemente afirma que:

Quando atribuímos os males das organizações burocráticas e da nossa sociedade à burocratização das organizações, como freqüentemente fazemos, podemos apenas estar fazendo a nós próprios de bobos. Podemos estar falando de exemplos específicos de má administração, os quais, naturalmente, são muitos já que as pessoas são mais ou menos imperfeitas; ou estar falando sobre os usos do poder gerado pelas organizações. A presença de hierarquias, regras, divisão do trabalho, estabilidade, etc., dificilmente pode ser culpada pela má administração ou pelos abusos do poder social.

Dessa maneira, criticar as estruturas organizacionais ou uma conformação específica de sua divisão do trabalho, ressaltando eventuais ineficiências ou incompatibilidades em seus resultados em relação às expectativas individuais ou coletivas da sociedade, à princípio, não revelam a problemática em torno da questão da burocracia, é dizer, constitui-se uma abordagem apenas superficial.

No plano teórico, Bayer (1975, p. 68–69) elenca duas concepções estruturais de percepção do fenômeno burocrático: a concepção instrumental e a da burocracia política, ou também chamada de autonomista. A primeira, define que a burocracia: “representaria uma estrutura com funções de implementação de decisões tomadas em uma esfera política” e “cumpriria o papel de executora dos interesses das classes dominantes” (GOUVÊA, 1994, p. 24), enquanto a segunda:

[...] vê a burocracia como um grupo social próprio, possuindo assim uma articulação específica de interesses, cujo estudo, devido a sua posição estratégica no sistema político, seria importante para a melhor compreensão dos diversos aspectos da política governamental (BAYER, 1975, p. 68).

Sobre a primeira perspectiva instrumentalista, vale trazer à baila a análise de Martins (1985, p. 27-28) por meio da qual se opõe a esta abordagem de inspiração marxista da burocracia (pela ótica do controle de classes), na medida em que:

[...] não é através da identificação de classes ou grupos que se beneficiam da ação exercida pelo Estado que se esclarece a posição detida por tais beneficiários na escala de poder e, muito menos, que se esclarece a natureza das relações entre a burocracia estatal e os detentores do capital.

Ao discutir o papel da burocracia nos termos instrumentais, o referido autor, baseado na teoria de Offe e Ronge (1975), elenca dois elementos à ela centrais para expor sua releitura: o argumento da “coincidência necessária” entre o interesse institucional do Estado e o da acumulação privada e o argumento dos “requisitos constitutivos divergentes”.

Quanto ao argumento da “coincidência necessária”, observa Martins (1985, p. 37-38) que sendo o Estado capitalista uma forma institucional de poder político, é vedado organizar o sistema produtivo por critérios próprios, eles são privados. No entanto, o poder político exercido pelo Estado depende indiretamente do volume da acumulação privada, haja vista que os recursos materiais que o Estado dispõe são dela decorrentes, pela via da imposição fiscal, por exemplo.

Organizar o pensamento dessa maneira abre um flanco de ataque à concepção vergastada pela primeira corrente, na medida em que a ação do Estado voltada para expandir a acumulação não decorre do controle exercido pela classe capitalista sobre o seu aparelho, mas do próprio “interesse institucional” deste em favorecer e garantir a expansão do processo produtivo do qual depende materialmente o exercício de seu poder.

O segundo ponto central da teoria de Offe e Ronge, ressaltada por Martins, decorre do primeiro. Considera a existência de uma dupla determinação do poder político: a forma institucional, por meio do qual o acesso ao poder é determinado pelas regras do governo democrático e está aberto a grupos políticos ou partidos que ganhem apoio eleitoral suficiente, sendo que esta primeira determinação esconde uma segunda forma chave segundo Martins (1985), que é exatamente a existência de um conteúdo material desse poder que, para ser exercido, depende das receitas geradas pelos processos de acumulação capitalista, e não necessariamente das preferências do eleitorado.

Esses dois “requisitos constitutivos divergentes” são reconciliados na “generalização da forma mercadoria”:

[...] em todos os níveis das relações existentes na sociedade. [...] Por isso é que a intervenção típica do Estado capitalista é dirigida no sentido de manter artificialmente a forma mercadoria (através do *welfare state*, subsídios ao capital, reciclagem de força de trabalho, etc.) dos atores sociais que tenham perdido a capacidade de participar da relação de troca (MARTINS, 1985, p. 39).

Ocorre, então, que no capitalismo contemporâneo, a dificuldade consiste em superar as deficiências do mercado em razão de sua fraca capacidade corretora, e simultaneamente, as formas de *welfare state* utilizados para tanto, diante da crise fiscal por ele provocada. A partir desse desafio do Estado capitalista moderno, incorre em novas formas de contradições:

Uma dessas contradições seria que, na medida em que se amplia ação do Estado para garantir e repor as relações de troca por via política e administrativa, as vastas estruturas burocráticas criadas para realizar essa função tendem a escapar à forma mercadoria. (MARTINS, 1985).

A ampliação do Estado, sobretudo daqueles de industrialização recente, como é o caso brasileiro, fica ainda mais caracterizado, haja vista que ele próprio, pela inserção no aparelho de produção e no setor financeiro através de empresas e agências financeiras estatais, acabou por adquirir uma base própria de acumulação, reforçando o problema da dependência da burocracia estatal ao volume e ao progresso da acumulação privada. Quer dizer, ter uma

base própria de acumulação reforça o poder político da burocracia e fortalece seu embasamento social, já que:

[...] a apropriação que faz a burocracia do excedente (sob a forma de salários, “fringe benefits”<sup>1</sup> ou participação nos lucros das empresas estatais), assim como as condições para sua própria reprodução enquanto grupo social, passam a realizar-se a partir dessa base própria de acumulação que ela controla e que é de seu interesse expandir – o que não pode deixar de se refletir sobre a questão de seus interesses específicos e a de sua autonomia (MARTINS, 1985, p. 40).

E segue o referido autor concluindo que: “A expressão Estado capitalista deve ser entendida, assim, num duplo sentido: a de um Estado garante da ordem social capitalista e a de um Estado cujo aparelho se expande com (e através de) práticas capitalistas” (MARTINS, 1985, p. 40).

Nesse ponto, insere-se a segunda perspectiva, a da burocracia política, também chamada de autonomista, típica do fenômeno burocrático enquanto no fenômeno político e particularmente interessante ao nosso objeto de pesquisa. Essa visão, à princípio, comportaria inúmeras definições genéricas sob as quais o rótulo do interesse próprio, caberia em diferentes denominações: corporação, estamento ou mesmo classe social, abordagens essas estabelecidas com maior destaque nos pensamentos de Oliveira (1985), Vianna (1978), Raymundo Faoro (2012) e Bresser-Pereira (1980).

O cuidado ao se analisar tais conceituações é exatamente o de não utilizá-los como rótulo, mas segundo uma avaliação específica, adotá-lo após um exame: “do grau de consistência do próprio fenômeno burocrático” (BAYER, 1975, p. 69). Este exame, contudo, só é possível mediante a análise de uma multiplicidade de variáveis atrelada a elementos que estão todos inter-relacionados por uma complexa rede de relações estabelecidas no plano econômico, institucional e político:

A dificuldade em olhar a questão da burocracia começa ao percebermos que, não são só os condicionantes estruturais, nem só os interesses de grupo, nem só os traços fundadores que compõem o tipo ideal weberiano, nem só o corporativismo, nem só o contexto, mas tudo ao mesmo tempo, e muita coisa mais, delimita o espaço de poder da burocracia, bem como molda sua lógica de ação (GOUVÊA, 1994, p. 37).

É dizer:

---

<sup>1</sup> Tradução Livre: “Benefícios Extras”.

[...] refletir sobre a relação entre burocracia e Estado a partir de uma perspectiva histórica concreta e não de um ponto de vista abstrato e a-histórico, como é mais usual na área de Estudos Organizacionais e da Teoria da Administração, implica colocar sobre bases concretas pesquisas sobre a constituição, a estrutura e a ação do Estado na sociedade contemporânea. Assim, as reflexões sobre gestão de políticas públicas, gestão tributária, governança, entre outras coisas, devem ser sustentadas em conceitos que se originam das especificidades sociais, econômicas, culturais, jurídicas e políticas (FARIA; MENEGHETTI, 2011, p. 435).

O modo de desenvolvimento singular do Estado brasileiro resultou em conformações sociais específicas de configuração do aparato institucional, cujas particularidades resultam em um arranjo político-administrativo também diferenciado, culminando em uma forma igualmente particular de atuação estatal, de consolidação e distribuição do poder burocrático.

No contexto de nossa análise, esta indeterminação é especialmente evidente em razão das metamorfoses pelas quais passou o Estado brasileiro no final do século XIX e início do século XX (que abordaremos adiante), períodos especialmente importantes para a constituição e consolidação da previdência social no país, diante das idiosincrasias da transição do regime oligárquico rural para a formação central de um poder político unitário, com a incorporação de classes sociais ao processo econômico, até então amorfas e sem papel definido dentro do panorama político.

Estas características podem ser evidenciadas no Brasil, principalmente, a partir da década de 1930, quando se estabeleceu um ambiente em que a atuação da burocracia pública passa a ter um contexto relevante na formação social, através de uma atuação do Estado na qualidade de ator e promotor de um processo *sui generis* de desenvolvimento nacional, cuja relevância se dá pelo múltiplo papel da burocracia na consolidação do Estado: na qualidade de agente indutor do desenvolvimento econômico e industrial, participando e gerindo um processo desenvolvimentista; na reordenação das relações sociais, necessária à implementação de uma nova fase do capitalismo de mercado, e; na construção e reformulação de suas instituições e estruturas administrativas, seja para organiza-las, como para adequá-las e reformá-las.

Dessa forma, longe de ser uma abordagem estática, como sugerem as debatidas visões de Vianna (1978) e Faoro (2012), a problemática da definição do papel e da autonomia da burocracia vem sendo objeto das mais variadas análises, haja vista o amplo espectro de abordagens possíveis para o estabelecimento do seu papel dentro da estrutura social e administrativa do Estado.

Não obstante, este é o motivo pelo qual as análises mais profícuas relativas ao papel e ao grau de autonomia que detém a burocracia, consideram-na, para delimitar o seu campo de ação, em um dado momento específico e segundo um contexto determinado de relações. É dizer, compactuamos da visão de que a burocracia não tem “uma” natureza, isto é, não é a-histórica e, portanto, não pode ter características fixas e imutáveis, mas estão de acordo com as condições sociais gerais em um determinado contexto (MISOCSKY, 2001).

Tomemos como base a acepção de Bresser-Pereira (1980), pensamento mais atual (em relação ao de Vianna e Faoro), cujo dado diferencial em relação aos demais pensamentos é o seu desprendimento da vertente do “mal de origem”, isto é, de que nosso problema ve(m)(io) de Portugal, com a importação do Estado português na colonização brasileira, adotando uma nítida perspectiva política da burocracia, enquanto um fenômeno de poder.

Sua abordagem busca analisar o papel da burocracia estatal no moderno Estado capitalista, defendendo a existência de uma nova e proeminente classe, a tecnoburocracia. Mais do que a classe dos tecnoburocratas, o referido autor defende a existência de um capitalismo tecnoburocrático, por meio do qual se realiza um modo tecnoburocrático ou estatal de produção.

Este modelo produtivo seria liderado por uma classe social – a classe dos administradores –, portadora da “organização”, que pela sua atribuição coordenadora e regulatória, teria o poder de determinar as atividades econômicas e produtivas, sendo este o próprio cerne da relação produtiva desta sociedade tecnoburocrática, isto é, sendo este o próprio modo tecnoburocrático de produção (BRESSER-PEREIRA, 2014).

Dessa forma, o exercício das funções de coordenação e regulação das relações produtivas, estabelecida pelo papel de produtor de bens que o moderno Estado capitalista passa a desempenhar, leva à tecnoburocracia o controle da propriedade coletiva dos bens do Estado, através do seu saber técnico, operacional e do monopólio da informação, dando-lhe um natural lugar de destaque (BRESSER-PEREIRA, 1980).

Ao afirmar sua convicção e questionar a ideia de que à burocracia não cabe um lugar de destaque no moderno Estado capitalista, ou que pelo menos esse lugar de destaque não está garantido, Bresser-Pereira (1994, p. 14) – provocativamente – indaga: “O que está garantido em um mundo capitalista-tecnoburocrático em contínua mudança, onde o progresso técnico, pelo qual a tecnoburocracia se responsabiliza, é o grande fator de mudança?”.

A existência da classe dos tecnoburocratas, na forma como a ela se refere Bresser-Pereira, sugere a possibilidade de, em concorrência com a burguesia e com o proletariado,

atue visando na disputa por bens e excedentes produtivos, ainda que assim proceda independentemente do exercício de uma consciência de classe, mas apenas:

Que ela participe das novas relações de produção que estão surgindo, que estas novas relações de produção sejam básicas para a definição de um novo modo de produção e que, como consequência, o novo grupo social tenha tamanho ou massa crítica suficiente para formular um projeto histórico destinado a fazer dela no futuro a nova classe dominante (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 10).

Na visão do referido autor, o modelo capitalista-tecnoburocrático, é definido por uma relação de persistência burocrática, alicerçada no critério do exercício da atividade técnica, enquanto elemento distintivo e justificador para o casamento entre capitalismo e Estado moderno, uma vez que suas atividades são desenvolvidas no plano regulatório da economia ou em áreas típicas do mercado.

Adotando-se como referencial a perspectiva da existência de uma classe tecnoburocrática, seria possível afirmar, que apesar de todas as modificações políticas incorridas no Estado brasileiro a partir do final do século XIX, sobretudo as alterações políticas de classes dirigentes, as mudanças conceituais na administração pública e a própria concepção do papel do Estado na sociedade brasileira ao longo do século XX, à burocracia estaria garantida uma posição específica na estrutura social?

Responder afirmativamente importaria em traçar um caminho bem menos sinuoso ao enfrentar nosso problema de pesquisa. Entretanto, seja por conhecimento ou extrema ingenuidade, estamos considerando que o nosso problema de pesquisa suscita um tratamento da burocracia que transcende um pretense status de classe ou a condicionante técnica de sua atividade.

Queremos enxergá-la como uma força centrípeta, inserta dentro do aparelho estatal, corporificada pelos diversos segmentos da burocracia pública, cujas relações podem resultar em uma relativa autonomia, a partir de lógicas de ação particulares a cada uma delas, que se inscrevem no próprio modo de expansão do Estado, e por via reflexa, na sua relação com a sociedade, através das políticas públicas que implementam e coordenam. Observamos dois argumentos que poderiam reforçar essa posição.

O primeiro, consiste em perceber que apesar do Estado assumir um importante papel no capitalismo moderno como um instrumento regulador da sociedade frente ao mercado, a autonomia daquele em relação a este não valida, por si só, a conclusão silogística de que a burocracia que o compõe também seja autônoma, tampouco que sua atuação sirva de justificativa ou elemento para garantir-lhe um espaço reservado, sobretudo no que concerne

ao tema da nossa pesquisa, a proteção previdenciária. Criticamos tal posicionamento por ser metonímico e impor, ao final, a determinação do Estado pela sua burocracia e da burocracia pelo Estado.

Ainda nesse aspecto é absolutamente imprescindível adiantar algo que será tratado adiante, mas que desde já precisa ficar claro: não consideramos que a proteção previdenciária diferenciada ou assimétrica, objeto de nossa pesquisa, tenha sido a qualquer tempo ou esteja, em qualquer quesito, relacionado a um processo de disputa, franca e aberta, por vantagens ou excedentes produtivos, travado pela burocracia em contraposição aos interesses do proletariado urbano.

Pelo contrário, nesta etapa do trabalho estamos inclinados a acreditar que os elementos a serem analisados adiante revelarão que, pelo menos no aspecto da proteção previdenciária, a assimetria que lhe subjaz não faz parte de uma bandeira de classe ou de uma justificativa técnica, constituindo-se, a princípio, como uma política de privilégio.

No que se refere a este primeiro ponto, o próprio Bresser-Pereira (2007, p. 7) afirma que:

Ao mesmo tempo em que é um grupo de interesses como qualquer outro que pressiona o Estado, a burocracia pública constitui ou integra o aparelho do Estado. Por isso, é freqüente a confusão entre o Estado e a própria burocracia pública, e se atribuir ao Estado uma “autonomia relativa”. Se o Estado fosse a sua burocracia, quando esta tivesse muito poder seria legítimo em se falar em autonomia do Estado. A burocracia pública, porém, é apenas um dos setores sociais que buscam influenciar o Estado.

Entretanto, ao reconhecer que o exercício pela burocracia de competências institucionais, isto é, o exercício das funções inerentes ao próprio Estado, configuram exatamente o modo de produção que lhe confere o status classe, Bresser-Pereira não dissocia o Estado de sua burocracia como considera no trecho anterior, conferindo tratamento unitário à burocracia pública em detrimento do Estado ou vice-versa, incorrendo novamente na definição que descrevemos anteriormente.

O segundo argumento é relativo ao monopólio da ação técnica pela burocracia enquanto elemento que lhe confere distintividade. Sabe-se que o caráter técnico da atuação estatal, enquanto elemento de criação, implementação e avaliação de políticas públicas, certamente tem um lugar de destaque e é pré-requisito indispensável à sobrevivência de qualquer proposta de ação pública que pretenda ser bem sucedida, não só pelas perspectivas de resultados de suas ações, mas como parte integrante dos elementos que compõem suas justificativas.

É dizer, as perspectivas técnicas empregadas na atuação Estatal foram e hoje mais do que nunca são, formas de demonstrar e justificar uma atuação racional, impessoal, e portanto, isonômica da administração pública em relação aos jurisdicionados. Tanto é assim, que tais critérios são condicionantes para o estabelecimento das mais diversas políticas coordenadas pelo Estado, aí inseridas, por exemplo, a distribuição de encargos tributários, a distribuição de bens e serviços de natureza assistencial e assim por diante.

A questão que parece fundamental, neste ponto, é a forma pela qual o critério da atividade técnica pode surgir como elemento que distingue a classe tecnoburocrática – como denomina Bresser-Pereira – das demais, e lhe coloca em lugar de natural destaque. Pelas observações delineadas até então, nos parece que a atividade técnica como elemento distintivo – numa concepção de classe tecnoburocrática – está assentada na mera pertinência racional-burocrática de um modelo de administração inerente ao estado capitalista moderno.

Contudo, importa ser observado que esta característica inerente ao Estado moderno – ser administrado segundo critérios secularizados, isto é, racionais – não o torna, em si mesmo, comandado por uma classe de tecnocratas. Nesse sentido, Martins (1974, p. 21) afirma que: “A atuação específica de um contingente técnico-científico enquanto tal não implica, de forma automática, na consequente tecnocratização de qualquer aspecto ou dimensão do sistema social global”.

A questão é a seguinte: se temos uma administração cada vez mais secularizada, a lógica é quanto mais o sistema segue os passos da burocratização, menor é o espaço para a percepção de uma atuação autônoma dos seus componentes:

[...] a burocratização de um sistema organizacional, exatamente porque aumenta a racionalidade, a eficiência e a objetividade do sistema, exclui a possibilidade do staff administrativo transformar-se num organismo tecnocrático capaz de sobrepor-se ao escalão dirigente. Isso é assim porque, no sentido administrativo que até aqui estamos discutindo, a burocratização esvazia o poder do burocrata e o converte em instrumento simultaneamente eficiente e subserviente a serviço de um comando centralizado e supremo (MARTINS, 1974, p. 32).

Sensível a esta questão, o que nosso problema de pesquisa deixa transparecer, é exatamente uma subversão do critério da atividade técnica enquanto elemento de distinção. Longe de caracterizar um modo de produção ou uma classe social, o critério da especialidade pela atividade técnica inerente à burocracia, servirá como um importante elemento retórico de propósitos eminentemente a-técnicos.

Isto é, ao invés de estabelecer critérios isonômicos e proteções igualitárias, ao invés de marcar a pertinência secularizada de administração dos negócios do moderno estado

capitalista, a atividade técnica é utilizada exatamente para subvertê-lo, servirá para manutenção de privilégios na proteção previdenciária.

Pretendemos observar, através desta investigação, que há uma disfuncionalidade burocrática, na visão de Thompson (1967, p. 28) qualificada como um: “crescente desequilíbrio entre os direitos de posições de autoridade, de um lado, e as capacidades e habilidades exigidas na era tecnológica, do outro, o que gera tensões e inseguranças no sistema de autoridade”.

Neste ponto específico, concordamos com a percuciente observação de Gouvêa (1994, p. 31-32) sobre a burocracia, na qual defende que:

[...] sua posição na estrutura social não está garantida, mesmo pertencendo a um Estado produtor, e tendo interesses próprios, capacidades técnica e operacional distintas, coesão interna. Esta posição só se define a partir de um dado modo de desenvolvimento das relações entre as classes em situações concretas e não no nível de abstração em que este debate se desenvolve.

Vamos um pouco adiante. Apesar de considerarmos capacidades técnicas e operacionais como características distintivas de determinados segmentos da burocracia pública, estes elementos, tampouco e principalmente, a coesão interna, podem ser generalizados no âmbito da burocracia pública, para qualificá-la como classe social.

Um bom exemplo disso é a análise de Martins (1985, p. 12), que observa, ao discutir o processo de expansão do Estado brasileiro a partir da extensão de suas atividades empresariais, que a própria administração pública no período pós-64, ainda que fortemente centralizada por um lado, e em franca expansão empresarial por outro, apresentou graus distintos de autonomia:

[...] ficou clara, para mim, a defasagem que se vai progressivamente estabelecendo entre o setor governo, as entidades governamentais autônomas que giram na órbita do primeiro e as empresas estatais propriamente ditas. Este é, seguramente, o problema central do Estado no plano específico de sua organização interna. (Por setor governo entende-se aqui Executivo e Ministérios).

E aqui duas observações são cabíveis. A primeira é um reforço daquilo que já foi mencionado anteriormente: o grau de autonomia das organizações e entidades públicas não determina o grau de autonomia de sua burocracia. Como percebeu Martins (1985), diferentes setores do Estado, em momentos distintos, possuem graus variáveis de autonomia, sendo certo ainda, que a forma de atuação do Estado na economia também não é suficiente para determiná-la.

A segunda observação é uma qualificação da primeira. Apesar da autonomia da entidade ou organização não corresponder à autonomia de sua burocracia, não é errado, contudo, a assertiva de que segmentos específicos da burocracia pública são, em maior ou menor grau, influenciados pelo âmbito de atuação das organizações ou agências a que se encontram vinculados. E é exatamente neste ponto que cremos estar a possibilidade das estruturas burocráticas escaparem à forma mercadoria, como afirmou Martins (1985) ou que possamos verificar uma disfuncionalidade burocrática, isto é, uma discrepância na correlação necessária entre posição de autoridade e capacidades técnica, como afirma Thompson, para a apropriação de excedentes sob a forma de benefícios extras. Pode-se afirmar que isto decorre do:

[...] fenômeno da crescente multiplicação das interações burocráticas entre o setor público e o privado e dos diferentes ramos de um e de outro entre si.

[...]

A articulação das atividades essenciais ao desenvolvimento do sistema exige o contato assíduo entre um sem-número de pontos nodais das extensas redes burocráticas que penetram as várias esferas da vida social. Utilizando-se dos mais variados meios de comunicação, burocratas de todo o tipo dão prosseguimento a um incessante intercâmbio de opiniões, projetos, informações e demais itens necessários ao entabulamento de negociações. [...] Daí decorre a presunção de que de fato alarga-se cada vez mais a área de manobra deixada ao arbítrio exclusivo do contingente burocrático, em detrimento das lideranças que figuram no primeiro plano do cenário (MARTINS, 1974, p. 34).

E isso não ocorre somente pelas organizações ou agências per se, mas por uma série de outras variáveis relacionadas a partir dos espaços organizacionais, como por exemplo: pelos recursos que manejam, pelos objetivos das políticas que coordenam, pelas vicissitudes das atividades que executam, pela relação institucional que mantém com outras esferas governamentais ou com o setor privado, pelos segmentos da sociedade civil com os quais se relacionam, pelas possibilidades de ascensão funcional nela inculpada, pelas formas de distinção funcional que lhe são possíveis ou mesmo – sem nenhuma pretensão exaustiva – por todas elas juntas.

O importante a ser observado neste ponto é que as variáveis propostas gravitam em torno da análise das organizações ou agências, como fato central do estabelecimento de um espaço de poder da atuação burocrática. Tomemos por exemplo a questão da ascensão funcional. Schneider (1994, p. 32) se refere ao aspecto da carreira como elemento que determina os limites e as oportunidades dentro das estruturas organizacionais:

A análise das carreiras está presente já há muito tempo e aparece em muitos estudos díspares, apesar de não ocupar lugar tão central como defendo. Weber definiu cuidadosamente elementos característicos da organização burocrática (e a autoridade legal-racional) em termos de carreiras: ingresso por concurso, vitaliciedade, salários fixos em dinheiro e vias de promoção identificáveis dentro da estrutura burocrática.

No entanto, a questão das carreiras depende do grau de institucionalização das estruturas organizacionais do Estado. É dizer, as carreiras reforçam uma natural discrepância entre segmentos da burocracia, que vinculados aos quadros funcionais de suas respectivas organizações, atuam sempre no sentido de dar-lhe mais importância, seja pela atribuição de novas competências, ou, por exemplo, pelo manejo de um orçamento cada vez maior. Com competências institucionais mais amplas ou maior disponibilidade de recursos para a realização de sua atividade fim, maior será sua capacidade de influenciar a construção política de sistemas legais e na definição de procedimentos.

Tal forma de atuação impõe uma competição implícita entre a burocracia, na medida em que, as competências e o orçamento qualificam-se como bens disputados dentro da administração pública, capazes de levar uma organização ao ápice de suas atividades ou condená-la ao ostracismo, pela falta de meios para se firmar como ponto de referência na condução técnica de determinados assuntos.

A questão das carreiras, neste aspecto, está tão ligada ao grau de institucionalização da organização como o Estado está ligando às suas estruturas administrativas. Quanto maior é a visibilidade e a relevância da organização, maior a capacidade de valorização daquele segmento da burocracia que está à ela vinculado. Na definição de Schneider (1994, p. 53): “Instituições sólidas e fortes existem apenas quando aqueles que se relacionam com elas, os burocratas e os de fora, assumem um compromisso com os seus procedimentos operacionais”, estáveis, valorizados, e por isso, recorrentemente observados.

No que concerne ao aspecto da carreira, outra perspectiva revela ainda mais a impossibilidade de se falar, genericamente, em coesão interna de uma classe tecnoburocrática: ainda que os burocratas estejam vinculados a uma mesma área de atuação, compartilhando competências administrativas comuns ou realizando atividades técnicas similares, não se vislumbra uma comunhão de esforços para o fortalecimento linear de suas posições.

Isso ocorre porque a política de ascensão funcional está especificamente atrelada à organização a que pertence o burocrata, ligada à uma lógica da predominância de sua instituição enquanto referência na definição de procedimentos técnicos, tanto na esfera pública, quanto na privada.

Dessa forma, o fortalecimento das organizações não ocorre segundo a perspectiva das atividades que realizam, o que seria natural se houvesse uma coesão interna típica de classe, ou uma lógica tecnoburocrática de produção como afirma Bresser-Pereira. É dizer, a lógica de sobrevivência pela valorização funcional depende menos dos objetivos institucionais de organizações concorrentes ou complementares e mais das vinculações das carreiras à elas e da capacidade que ambas tem de se reforçar mutuamente.

Duas constatações reforçam essa afirmação. Para expor a primeira, tomemos como exemplo os órgãos de proteção ambiental cujo exercício da atividade de fiscalização e licenciamento se inserem no plano das competências comuns, tal como definido na Constituição de 1988.

É corriqueiro que os órgãos ambientais das três esferas de poder concorram para dar “a palavra final”, principalmente nos casos de licenciamento de grandes empreendimentos. Isto ocorre, sobretudo, pela concorrência das suas respectivas burocracias em institucionalizar a organização ou agência a que pertencem, nos termos descritos anteriormente, no sentido de estabelecerem procedimentos estáveis, valorizados, e por isso, recorrentemente observados.

Contudo, o que se observa na prática é a existência de procedimentos diversos para uma mesma finalidade, diferente em cada agência. Em um primeiro momento, tal constatação ficaria no plano superficial da vilania de um Estado cartorial, com excessivo apego aos procedimentos criados apenas para satisfazer sua sanha procrastinatória, pelo preenchimento da “papitada” que lhe é típica, associando sua trama infundável de formulários e instâncias, ao jeitinho, esperteza ou à corrupção.

Qualificando esta constatação superficial, temos que, na verdade, a diversidade de procedimentos é uma forma velada de competição entre segmentos específicos da burocracia pública, neste caso, a burocracia relacionada à área ambiental, numa disputa para se firmar enquanto “o” segmento técnico capaz de ditar procedimentos de maneira definitiva, e por via reflexa, reforçar a posição de destaque da organização ou agência a que se encontra vinculado como instituição pública de referência.

A segunda observação que nos possibilita dissociar a coesão interna como característica genericamente aferida está relacionada ao que denominamos de política de equiparações. Não haveria necessidade de se estabelecer uma política de equiparações se a burocracia pública atuasse com estrita coesão interna na qualidade de uma classe social.

Esta política de equiparações consiste na prática contumaz de determinadas carreiras do serviço público, diante da essência técnica de suas funções ser igual ou pelo menos próxima daquelas exercidas por outras carreiras, de defender um pretensa isonomia funcional

entre si: Desembargadores com Ministros; Delegados com Promotores de Justiça; Auditores Fiscais Estaduais com Federais; Procuradores de Estado com Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), etc.

Na verdade, a necessidade de se estabelecer políticas de equiparação, só existe porque há uma forte tendência de que determinados segmentos da burocracia pública estabeleçam entre si e os demais, a diferenciação de sua condição e status funcional pela questão remuneratória. Temos novamente, o critério da especialidade como elemento de diferenciação. Estes elementos reforçam uma natural discrepância entre segmentos distintos da burocracia, impossibilitando, novamente, a afirmação de solidariedade de classe ou atuação coesa entre os seus integrantes.

Sobre a abordagem das carreiras, entretanto, é forçoso reconhecer que no período de centralização administrativa e de burocratização do Estado, havia uma grande circulação dos ocupantes de cargos públicos entre as suas organizações e agências, o que poderia frustrar nossas expectativas de identificar critérios de autonomia vinculados à identidade funcional dos servidores e às suas respectivas organizações.

Isso porque a burocratização do Estado brasileiro, apesar de estar em ampla expansão neste período, não foi linear, e sua respectiva modernização aos padrões eminentemente técnicos e impessoais ocorreram apenas em alguns de seus segmentos. Veremos que no campo da previdência social, contudo, haverá exceção. No entanto, segundo Schneider (1994, p. 50), este fator apenas reforça a procedência da identidade anteriormente aferida:

Às vezes, esse tipo de análise [de institucionalização da burocracia] funciona, às vezes não. Em ambos os casos, a abordagem das carreiras pode identificar quando funciona ou não. Se as explicações organizacionais são fracas, as carreiras provavelmente não estão vinculadas a organizações. Se as análises organizacionais parecem funcionar, é geralmente porque as carreiras se conformam aos canais institucionais através de promoções impessoais dentro de uma única organização. Os indivíduos agem como “homens da organização” [...].

Isso será particularmente perceptível na administração da previdência social, a qual veremos adiante, no sentido de que a organização será um fator decisivo no aspecto identitário da burocracia previdenciária, diferenciando-a, inclusive, dos demais segmentos burocráticos então existentes, pertencentes a outras organizações, colocando-a como protagonista na definição de políticas previdenciárias.

Uma nota é importante: a questão das carreiras é mencionada apenas para caracterizar a inexistência de uma coesão interna da burocracia pública enquanto classe e a

forma como esta mesma questão – das carreiras – está fragmentada demais para servir como lógica de ação e determinação de uma autonomia burocrática.

Não estamos buscando, portanto, encontrar uma lógica de ação especificamente determinada pelo quesito da carreira – muito embora essa seja uma abordagem possível – mas apenas reforçando o argumento que poderemos encontrá-la, a partir da institucionalização dos procedimentos da organização a que pertence a burocracia previdenciária, no sentido de:

[...] ao se comportar conforme pressupostos de sua identidade, permitir tanto o cumprimento dos objetivos organizacionais como realizar os seus próprios objetivos. Nesse caso, o sucesso do bureau em cumprir suas funções definidas legalmente é condição ou facilitador do sucesso da burocracia na maximização de seus objetivos. [...] A ação permanente para realizar eficientemente as metas da instituição também possibilita o reconhecimento público dos burocratas, oportunidades de ascensão, influência ou mesmo convite para outros empregos (HOCHMAN, 1990, p. 106).

Vemos, portanto, que é demasiadamente problemática e controversa a investigação de uma resposta apriorística ao questionamento sobre a origem da assimetria na proteção previdenciária baseada apenas e tão somente em elementos genericamente aferíveis à burocracia pública, como desdobramento de um tratamento unitário ou como forma de perseguir sua natureza.

É mais profícuo, então, como estamos nos esforçando para justificar, que façamos a análise proposta adotando como ponto de partida algo mais concreto, analiticamente aferível e determinável. Pensamos que este elemento é a organização, enquanto espaço institucional de exercício do poder burocrático, exatamente por ser este o elemento que qualifica a burocracia pública genericamente aferida, como um segmento burocrático determinado, no nosso caso, a burocracia previdenciária.

As condições em que tal autonomia será obtida serão vistas nas seções seguintes bem como a lógica de ação que sustentou tal comportamento, contudo, o que importa observar é que só há possibilidade de autoafirmação da burocracia previdenciária a partir do momento em que sua atuação está especificamente delimitada pelo espaço organizacional que ocupa, institucionalizando sua participação na política previdenciária nacional.

Essa abordagem parece ser a mais adequada posto que, ao considerar as coisas dessa maneira, o protagonismo assumido pelo Estado na condução de processos sociais e econômicos não representará um descolamento automático da atuação da burocracia pública, a partir do qual consideraríamos ser ela dotada de uma autonomia generalizada, cuja consequência teria sido a capacidade de manifestar interesse próprio nos mais variados setores a que tenha acesso.

Mais do que isso, lograríamos êxito em navegar no meio de dois extremos – entre a abordagem instrumental e a autonomista – comprovando que a atuação autônoma e interessada da burocracia pública, não se dá de forma generalizada e nem pode ser aprioristicamente definida, mas basearia numa série de condicionantes aferíveis, caso a caso.

### **3 O INÍCIO DA ASSIMETRIA PREVIDENCIÁRIA: AS ORIGENS DE UM ESPAÇO E DE UM DISCURSO**

Damos início a estratégia anteriormente exposta de realizarmos uma análise específica e contextual da previdência social e da burocracia previdenciária, como elemento delimitador das razões pelas quais se institucionalizou uma política previdenciária distinta entre os servidores públicos e os trabalhadores da iniciativa privada.

Consideremos, então, como dito anteriormente, que a estrutura do Estado, isto é, seu aparato organizacional devidamente institucionalizado pela atuação burocrática é o *locus* do exercício do poder burocrático. Logo, como ponto de partida, devemos delinear dois elementos distintos: a estruturação da previdência social no país e, a partir de então, a formação de uma burocracia previdenciária.

O observar as características de formação da previdência social, sobretudo no que se refere ao papel do Estado e em sua função criadora da ordem social, garantidora da ordem pública e mantenedora das estruturas de poder, será ponto de partida para a compreensão de nosso problema de pesquisa, é o que dará sentido a uma formação organizacional específica da previdência social, e por via reflexa, da burocracia previdenciária e da sua lógica de ação.

Contudo, longe de pretender realizar um cotejo histórico da previdência social em todas as suas perspectivas – que já se encontra amplamente disponível – queremos apenas resgatar destas perspectivas alguns aspectos que julgamos essenciais à construção desses dois elementos.

Neste capítulo, buscaremos fazer duas abordagens: a primeira está relacionada ao espaço organizacional, isto é, ao início da sistematização espacial da previdência social no país, como evidência de uma efetiva inserção do Estado na política previdenciária e; a segunda se refere ao aspecto político de seu manejo e como ele representa o início de um discurso que fundamentará uma lógica de ação burocrática que atravessa toda a história da previdência social no país e se cristalizará na Constituição de 1988.

Adotamos como ponto de partida para tal análise, o período de criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs, pelo advento do Decreto-Lei 4.682, conhecido como Lei Eloy Chaves, em 1923.

A escolha, contudo, não é arbitrária. Não estamos ignorando, iniciativas pretéritas de planos e instituições, ainda que as considere incipientes e difusas em termos de política previdenciária, mas objetivando viabilizar a análise proposta a partir do momento em que a literatura efetivamente considera instituídos os contornos de um sistema de previdência social

no Brasil, a partir dos quais o sistema previdenciário logrará se expandir e lastrear uma política nacional.

A instituição das CAPs, nesse aspecto, marca um evento de significativa importância para os fins de nosso trabalho: a extensão da proteção previdenciária, legalmente instituída, ao setor privado. Todos os outros esquemas de proteção até então existentes, mesmo os instituídos no período colonial, se restringiam ao setor público: militares, funcionários civis e empregados de empresas estatais. Neste aspecto, é importante observar que:

[...] a proteção social no setor privado baseou-se desde o início, em critérios legais e administrativos diferentes daqueles dos servidores civis e dos militares. Por exemplo, receber o conjunto de benefícios era, para os servidores civis e para os militares, um direito adquirido com a função, e deles não se exigiam contribuições, ao passo que para fazer jus aos seus benefícios, os empregados do setor privado e os servidores paraestatais deviam contribuir com uma percentagem os seus proventos. A proteção social para este tipo de trabalhador era diferente da que usufruíam os serviços civis e militares (MALLOY, 1986, p. 49).

Iniciemos, então, a primeira abordagem que nos propusemos a analisar: a criação de um espaço organizacional destinado à previdência social. Vejamos algumas características inerentes a este sistema das CAPs.

Sob a perspectiva organizacional, a introdução da Lei Eloy Chaves, representou a inserção do Estado brasileiro na regulamentação e fiscalização de um sistema de seguro que, a princípio, funcionava com o suporte de entidades autônomas semi-públicas (as CAPs). É dizer, o governo não participava efetivamente da sua criação e nem da sua gestão, porém regulamentava cada um desses aspectos, inclusive a composição dos Conselhos de Administração, responsáveis por sua direção, obrigando que em cada companhia ferroviária (proteção esta estendida a outras categorias, posteriormente) fosse criada uma entidade, cujo funcionamento estava sob a premissa regulamentar do Conselho do Trabalho, entidade pública de competência consultiva em matéria de trabalho e previdência.

Apesar de não participar da gestão, o governo participava do custeio das referidas entidades, inicialmente na proporção de uma taxa cobrada pelos serviços ferroviários (ainda que tal exação não pudesse ser, efetivamente considerada como contribuição da União, haja vista que o encargo financeiro era suportado pelos usuários do referido serviço). Com o advento da Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), o conceito de custeio tripartite foi inserido no plano constitucional e passou a obedecer a uma proporção igualitária de contribuições entre todos os envolvidos (empregados, empregadores e governo), limitados à carga contributiva do empregado, que variava de caixa para caixa.

A intervenção do Estado na questão social com a criação das CAPs por meio de um Decreto-Lei configura-se um marco no plano institucional, que delimita, portanto, a existência de dois modelos específicos de amparo ao trabalhador dentro do ordenamento jurídico, um destinado ao servidor público, completamente dissociado de uma perspectiva securitária, e um privado, cuja lógica da contributividade, inclusive, já se encontrava presente.

Como afirma Oliveira e Teixeira (1985, p. 21) as CAPs ganharam espaço no plano previdenciário porque revelaram uma experiência diferenciada em comparação com as demais “tentativas de criação de instituições previdenciárias anteriormente aos anos 20”, que “tiveram sempre um âmbito muito limitado e, ao que parece, poucas vezes alcançaram implementação concreta”. Por esta razão, Cohn (1980, p. 6), observa que, exatamente por isso, as CAPs constituirão os “moldes que serão criadas as outras instituições previdenciárias posteriores” sendo correto afirmar, portanto, que “a Lei Eloy Chaves lançou as bases legais e conceituais para todos os esquemas subseqüentes” (MALLOY, 1986, p. 49).

Por ora, no que se refere ao plano organizacional, basta-nos guardar essa constatação. O ingresso do Estado na seara social, mesmo que em um plano regulamentador e fiscalizador, se deu de forma pioneira na previdência social por meio da imposição de instituição de CAPs, em cada companhia de ferro.

Não obstante, ainda que em um primeiro momento não tenha incorporado tais estruturas em seu aparato administrativo, é certo que a mera atividade legiferante sobre o tema já se afigura como prenúncio de sua inserção na seara da política social, mesmo que neste primeiro momento tenha se dado apenas de forma fiscalizadora e consultiva, pelo Conselho do Trabalho. Destaque-se, ainda, que a introdução do Estado nesta seara, por meio do Conselho do Trabalho, acabou por agregar os temas relacionados ao trabalho e a previdência, antecipando de certa forma como tais políticas sociais seriam tratadas e geridas pelo Estado.

Veremos adiante, que no período pós-30, estas mesmas CAPs foram ampliadas a diversos segmentos do trabalho, e posteriormente unificadas nos sistemas de Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), modelo que permaneceu vigente no país até meados da década de 1960. Ao tratar dessa transformação, abordaremos as circunstâncias de consolidação organizacional da previdência social pelo Estado.

Vamos ao segundo elemento que nos propusemos a analisar: o início de um discurso que fundamentará uma lógica de ação burocrática. Para tanto, retomamos o processo político e econômico por meio do qual o sistema das CAPs foi constituído.

A assunção do papel social pelo Estado brasileiro no período da Primeira República, veio em contraposição ao ortodoxo liberalismo econômico em vigor no período, ou pelo

menos em razão da visão deturpada que a oligarquia rural, elite política do período, tinha sobre o seu significado e aplicação.

A doutrina liberal da época sustentava uma postura não intervencionista na política social, e mais especificamente, na questão trabalhista e previdenciária. Ao levar em consideração o contexto liberalista e a ausência do Estado nestas políticas, Oliveira e Teixeira (1985, p. 36) caracterizam a realidade da época inferindo que:

Por toda a parte impera o reino da liberdade; a legislação fabril, esta ‘primeira reação consciente e sistemática da sociedade contra a marcha elementar do processo produtivo’, é muito restrita e ineficaz. Sobre o trabalhador recai não só a forma absoluta de extração do excedente como ainda a contínua insegurança. Em regra, nada impede a despedida imediata após longos anos de serviço, os frequentes acidentes não são indenizados, inexistente a previdência social; no horizonte não se desenha a expectativa da aposentadoria, por magra que seja.

As proposições legislativas relacionadas à “questão social” acabavam por nem serem discutidas, e quando convertidas em Lei, não eram executadas. Na prática, era como se não existissem. Maurício de Lacerda, por exemplo:

[...] apresentou em 1917 um projeto de lei criando o Departamento Nacional de Trabalho. [...] o projeto tornou-se “Decreto Legislativo” (Decreto 3.550, de 16/10/1918), autorizando o Presidente da República a, “sem aumento de despesas”, organizar o Departamento a partir da reformulação de outro órgão (a “Diretoria do Serviço de Povoamento” do Ministério da Agricultura). No entanto, o executivo jamais usou a autorização do Congresso [...] a sequência de tentativas frustradas entre 1904 e 1919, de estabelecimento de uma legislação impôs a obrigatoriedade de indenização por acidentes de trabalho. Quatro projetos a este respeito foram apresentados no período citado, e nenhum conseguiu implementação (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 39).

Esta posição não intervencionista lastreava-se em duas vertentes: a primeira buscava proteger a livre iniciativa e os interesses da livre-empresa, preservando o regime de livre-concorrência de forma ampla, inclusive em relação ao mercado de mão-de-obra e; a segunda vertente baseava-se na configuração federalista nacional, que preconizava a autonomia dos Estados em detrimento de qualquer possibilidade interventiva do poder central.

Na prática, os interesses exclusivistas da oligarquia agrária acabaram por tornar a administração do Estado demasiadamente rígida, para um ambiente econômico e social que cada vez mais lograva êxito em se dinamizar. A sistemática dos valores e interesses rurais, tradicionalistas, dificultaram tanto uma renovação administrativa quanto a compreensão do processo de expansão econômica que o país se encontrava. O Estado achava-se

demasiadamente ligado ao interesse da classe dominante para adotar uma postura independente, quando do surgimento de demandas sociais:

[...] na verdade, os dirigentes políticos, os chefes de Governo (sic) e administradores, voltaram as costas para as manifestações liberais em relação às classes inferiores, não sentindo a menor necessidade de lhes dar atenção se não para atender a seus reclamos, ao menos para discipliná-las e conduzi-las convenientemente (CUNHA, 1963, p. 22).

Diante de um modelo de Estado incapaz de nortear os rumos políticos nesse contexto de expansão econômica, há um consenso na literatura de que as condições para uma ação política e reivindicatória no plano social da massa operária urbana, alocada no setor fabril e no setor de serviços, se intensificaram.

A partir de então o movimento operário-sindical ganha força, consegue espaço na cena política do período, diante de uma atuação crescente de associações, partidos, grupos, sindicatos da base operária, realizando greves, manifestações públicas, publicação em periódicos, movimentos culturais, etc., apesar da postura repressiva do Estado.

Os movimentos grevistas no Rio de Janeiro, em 1917 e em São Paulo, em 1919, foram possíveis enquanto sua bandeira de luta tinha como base a conjuntura nacional de crescimento e diversificação do mercado interno, além de um contexto externo revolucionário propício:

Além das motivações mais antigas dessa movimentação (entre elas a postura liberal do Estado), e da organização crescente dos trabalhadores, a literatura aponta alguns fatores conjunturais que, provavelmente, explicam, em conjunto, a exacerbação da ação popular neste período (a partir de 1917): a elevação dos preços internos, em função da guerra; a intensificação da superexploração da força de trabalho, dada a interrupção na importação de maquinaria; emulação representada pelo contexto revolucionário em toda a Europa. [...] Quanto a esta última questão, o que parece ter ocorrido é que a intensificação das pressões operárias marcou o começo do fim do liberalismo no que tange à problemática trabalhista e social nas áreas urbanas (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 45).

O movimento operário e as incursões políticas da classe média urbana passaram a ser um grande desafio de adaptação à República Velha, que na inabilidade de responder as demandas sociais, acabava por reprimir as manifestações populares pelo uso da força.

Apesar das ações repressivas do Estado ainda terem sido muito presentes na década de 1920, tais medidas já não serviram mais para enfrentar os problemas colocados pela emergência da classe trabalhadora urbana no cenário político, forçando ações governamentais

direcionadas ao campo social. Diante de uma oligarquia já enfraquecida e insegura no poder, a política social encontra no Estado uma importante arena:

As oligarquias dominantes viam-se, desta maneira, muito mais claramente ameaçadas pela continuidade de sua omissão frente à questão social. A manutenção do pacto liberal com o empresariado urbano contrapunha-se não apenas a um incômodo e crescente clima de agitação popular, mas agora também a uma ameaça latente à própria dominação de classe, com um claro exemplo material externo. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 48).

Inicia-se, então, o que Oliveira e Teixeira (1985) definem como uma postura de consenso, que consiste em dar respostas seletivas às demandas aceitáveis do movimento operário, cujo objetivo era, pelo menos, manter a estrutura de dominação e poder então vigente:

O mal fundamental dessas organizações políticas oligárquicas residia na identificação imediatista dos interesses (sic) do Estado com os seus próprios, a ponto de que o Estado passava a empobrecer-se nas suas funções políticas (CUNHA, 1963, p. 23).

No que se refere a esta seletividade, e de forma a melhor compreender sua aplicação política no período, bem como o seu reflexo na construção de uma política previdenciária, tal como objetivamos, Malloy (1986) esclarece que apenas alguns eventos operários efetivamente sagraram-se importantes para demonstrar o alvorecer da classe trabalhadora na luta por seus interesses, enquanto fator determinante na incorporação de políticas governamentais no campo social.

Reputa tal evidência ao relacionar os trabalhadores do setor exportador como ferrovias, docas, frota mercante e de serviços públicos, como transportes públicos ou bancários, cujas repercussões efetivamente geraram distúrbios e caos nos centros urbanos. Contudo, a mesma força não se demonstrava no setor industrial, pois os movimentos variavam muito em relação às decisões do dono de cada fábrica e o segmento dos operários de indústria constituíam o segmento mais amorfo e menos atuante das classes trabalhadoras.

Nessa linha de raciocínio, apesar do sucesso de certos grupos, o referido autor assevera que os movimentos, por si só, não foram suficientes para representar um fenômeno homogêneo, capaz de alcançar altos níveis de organização, e efetivamente, de desempenhar uma atuação apta a modificar as bases institucionais do sistema político e impor as contendas sociais dos trabalhadores em geral (MALLOY, 1986).

Em contrapartida a esta concepção limitadora dos movimentos operários, Oliveira e Teixeira (1985, p. 47) afirmam que os “ataques” da classe operária à oligarquia rural, foram fator determinante para que a questão social fosse enxergada sob outra perspectiva:

Atacada por outros flancos, a fração dominante tem que estar atenta, agora, a estes seus antigos opositores. Dar-lhes alguma resposta além da mera repressão. Os novos contestadores, por outro lado, passam a ver também na questão operária um elemento a considerar, na medida em que, aspirando ao poder, precisam buscar alianças, precisam apresentar-se como portadores de um projeto para a sociedade mais amplo do que os seus estritos interesses corporativos.

Um exemplo disso teria sido a campanha presidencial para a sucessão de Rodrigues Alves, levando à disputa presidencial dois candidatos fora do eixo mineiro-paulista, o paraibano Eptácio Pessoa e o baiano Rui Barbosa, que sustentava um programa de reformas, defendendo a democracia social, e por via reflexa, a regulamentação de vários aspectos relacionados ao mundo do trabalho (FAUSTO, 1977).

Seja como for, confirma-se que a política previdenciária serviu para dar uma resposta seletiva à questão social. Esta seletividade, entretanto, não se restringe apenas ao protagonismo político de classes e/ou segmentos da classe trabalhadora, mas, sobretudo, ao protagonismo econômico dos setores aos quais estes segmentos proletariados estavam vinculados, que geravam a sustentação econômica e política da oligarquia. Em um primeiro momento, apenas esses foram os setores contemplados por uma política previdenciária.

Ressalte-se, como já dito anteriormente, que a abrangência das CAPs, no ano de sua instituição foi restrita aos funcionários das estradas de ferro, que controlavam um importante serviço público, crítico à economia cafeeira, e posteriormente, em 1926, foi expandida tão somente para os trabalhadores portuários e marítimos, todos ligados ao setor-chave exportador. Este aspecto é bem observado por Nogueira (2012, p. 42):

A escolha das primeiras categorias de trabalhadores urbanos do setor privado incluídos no sistema de previdência social proporcionado pelas CAPs – ferroviários, portuários e marítimos – se justifica por duas razões: a importância que desempenhavam para o modelo capitalista então vigente no Brasil, baseado em uma economia voltada para a exportação de produtos primários, priorizando assim setores ligados às atividades de infra-estrutura, e a capacidade de mobilização e organização dessas categorias, tornando necessário buscar a sua cooperação por meio da proteção social que lhes era concedida.

Da forma como foram contempladas as categorias profissionais pelas CAPs, a interpretação que fazemos é que o seu desenho enquanto política previdenciária, até então, não decorria de uma noção abstrata de cidadania ou do reconhecimento efetivo de um direito

social, muito menos ao protagonismo político do movimento proletariado, mas, ao contrário, decorria do interesse fundamental em direcionar o comportamento de segmentos do proletariado em prol de sua “cooperação” com a elite oligárquica, dissuadindo a possibilidade de apropriação do espaço social por outros atores.

A postura estabelecida através de um discurso seletivo, por meio do qual se buscava preservar apenas o interesse imediato da elite agrária, para além de mera conjectura teórica, é evidente no próprio discurso parlamentar de Lei Eloy Chaves que, ao apresentar a proposição legislativa de criação das CAPs e seus motivos:

[...] continuou enfatizando as considerações pragmáticas de uma elite claramente interessada em si própria. Os dois esquemas centrais da apresentação eram a necessidade de estimular o trabalho produtivo e lidar habilmente com o conflito social. [...]

A lei foi especialmente feita, portanto, para neutralizar aqueles que propunham a ação radical e direta de uma classe trabalhadora autônoma e agressiva. Enquanto sugeria a colaboração de classe, Chaves também deixava claro que os termos dessa colaboração seriam definidos por uma elite (MALLOY, 1986, p. 54).

A efetivação dessa estratégia se deu por meio de uma segregação horizontal dos trabalhadores, isto é, o sistema previdenciário das CAPs uma vez estabelecido, busca vencer a categorização dos trabalhadores enquanto classe, bem como dissimula a noção de categorias profissionais, introduzindo-lhe uma divisão baseada na vinculação previdenciária. Por meio da criação de várias CAPs, cada uma no âmbito de sua empresa, objetivou-se:

[...] a divisão horizontal dos trabalhadores (num sentido de classe); por exemplo, os segurados dos não segurados, e a categorias segurada (em 1926, os trabalhadores das docas e os marítimos) das outras categorias. A divisão ampliava-se ainda mais e ocorria entre os trabalhadores de cada categoria, variando ainda de uma empresa para outra (MALLOY, 1986, p. 49).

Esses aspectos de constituição do sistema de previdência das CAPs têm uma repercussão específica na formatação de uma lógica de ação neste período e no período subsequente:

Em suma, a política previdenciária no Brasil não evoluiu para uma concepção de previdência social, mas para uma concepção de desigualdade inerente, um seguro social imposto pelo estado e apenas aplicável aos empregados ativos (MALLOY, 1976, p. 118).

Essa visão seletiva da política previdenciária é definida por Cohn (1995, p. 54) como uma regra básica de expansão da previdência social, que levou em consideração:

[...] o critério de inserção no mercado formal de trabalho como mecanismo básico de definição de direitos sociais; e a ordem cronológica de sua implantação pelos diferentes segmentos assalariados em sincronia com a importância dos setores econômicos nos quais esses segmentos estavam inseridos [...].

Inicialmente, destacamos a finalidade política da institucionalização do sistema de previdência social. Embora as classes trabalhadoras lutassem pelo reconhecimento de direitos, à luz dos movimentos sociais estrangeiros, a previdência social foi concebida e inicialmente utilizada como manobra de contenção social, estabilidade econômica, no intuito de garantir a manutenção das estruturas de poder.

Em um período de liberalismo econômico e fragmentação política, a regulamentação da previdência social foi uma tentativa de afirmar a presença do executivo federal na condução dos aspectos estruturais da sociedade, sem, contudo, revelar qualquer necessidade de se libertar de um status quo, até porque não houve a proposição de um coerente “modelo de Estado” (MALLOY, 1986, p. 57), já que, como dissemos anteriormente, os primeiros programas de previdência social não resultaram em uma reformulação das relações entre o Estado e a classe trabalhadora. (MALLOY, 1976).

Apesar dos contextos político e econômico serem diferentes, há permanência desses elementos no período pós-30, que analisaremos adiante. O sistema previdenciário será utilizado como ferramenta para garantir um novo paradigma político de poder, bem como para subsidiar, junto com um conjunto de medidas cooptativas da classe trabalhadora urbana, um novo projeto de Estado baseado em um modelo de cidadania regulada:

Este arranjo, que induziu ao que se chamou a ordem da cidadania regulada (Santos, 1979), veio a reforçar a estrutura de desigualdades sociais no país: a cidadãos estratificados em categorias profissionais, benefícios desiguais (VIANNA, 1998, p. 140).

Feitas essas considerações podemos nos voltar ao segundo elemento de nossa análise neste capítulo, que se refere ao aspecto político do manejo da política previdenciária e como ele representa o início de um discurso que fundamentará uma lógica de ação da burocracia previdenciária, proporcionando uma atuação autônoma, objetiva e autointeressada na condução da política de previdência social brasileira.

Ainda que não haja a dimensão exata no período da Primeira República sobre as “capacidades” da política previdenciária, sendo a participação do Estado, como vimos, muito mais uma reação da elite oligárquica do que uma atuação consciente neste campo é importante observá-la – a política previdenciária – como naturalmente vocacionada para o

estabelecimento de uma ligação entre Estado e sociedade, mesmo com nítido viés político e econômico.

É exatamente esse duplo caráter da previdência social - elemento de resposta a reivindicações pré-existentes e ao mesmo tempo mecanismo de controle - que permite entender a natureza diferenciada do processo de criação e sobretudo atuação dos diferentes institutos durante todo o decorrer de sua história (COHN, 1980, p. 21).

Isso de fato aconteceu no primeiro período republicano, ainda que os efeitos de tal relação tenham sido observados por pouco tempo. Com a ruptura do regime político oligárquico, após a Revolução de 1930, aconteceu de forma muito mais evidente. A previdência social será fartamente explorada enquanto elemento sistematizador da relação entre Estado e sociedade na dinâmica capital x trabalho, também com nítido viés de controle político, em prol de um novo projeto de Estado e de desenvolvimento econômico.

Como consequência dessa exploração mais aberta da política previdenciária, estabelece-se uma diferença basilar entre a política das CAPs e a posterior, dos IAPs, que será o gradual interesse do Estado em participar da gestão das entidades de previdência social, dada sua relevância estratégica, imiscuindo-se tanto no aspecto organizacional do sistema, quanto no seu aspecto finalístico.

E aqui um aspecto interessante, essa ligação passa a ter uma premissa diferente daquela existente na República Velha. A oligarquia agrária queria estabelecer uma relação de continuidade político-econômica pela segmentação do trabalho, implementando, como vimos, um critério de diferenciação ou especialidade entre os trabalhadores, através da previdência.

A lógica de especialidade, introduzida pelas CAPs incorporou uma diferenciação entre trabalhadores da iniciativa privada, a partir do referencial econômico de sustentação de uma elite política, que queria se manter no poder com o “apoio” de determinados segmentos do operariado urbano ou pelo menos com a sua oposição controlada, o canal de transmissão desta mensagem do Estado para determinado segmento do operariado urbano se deu exatamente através da previdência social.

Com o Estado do pós-30 a proteção previdenciária se amplia aos demais segmentos do proletariado urbano e a diferenciação ou especialidade perde o sentido enquanto elemento político de sustentação econômica de uma elite. Agora, o protagonismo na condução do processo econômico de desenvolvimento cabe à própria administração pública, isto é, ao próprio Estado e a previdência social será um dos instrumentos de sustentação política de tal formatação.

De acordo com essa nova configuração, a lógica da especialidade será (re) utilizada para conferir estabilidade a este modelo de Estado, administrativo, técnico, constituindo-se como elemento distintivo, não mais a atividade laboral exercida, mas a posição em que ela é exercida, isto é, entre quem administra o Estado, e por via reflexa a previdência social, e quem é por ele administrado.

Essa posição revela o protagonismo do Estado nesta nova fase, na qual a competição entre categorias era: “estimulada pelo Estado que efetivamente distribuía benefícios diferenciados, estratificando, sob seu controle, a clientela previdenciária” (VIANNA, 1998, p. 141) revelando o potencial da previdência social como “instrumento político não só em épocas de mobilização e democracia, mas também de autoritarismo e controle” (FALEIROS, 2009, p. 156).

A especialidade, então, estará ligada àqueles que concebem e gerenciam as estruturas administrativas e as arenas de concessão e disputas de direitos, no presente caso, as estruturas e direitos previdenciários dos trabalhadores da iniciativa privada.

De forma sistemática, então, queremos dizer que o período de introdução do sistema de CAPs é relevante aos aspectos desta pesquisa em dois sentidos.

O primeiro está relacionado pura e simplesmente à inserção do Estado, no plano institucional por meio de sua intervenção legal, na formação de “espaços previdenciários” que, apesar de não integrar a administração pública nesse primeiro momento, com ela se relaciona intimamente enquanto instrumento de natureza política e econômica, algo que será ainda mais explícito no período pós-30.

O segundo aspecto está relacionado à introdução de um discurso, qual seja, a diferenciação pela especialidade. Embora utilizado em sentido diferente, a atuação burocrática se valerá desse discurso da especialidade para estabelecer um critério de diferenciação entre si e as demais categorias de trabalhadores urbanos.

No sentido que deixamos claro anteriormente, a introdução da especialidade passará a ser aferida pela natureza técnica da atividade de um determinado segmento da burocracia previdenciária, não pelo fato de ser atividade técnica inerente à burocracia, mas por ser ela critério diferenciador entre quem faz o sistema e quem dele usufrui. É isso que buscaremos demonstrar nas seções seguintes.

Ao iniciar tal abordagem, vejamos a premissa institucional do processo de centralização administrativa da previdência social no Brasil, de forma a evidenciarmos as vicissitudes do espaço de poder que influenciou a formação de uma burocracia previdenciária.

#### **4 AS PREMISSAS ADMINISTRATIVAS DA CENTRALIZAÇÃO DO ESTADO NO PERÍODO 1930-1945**

Se a falta de um projeto definido de Estado é assente no período da Primeira República, o período posterior, iniciado com a Revolução de 30, demonstra exatamente um projeto específico para sua consolidação. Com a finalidade de realizar a Revolução Industrial brasileira e de inserir o país no moderno capitalismo de mercado, é igualmente consensual que a expansão das capacidades interventivas passou a ser o principal mote da reestruturação do aparato organizacional do Estado.

Os anos 1930 foram anos de abandono do liberalismo e de aumento do intervencionismo em todo o mundo. No Brasil isto também ocorreu, não simplesmente como um mecanismo de defesa contra a depressão, como ocorreu nos Estados Unidos e na Europa, mas como uma forma de se levar adiante uma estratégia nacional de desenvolvimento. E para isto não havia lugar para o liberalismo econômico, para o *laissez faire*. A hora é de organizar o Estado, de lhe dar o pessoal e os instrumentos que lhe permitam desenvolver uma política nacional de desenvolvimento econômico (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 25).

A extensão e o aprofundamento desse intervencionismo será sentido na burocratização e racionalização das estruturas administrativas, tendo como pólo impulsionador o Governo Federal. Estas alterações facilitarão as mudanças nos campos econômico, político e social, dando subsídio a um verdadeiro processo de transformação capitalista (FONSECA, 2014).

A concentração de poder no governo central e a bandeira do intervencionismo passam a ser gradualmente reconhecidas como uma necessidade, colocando a atuação planejada em contraposição ao modelo reacionário e pontualmente interessado de governo, típico da República Velha.

Apesar de o discurso intervencionista estar atrelado à insuficiência do mercado, para sozinho, alcançar objetivos econômicos e socialmente desejáveis, seu fundamento principal era garantir o pleno funcionamento de uma dinâmica de mercado, enaltecendo a iniciativa privada, coordenando e regulamentando os mais variados setores da economia, viabilizando o crescimento industrial, enquanto base de uma economia até então substancialmente dependente do setor exportador e da demanda proveniente do mercado externo.

A Revolução de 1930, que significou a quebra do poder das oligarquias regionais, teve como principal resultado a criação do estado administrativo no Brasil, estado este que procurou voltar-se para uma administração racional-legal, estabelecendo princípios e regras para padronizar procedimentos. O que ocorre entre 1930-1945 é o fortalecimento da centralização administrativa que, após 1937, adota procedimentos mais intervencionistas. Isso, somado à criação de autarquias e empresas estatais criou a base para o futuro Estado desenvolvimentista (CAVALLIERI, 2009, p. 28).

Além disso, mais do que uma necessidade racionalmente estabelecida, Fonseca (2014) considera que o intervencionismo passou a ser uma ideologia, sobretudo no que se refere à articulação de ideias que demonstravam um hiato entre a realidade do país e as fórmulas ideológicas e jurídicas sobre as quais a elite agrária articulava seu poder, lançando críticas ao liberalismo federalista do Estado brasileiro no período anterior a 1930.

O discurso que fomenta a centralização federal e o intervencionismo estatal consegue associar as limitações existentes no governo da Primeira República ao descompasso existente entre a ordem jurídica e a realidade econômica à permanência de um modelo de Estado puramente político, no qual as camadas dirigentes centravam-se mais em suas particularidades e rivalidades locais, do que na eliminação dos empecilhos políticos e do facciosismo.

Na intenção de conduzir um processo de unificação nacional em prol da industrialização e da modernização econômica, o Executivo Federal, por meio de seus órgãos técnicos, é que deveria assumir o protagonismo decisório. Fonseca (2014, p. 199), infere que:

Em contraposição a ele [federalismo], pregava a necessidade de fortalecimento do Estado Nacional, a eliminação dos poderes locais oligárquicos e a supremacia do Executivo sobre os demais poderes. A defesa da centralização unia-se à da racionalidade, já que as decisões políticas deviam ser substituídas por soluções técnicas, e as fórmulas científicas deveriam ser a alternativa às decisões políticas, sempre parciais e retrógradas.

A ideia é de que o modelo essencialmente político de Estado perca forma e sentido, surgindo, a partir de então, a noção administrativa e técnica de Estado. O estabelecimento deste paradigma teria o condão de conciliar as regulamentações jurídicas à realidade econômica, tendo esta primazia sobre aquela. Vargas defendia esta ideia publicamente e preconizava que a condução essencialmente política do Estado inviabilizava a sua boa administração:

Antes de tudo, o problema brasileiro é um problema administrativo. Os erros e as falhas, resultantes da anarquia administrativa, foram os causadores diretos dos nossos maiores males e os fatores decisivos do movimento revolucionário (FONSECA, 2014, p. 208).

O projeto de paradigma econômico buscado após a Revolução de 30, importaria, necessariamente, no estabelecimento de uma nova dinâmica social a ser coordenada pelo Estado em decorrência da complexificação da vida econômica.

O protagonismo estatal nesta nova dinâmica capitalista servirá, sobretudo, para reformular as relações entre os atores sociais envolvidos no processo de desenvolvimento econômico, estabelecendo-se uma nova coalizão, “baseada na aliança entre os setores substituidores de importação da velha oligarquia, os empresários industriais, os técnicos, os militares do governo e os trabalhadores urbanos” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 23), passando-se a reconhecer oficialmente os vários grupos sociais, por seus respectivos interesses econômicos.

Ao tratar do regime político pós-30, Malloy (1986, p. 62) destaca que:

O que o regime de fato tentou foi expandir o número de atores de “jogo político” nacional, pela incorporação de setores fracos ou excluídos anteriormente, tais como os industriais, a classe média urbana e a mão-de-obra urbana. Mais importante ainda, o regime procurou criar um novo “jogo político” nacional no qual o Estado definia quem iria jogar e como.

Encontram-se, neste ponto, o racionalismo de mercado e o racionalismo técnico-administrativo, na constituição de um novo paradigma nacional-desenvolvimentista. A introdução de uma nova lógica econômica, típica do capitalismo de mercado, pós-revolução industrial, de exploração racional e sistêmica, necessita do seu correspondente racionalizante e estruturante dentro do Estado, por meio do qual o papel coordenador e regulamentador destacado anteriormente será exercido.

A burocracia, agora mais próxima de seu sentido weberiano e a burocratização do Estado, surgem como uma necessidade de assimilação ordenada do capitalismo moderno, cuja coordenação se fará pelo Estado, por meio de estruturas especializadas e técnicas à ele ligadas, criando espaços institucionais por meio dos quais deterá áreas exclusivas de competência e a partir das quais passará a comandar e coordenar diversos setores.

À par da indiscutível realidade intervencionista que passa a reger o modo de atuação estatal no período em questão, é importante observar que a expansão centralizadora do Estado não ocorreu de forma automática, contínua e linear. Draibe (2004, p. 20), por exemplo, consegue demonstrar que no período em questão, o Estado e a Industrialização se conectam por elementos muito mais complexos do que uma mera “autonomia” do Estado em razão da ausência de hegemonia de outros setores econômicos ou sociais, inferindo que tal processo

não foi determinado apenas por um ato de vontade institucional, sem nenhuma raiz estrutural de classe:

E inegável, entretanto, que a transformação no pós-30 não foi unilinear e unívoca, e dificilmente será apreendida por uma caracterização geral da estrutura de poder – o “compromisso”, a coligação conservadora, o populismo –, ou apenas no simples nível do jogo político entre forças heterogêneas.

Ao opor-se a noção do chamado “Estado de Compromisso”, a autora quer demonstrar que não há, no período, desvinculação do Estado de um conjunto heterogêneo de interesses, cuja atuação autônoma transitaria em um vácuo da vida social, pelo contrário, foi exatamente sob o conjunto heterogêneo desses interesses que a política econômica e social voltada para a industrialização pôde ser constituída, especificamente pela inserção de grupos sociais, que embora heterogêneos, constituíam-se numérica e politicamente importantes.

Esta é uma observação necessária nesta fase do trabalho. Não queremos afirmar que a introdução de um paradigma racional-burocrático no período pós-30, levado a cabo pela centralização administrativa, determinou por si só as condições para o estabelecimento da autonomia generalizada da burocracia pública, ou que o Estado atuou no período de forma autônoma em relação aos setores sociais.

Ao determinar o ambiente e as circunstâncias da relativa autonomia da burocracia previdenciária, não estamos ignorando, mas sim admitindo, como considera Draibe, que tal burocracia foi capaz de articular os interesses do proletariado urbano enquanto classe indispensável ao processo de industrialização com os seus próprios, o que possibilitou o estabelecimento de políticas previdenciárias distintas para si e para os demais trabalhadores.

Draibe (2004, p. 35) reconhece que a ação do Estado:

[...] vai adquirindo expressões autônomas através da armação do seu próprio organismo burocrático-administrativo e o funcionamento das instituições. A autonomia do Estado, neste sentido, adquiriu expressão material na medida em que cresceu, por meio de seus órgãos, sua capacidade regulatória e intervencionista. Por outro lado, o mecanismo político de capacidade de atendimento – através de suas políticas – de interesse múltiplos, heterogêneos, ao “reequilibrar”, dentro de suas estruturas, interesses sociais tendencialmente desequilibrados. Nas suas funções de árbitro, de regulador das relações, o Estado eleva-se acima dos interesses imediatos e reafirma sua relativa independência, legitimando seu poder ao dar caráter geral e universal a suas políticas.

Dessa forma, a burocracia previdenciária não se coloca como autônoma pelo mero processo de centralização, mas a centralização favorece um ambiente propício por meio do qual esta burocracia logra êxito em se afirmar enquanto meio de reequilíbrio de múltiplos

interesses, ganhando, por este motivo e não por outro, certa expressão autônoma, na qualidade de árbitro das relações sociais no âmbito da previdência social, desenvolvendo seu papel de promotora do interesse público.

Veremos adiante que é exatamente esta capacidade de dar caráter geral e universal às políticas previdenciárias, definindo-as como de interesse público, que este segmento determinado da burocracia pública obterá êxito em atuar de forma autônoma. A atuação estatal, por meio da estatização e da consolidação das estruturas administrativas, coloca a burocracia no centro dos conflitos que determinaram a política social do processo de assimilação do capitalismo industrial, elevando a dimensão política das resoluções técnicas, cujos conteúdos e consequências só eram totalmente apreendidos pelos burocratas (DRAIBE, 2004).

Nestes termos, cremos não estar incorrendo no risco que a abordagem estática das estruturas de poder e das relações sociais acarreta, de supor um caminho único de avanço do capitalismo “sob a forte e permanente direção política de elites de corte autoritário” na qual se superestima a autonomia dos técnicos e burocratas na definição e implementação da política desenvolvimentista, mas, independentemente de colocações generalistas, estamos buscando estabelecer de que maneira a burocracia previdenciária logrou, em determinado momento e sob determinadas condições, dentro de um espaço determinado e institucionalizado da atuação estatal, adquirir autonomia para determinar políticas previdenciárias tão distintas entre os servidores públicos e o proletariado urbano.

#### 4.1 DAS CAIXAS DE APOSENTADORIAS E PENSÕES - CAPS AOS INSTITUTOS DE APOSENTADORIAS E PENSÕES - IAPS (1930-1945)

Como visto anteriormente, o período pós-30 possibilitou uma mudança radical no enfoque social, introduzindo um discurso de tecnização de várias áreas de políticas públicas, convertendo-as em matéria inerente às deliberações administrativas, sendo que tal acontecimento seu deu de forma muito evidente nas relações entre Estado e a classe trabalhadora, sobretudo no que se refere ao tripé básico dessa relação, constituído pelos sindicatos, pela justiça do trabalho e pelo sistema de previdência social (MALLOY, 1976).

É importante observar, em um primeiro momento, que estas três políticas sociais estavam altamente interligadas, sendo que uma era corolário da outra e as três funcionavam como um grande sistema de sedimentação política do poder executivo que, cada vez mais

centralizado, se ocupava em colonizar as referidas áreas como forma de controlar as forças políticas da classe trabalhadora ao seu desiderato:

A abordagem geral do Estado em relação ao trabalho pode ser vista, no governo Vargas, com estratégia de “apropriação de espaços críticos”. Através de uma legislação conformista, o regime apropriou-se do “espaço de demanda”, definindo quais demandas deveria atender, quando e como. [...] Isso foi realizado através de um estrutura legal formalizada, baseada em três subestruturas fundamentais: os sindicatos, os tribunais trabalhistas, e o sistema de previdência social (MALLOY, 1986, p. 65).

Pode-se dizer que o marco inicial da centralização, ou como nos referimos anteriormente, desta ocupação sistemática de espaços, remonta a criação, já em 1930, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), cujo papel era o de sagrar-se meio exclusivo de comunicação e interação entre o governo e os diversos segmentos do trabalho, articulando-se como ponto de inflexão das demandas trabalhistas, dissuadindo a possibilidade de negociações diretas entre os diversos segmentos do trabalho.

No âmbito da administração previdenciária, com a criação do MTIC, foi incorporado ao referido órgão ministerial o Conselho Nacional do Trabalho (CNT), criado na década de 1920 e vinculado apenas decorativamente ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, agora como um órgão auxiliar na execução da política previdenciária, com competências mais incisivas em relação ao sistema previdenciário. Juntas, tais estruturas representaram um novo aporte técnico na execução da política previdenciária cuja participação foi significativa na expansão e consolidação da previdência social no Brasil.

Nesse contexto, várias foram as alterações no sistema de CAPs preconizadas pelo então MTIC, cuja finalidade estava relacionada, tanto à expansão do sistema previdenciário, com as finalidades políticas já expostas anteriormente, como pela sua gradual alteração, com o objetivo de consolidar o modelo de administração interventiva e centralizada inerente ao período.

Desde o início da política de CAPs até o final do ano de 1930, as referidas entidades tinham uma abrangência relativamente limitada, sendo que “durante o ano de 1923 foram criadas 24 CAPs, abrangendo quase 23.000 segurados. Ao final de 1930 existiam 47 CAPs, com cerca de 142.000 segurados ativos e 15.000 aposentados e pensionistas.” (NOGUEIRA, 2012, p. 42–43).

A estratégia de expansão da proteção previdenciária seguiu, em um primeiro momento, a consolidação da política das CAPs, estendendo-se, já em 1931, a proteção previdenciária aos “os serviços de transporte, luz, força, telégrafos, telefones, portos, água,

esgotos e assemelhados (Decreto nº 20.465/1931) e em 1932 foram abrangidos também os serviços de mineração (Decreto nº 22.096/1932)” sendo que “o Decreto nº 20.465/1931, parcialmente alterado pelo Decreto nº 21.081/1932, reformou a legislação das CAPs, substituindo a legislação de 1923 e 1926.” (NOGUEIRA, 2012, p. 43).

Mesmo que consideremos a implementação do sistema das CAPs um marco importante na política social e no sistema previdenciário brasileiro, há que se destacar os marcantes traços do liberalismo político que carregavam, dada pela: “relativa amplitude no plano de contribuições das instituições previdenciária; uma prodigalidade nas despesas; e a natureza basicamente civil privada daquelas instituições” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 23).

Estava dentro da esfera de competência de cada uma dessas entidades, demarcar os benefícios e serviços que seriam fornecidos aos seus filiados. Aqui ressaltamos que, de acordo com a Lei Eloy Chaves, a abrangência da proteção a ser prestada aliava a concessão de benefícios pecuniários à prestação de serviços médicos e farmacêuticos.

Não obstante, também havia liberdade das entidades para a definição tanto de beneficiários quanto da existência de outros tipos de benefícios, que não as aposentadorias e pensões já previstas na legislação. A alteração do modelo das CAPs, então, era uma realidade que se impunha ao novo padrão de administração pública do período pós-30, técnica e centralizada.

Em contraposição a este modelo liberal de seguro, então, começa o Estado a modificar a formação do sistema previdenciário, consubstanciado em um novo conceito organizacional de previdência social que:

[...] em vez de organizar a previdência em volta das CAPs, organizaria a proteção em uma instituição que cobrisse todos os trabalhadores de categorias especificamente determinadas. Neste ano [1933], um novo tipo de instituição de previdência social juntou-se as CAPs já existentes, sendo chamado de Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAP) que incluiu, como população segurada, todos os empregados de uma específica categoria ocupacional (MALLOY, 1986, p. 74).

A alteração de CAPs para IAPs significou a ampliação da proteção previdenciária no sentido de, sob esta nova premissa, estar ligada a uma noção mais abstrata de proteção social, exatamente porque a partir dela, a proteção passa a ser estendida a uma categoria de trabalhadores de maneira uniforme entre ela, e não mais particularmente a grupos de trabalhadores segmentados por empresa.

No entanto, ainda que isso tenha sido um avanço, tal formatação da proteção social não foge as críticas de que “serviu para incorporar, seletiva e hierarquicamente, o mundo do trabalho organizado à cidadania, diferenciando-o do ‘resto’ da população pobre” (VIANNA, 1998, p. 152).

Ao analisar o processo de expansão previdenciária no pós-30 e na gradual alteração do modelo previdenciário de CAPs para os IAPs, Nogueira (2012, p. 44) sintetiza que:

Foram sucessivamente criados os seguintes IAPs: dos Marítimos - IAPM (Decreto nº 22.872/1933); dos Comerciantes - IAPC (Decreto nº 24.273/1934); dos Bancários - IAPB (Decreto nº 24.615/1934); dos Industriários - IAPI (Lei nº 367/1936); dos Empregados em Transportes e Cargas - IAPTEC (Decreto-Lei nº 651/1938). As CAPs continuaram existindo paralelamente aos IAPs, se expandindo até o quantitativo máximo de 183 em 1936, a partir de quando esse número passou a ser reduzido, pela fusão das CAPs entre si ou com os IAPs, até chegarem a 35 em 1945. Finalmente, essas CAPs remanescentes foram unificadas, por meio do Decreto nº 34.586/1953, em uma única instituição, a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos - CAPFESP, que em 1960 passou a se denominar Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados Públicos - IAPFESP.

A questão a ser colocada aqui é a seguinte: em que sentido o processo de expansão burocrática em torno da previdência social – precipuamente este movimento que foi das CAPs ao IAPs – consolidou o espaço de poder que queremos determinar?

Para tal análise tomaremos por empréstimo a investigação realizada por Oliveira e Teixeira (1985), na qual um dos pontos centrais é a análise da construção do sistema de previdência social brasileiro, e as vicissitudes de sua organização segundo um grau determinado de consenso, apto a gerar aceitação das relações sociais vigentes e do próprio Estado, por parte do conjunto da sociedade (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Esta perspectiva nos abrirá duas variáveis de análise da consolidação do espaço de poder a que queremos nos referir: a burocratização da administração previdenciária como forma distintiva da presença do Estado na condução da política previdenciária, estando tal abordagem inserida naquilo que determinamos como ponto de partida para a verificação de uma atuação burocrática, isto é, a delimitação organizacional de sua atuação, e a definição conceitual da previdência, na especificação das políticas a que o sistema previdenciário abrangerá.

## 4.2 A BUROCRATIZAÇÃO DAS ESTRUTURAS PREVIDENCIÁRIAS

Um primeiro elemento a ser delineado já foi por nós tangencialmente abordado anteriormente, e pode ser aferido de forma mais específica neste momento. A expansão dos IAPs representou uma efetiva centralização administrativa da estrutura previdenciária e uma alteração nos paradigmas de sua gestão, isto é, a passagem de pequenas CAPs organizadas por empresas, para IAPs de grande abrangência, que passavam a abarcar categorias funcionais do trabalho, impôs uma alteração no seu modelo de gestão, como exigência técnica racionalizante (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Sob a perspectiva que levantamos anteriormente, é visível que a instituição das CAPs e sua posterior transição para o formato de IAPs, consolidou um espaço organizacional próprio do Estado dentro da previdência social, espaço este ocupado pela burocracia estatal e cuja determinação segue as disposições inerentes ao aspecto político e econômico por ele próprio determinados.

Nesse sentido, os aspectos de natureza organizacional são variados e transparecem essa mudança.

No âmbito das CAPs, a Lei Eloy Chaves previa a existência de um Conselho de Administração, composto exclusivamente por representantes das empresas e dos empregados, estes últimos, eleitos pela via direta, a cada três anos. Em um primeiro momento, o superintendente ou diretor geral da empresa exercia a função de seu presidente. Após uma alteração legislativa em 1931, qualquer de seus membros poderia ser designado por seus pares para a presidência.

Contudo, o exercício da posição de presidente do Conselho de Administração não conferia nenhum tipo de poder especial, tampouco havia distinção entre o presidente e os demais membros do colegiado, suas atribuições eram de mera coordenação do colegiado. Logo, o Conselho de Administração era órgão de direção máxima da CAP.

No âmbito do IAP, o Conselho de Administração continua a existir com composição de empregadores e empregados, contudo, cria-se uma estrutura decisória superior ao conselho, que é a figura do Presidente ou Diretor-Presidente do Instituto, cargo com funções diversas daquelas exercidas pelo Conselho de Administração, na medida em que aquele exercia uma atividade efetivamente dirigente da instituição e este passou a exercer funções consultivas ou de fiscalização “a posteriori” dos atos da presidência.

Destaca-se ainda, que a função de Diretor-Presidente deixa de ser exclusiva de membros do empregador ou do Conselho de Administração e passa a ser indicação direta do

Presidente da República, com a disposição de suas competências e atribuições especificamente designadas em seus regulamentos.

Outra distinção importante é a qualificação das instituições previdenciárias. Enquanto as CAPs eram entidades civis de natureza privada que as empresas eram obrigadas a criar, os IAPs eram entidades subordinadas ao MTIC (IAPM, IAPB e IAPI) ou eram entidades denominadas paraestatais (IAPC e IPASE).

Além destes aspectos, é importante observar como os dois outros elementos do tripé de sustentação política do regime pós-30 (sindicatos e trabalho) se encontravam na administração das entidades de previdência. Os membros do Conselho de Administração que antes eram eleitos pela via direta, a partir da introdução dos IAPs, passaram a ter seus membros indicados pelos sindicatos das respectivas categorias.

Aqui duas observações. A primeira de ordem racional. Como os IAPs não mais se organizavam ao redor das empresas, mas abarcavam categorias funcionais inteiras, manter o mecanismo de eleição direta era, de fato, mais complicado. A segunda de ordem política. Como o governo controlava os sindicatos, autorizava seu funcionamento e designava seus representantes, acabava tendo, indiretamente, o controle sob tais indicações.

Não obstante, o movimento de controle do Estado sobre tais instituições era tão forte e significativo, que em 1934 o regulamento do IAPM foi modificado para extinguir o Conselho de Administração então existente, determinando que os novos membros, tanto dos empregadores quanto dos empregados, passariam a ser escolhidos pelo próprio governo, nomeados pelo Ministro do MTIC.

Tal disposição foi posteriormente abrandada no caso do IAPM, mas seguiu como tendência nos demais institutos. O mesmo acontecia, por exemplo, com o IPASE cujo presidente e os membros do Conselho de Administração (Comissão Deliberativa) eram designados diretamente pelo Presidente da República e com o IAPC, caso em que até a elaboração de listas de representantes era feita sob forte influência do governo, por meio das federações, entidades mais afastadas da base dos trabalhadores e mais infiltrados pelos representantes “pelegos”, assim denominados aqueles cooptados pelo governo.

De forma mais ou menos linear, seguiu-se na direção de tais entidades o protagonismo do Estado, sendo importante destacar que:

[...] estas medidas não se restringiam ao IPASE e ao IAPC. Marcaram toda a legislação previdenciária produzida depois de 37. Em 1941, o mesmo processo que estamos discutindo passou a ser implantado *nas próprias Caixas de Aposentadorias e Pensões* (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 128, grifo do autor).

Noutro sentir, as CAPs que coexistiam com os IAPs, passaram a “sofrer” com o projeto de centralização administrativa, sendo objeto de sucessivas fusões, agregando-se em uma CAP empregados de várias empresas, o que, na prática, acabou dando-lhes o alcance de um mini-IAP, caminhando no sentido da proteção de categorias profissionais, segundo as premissas da centralização administrativa e do forte controle do Estado.

Por fim, ainda sobre o aspecto organizacional, cabe ressaltar o já mencionado Conselho Nacional do Trabalho (CNT), inoperante até 1930, que como mencionado anteriormente, passou a desempenhar efetiva função diretiva na questão previdenciária. Deixou de ter atribuição meramente fiscalizadora e passou a exercer normatividade sobre as CAPs e IAPs, definindo planos e sendo ouvido previamente.

Nesses termos, o avanço do MTIC e do CNT, restringiram parte da autonomia decisória das entidades de previdência, passando elas a serem meras executoras das diretrizes definidas centralmente. Esse movimento generalizado do Estado sob as estruturas previdenciárias resultaram no que Oliveira e Teixeira (1985, p. 130) denominam de um: “processo global de subjugação da previdência ao Estado”.

Contudo, já deixamos claro em momento anterior, que a organização administrativa é apenas o ponto inicial, a partir do qual serão evidenciados os demais aspectos que poderão dar ensejo à evidenciação de uma atuação autônoma da burocracia. A mera burocratização do Estado e o avanço da racionalidade administrativa, por si só, não são suficientes para a afirmação de que há uma atuação autônoma de um determinado segmento da burocracia pública e tampouco para estabelecer as bases sobre as quais tal autonomia pode se sustentar.

Por mais que esse movimento “dominador” ou “conquistador” do Estado tenha sido irresistível sobre o sistema de previdência social – e de fato foi – a pergunta que fizemos anteriormente ainda se impõe: em que sentido o processo de expansão burocrática em torno da previdência social – precipuamente este movimento que foi das CAPs ao IAPs – consolidou o espaço de poder que queremos determinar?

## 5 A CONSOLIDAÇÃO DE UM ESPAÇO DE PODER

### 5.1 A CRISE DE IDENTIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: ENTRE BENEFÍCIOS E SERVIÇOS

Para além das finalidades políticas do avanço do Estado sobre a previdência social percebidas, sobretudo no incremento dos mecanismos de controle de sua gestão, seja pela nomeação direta dos gestores das entidades pelo Presidente da República, seja pelo controle dos sindicatos e confederações que organizavam as nomeações para os respectivos Conselhos de Administração, é inegável que a tomada deste espaço da política social também denotava uma nítida preocupação com o futuro do modelo previdenciário a ser consolidado no Brasil.

A questão a que passaremos a nos deter a partir de agora, embora não tenha sido defendida de maneira aberta entre 1930-35, foi uma tendência no plano regulamentar das entidades de previdência social no período – tanto no que se refere aos benefícios, quanto aos serviços (médicos, hospitalares e farmacêuticos) – e, a partir de 1935-37, com as rupturas institucionais prévias à introdução do regime autoritário, passará a ser o elemento central na condução do sistema previdenciário.

Como observamos anteriormente, o estabelecimento do sistema de CAPs, apesar de representar o início de uma gradual ruptura com um modelo liberal da Primeira República, mantém fortes traços liberais, que além da questão administrativa tratada anteriormente, também alcançava a definição de beneficiários, de benefícios e serviços (mais especificamente a questão dos serviços médicos e hospitalares), o que implicava um elevado nível de comprometimento financeiro:

[...] o modelo de Previdência Social estabelecido no período [1923-1930] a ele correspondente caracterizou-se por um padrão muito elevado de despesas. Ao final do período os gastos por segurado ativo já ultrapassavam a marca dos mil cruzeiros (em valores corrigidos para cruzeiros de 1976 – Tabela VII). E a despesa total correspondia a cerca de 65% da receita (Tabela I) (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 28).

Contudo, o ciclo de crescentes despesas verificado nas CAPs foi rompido no período pós-30, sobretudo em razão da grave crise econômica que o Estado brasileiro passava no final da década de 20, fato este que se articula com a questão em debate. Ao contextualizar a situação do país no período em questão, Oliveira e Teixeira (1985, p. 134-135) relatam:

Um setor particularmente afetado pela crise, e que nos interessa mais de perto, foi o orçamento da União. Submetido, simultaneamente, à diminuição da arrecadação e ao aumento das despesas, resultando em pesados déficits no imediato pós-30. Os impostos sobre o comércio exterior, importante fonte tributária no período, diminuíram com a queda do volume dos negócios nos dois sentidos. Por outro lado as atribuições da união aumentavam cada vez mais.

[...]

Frente a esse situação deficitária, o Estado atuou no sentido de conter as demais despesas públicas, de modo a poder continuar injetando os recursos disponíveis nos setores produtivos da economia.

A orientação contencionista das despesas públicas em setores não produtivos era acentuada, aliás, por pressões internacionais. Ocorre que, em função da crise, o Governo fora obrigado a propor a seus credores externos uma renegociação e dívidas.

Nesse clima, é perfeitamente compreensível que o Estado não estivesse disposto, no imediato pós-30, a despendar maiores recursos com as áreas ditas “sociais”, entra elas a Previdência. Que não estivesse disposto a realizar gastos “improdutivos”, “para fins de valor econômico duvidoso” Como a eles se referia o Relatório do Banco da Inglaterra.

Essa situação inaugura um período de profundas transformações na previdência social enquanto estrutura organizacional e na própria concepção acerca dos contornos que o sistema previdenciário deveria tomar a partir de então, suscitando, o que colocamos como ponto central desta seção – uma generalizada tendência contencionista no período pós-30. Vejamos os reflexos de tal tendência e de que maneira ela se contrapunha ao sistema de CAPs, já no período de transição deste modelo para o sistema de IAPs.

O primeiro aspecto a ser colocado é em relação a mudança de perspectivas sobre as quais se assentava o plano geral de benefícios do sistema previdenciário, tanto sob a ótica do que hoje seria denominado de assistência médica, quanto sob a ótica do que chamaríamos de benefícios previdenciários. Observa-se, inicialmente, que sob a vigência do sistema de CAPs, não existia qualquer esforço em distinguir a prestação de serviços com o pagamento de benefícios pecuniários.

No período 1923-30 não havia distinção clara acerca das finalidades precípua do sistema de previdência social, sendo que as entidades eram livres para definir como e quais benefícios ou serviços seriam pagos ou prestados aos seus segurados. Como benefícios e serviços estavam agregados aos termos da proteção social, não havia, à priori, qualquer elemento distintivo entre “Previdência” e “Saúde”.

A legislação de 1930-1945, contudo, começa a inserir contornos diferenciados entre benefícios e serviços, alçando a ambos à política contencionista que estamos nos referindo nesta seção. Importa observar, contudo, que tal tendência contencionista não foi verificada de forma linear no período, principalmente no período de relativa liberdade entre 1930-35, mas

seguiu-se como tendência generalizada no período e foi mais severamente evidenciada a partir do período de ruptura institucional, de 1935-37 a 1945.

No plano assistencial (prestação de serviços médicos, hospitalares e farmacêuticos), o primeiro elemento marcante a ser consignado é a alteração legislativa que reforma o arcabouço normativo das CAPs, já em 1931, para impor uma limitação de natureza orçamentária aos gastos das entidades nessas áreas.

Passa a dispor a legislação, que as CAPs só poderão gastar 8% de sua receita anual, apurada no período anterior, com os referidos serviços, sujeitando-se a proposta de orçamento à aprovação do CNT, mesmo que os gastos previstos para o exercício estivessem dentro do limite legal. Muito embora tal limite tenha sido, em 1932, alterado para 10% da receita anual, apurada no período anterior, tal revisão acabou sendo acompanhada de outras medidas restritivas, como a previsão de um limite máximo de internação de 30 dias, extensíveis para até 3 meses, desde que houvesse possibilidade orçamentárias da CAP.

O mesmo sentido contencionista também é evidenciado na criação dos IAPs. O IAPM, criado em 1933, também previa o limite orçamentário de 8%, bem como prazo para internação de até 30 dias, com aprovação prévia do CNT, mesmo que as despesas previstas estivessem dentro do limite legal.

O IAPI, criado em 1936, tem as disposições mais restritivas. Sua legislação previa expressamente que a finalidade principal do Instituto seria a de concessão de aposentadorias e pensões aos beneficiários, relegando os serviços de natureza médica e hospitalar a uma mera possibilidade regulamentar, que inclusive, poderia estar atrelada a uma contribuição suplementar, previsão inédita até então e que marca, de forma decisiva, o caráter restritivo na concessão do serviços assistenciais.

Ainda no que se refere ao IAPI, uma previsão regulamentar chama a atenção, na medida em que dispõe que os benefícios a serem concedidos estariam inseridos em uma perspectiva na qual seriam preponderantes as “possibilidades atuariais” e a “estabilidade do instituto”.

O IAPTEC, criado em 1938, também seguiu as disposições restritivas em que os serviços assistenciais se inseriam enquanto mera possibilidade, replicando a possibilidade de revisão periódica para assegurar a “estabilidade do instituto”.

Há que se observar, ainda, o caso dos IAPs cujo tratamento era um pouco mais benéfico, em razão da categoria de segurados atendidas, mas ainda assim tinham tratamento restritivo. O primeiro caso é o do IAPB, criado em 1934, terá inscrita em seu decreto de criação a mera possibilidade de prestar serviços de natureza médica e hospitalar, contudo, seu

regulamento abarcava a prestação de tais serviços nos mesmos termos do IAPM (até 30 dias), sendo que em 1943 o prazo de internação para os segurados portadores de tuberculose pulmonar foi estendido para 1 ano, e a limitação orçamentária obedecia ao percentual de 12% da receita do ano anterior.

O segundo caso, do IAPC, reorganizado em 1940, apesar de prever um regime de previdência e assistência social como finalidade precípua do Instituto, dispunha o seu regulamento que a prestação de assistência médica cirúrgica, hospitalar e farmacêutica deveriam ser feitas mediante o estabelecimento de contribuição suplementar, instituídas especificamente para tal finalidade.

O terceiro caso, mais emblemático de todos, é o do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), que muito embora criado em 1938, período restritivo de corte autoritário, poderia ser situado no extremo oposto do IAPI, cuja legislação no plano assistencial, revelava-se a mais restritiva. Assim como o IAPC, o IPASE também tinha objetivos de prestar benefícios previdenciários e serviços assistenciais aos servidores. Dizem Oliveira e Teixeira (1985, p. 72) que este instituto tinha:

[...] uma clientela com características bastante especiais: os “funcionários públicos”. Esta categoria incluía não apenas os pequenos “barnabés”, como também um grupo muito grande e heterogêneo, que ia até altos funcionários do Executivo, Legislativo e Judiciário federais, grupo que, em seu conjunto, já estava há muito tempo acostumado a receber as benesses do Estado. Assim sendo, não é de surpreender que o seu decreto de criação (Decreto-Lei n. 288, de 23/02/1938) aparentemente viesse a estabelecer um modelo de funcionamento menos restritivo do que o de outros Institutos.

E seguem inferindo que:

Na verdade a criação do IPASE não representava propriamente a introdução do regime previdenciário numa categoria profissional, mas apenas a reorganização da previdência (e Assistência) para os funcionários da União, que, como vimos no primeiro capítulo, datava já do século passado, quando setores deste grupo foram os primeiros a possuir instituições previdenciárias. Assim, o IPASE passava a incorporar, por exemplo, em sua totalidade, “com todos os seus encargos ativos e passivos” o então “Instituto Nacional de Previdência” e o “Montepio”, instituições referidas à mesma categoria que o recém-criado Instituto (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 72).

No entanto, mesmo tendo um tratamento mais benéfico, não se pode dizer que o IPASE escapou da tendência contencionista do período. O regulamento da entidade, aprovado em 1940, determinava uma restrição dos serviços assistenciais a uma série de condicionantes orçamentárias, restringindo o custeio dos referidos serviços aos limites de um fundo especial

especialmente constituído para esse fim, cujas receitas seriam restritas: às contribuições especificamente criadas para o seu custeio; pelos saldos de dotações destinados a esses serviços e porventura não utilizados; pela renda de aplicações feitas com capitais do próprio fundo; pelos lucros atribuídos ao IPASE na forma regulamentar e; por donativos destinados ao fundo.

Diante de tal panorama, torna-se visível a política contencionista do período em relação ao plano de serviços assistenciais (prestação de serviços médicos, hospitalares e farmacêuticos). Embora não tenha sido imposta de forma linear entre os IAPs, como dito anteriormente, é inegável que há uma clara diretriz no campo da contenção de despesas com tais serviços.

Para além de uma constatação sobre a forma de prestação e custeio dos serviços assistenciais, é importante observar como a alteração deste paradigma regulatório nos gastos com os serviços de natureza assistencial representam uma alteração da visão da política previdenciária enquanto política pública.

É dizer, a partir de então, a visão sobre o que é ou o que deveria ser a Previdência Social passa por uma profunda alteração, na qual os benefícios assistenciais passam a ser excluídos do núcleo do seguro social, então objeto das entidades previdenciárias, passando ao patamar de uma prestação meramente secundária, relegadas e limitadas às suas respectivas possibilidades orçamentárias, segundo critérios de estabilidade e possibilidades atuariais.

Já no que se refere ao plano dos benefícios pecuniários de natureza previdenciária, também será possível verificar uma tendência contencionista no que se refere ao comprometimento do sistema em relação à tais prestações. A primeira evidência nesse sentido, é destacada por Oliveira e Teixeira (1985, p. 77) em um discurso de Vargas, no qual consigna que:

O exame metuculoso e contínuo da situação financeiras das Caixas, cujas despesas têm aumentado de modo considerável, deu margem a que se verificasse ser a mesma precária e reclamar a adição de providência pronto e eficaz, que lhes garantisse melhor funcionamento. Em vista disso, o Governo resolveu, como medida de emergência, até que seja reformulada a legislação a respeito, suspender, pelos Decretos n. 19.554, de 31 de dezembro de 1930, e 20.048, de 28 de maio último (1931) a concessão das aposentadorias ordinárias e extraordinárias, permitindo, apenas, a das que se concedem por invalidez e as pensões a herdeiros.

Apesar de não se ter precisão do momento até quando tal suspensão na concessão das aposentadorias ordinárias e extraordinárias vigorou, a “orientação” de não concessão de

aposentadorias ordinárias foi, inclusive, incorporada no regulamento de alguns IAPs, como foi o caso do IAPI, que veremos adiante.

No plano das CAPs, logo em outubro de 1931, sobreveio uma reforma legislativa que fazia restrições aos benefícios previdenciários pagos aos segurados, no sentido de reintroduzir o duplo critério para a concessão de aposentadorias ordinárias, isto é, prevendo o critério idade e tempo de serviço, o que tinha sido formalmente abolido em 1926. Não obstante, a aposentadoria compulsória aos 65 anos de idade, passou a ter como requisito tempo de serviço não inferior a 10 anos.

Nesta mesma reforma legislativa, foi introduzida uma previsão na qual constava, inclusive, a permissão para que os benefícios não fossem concedidos nos valores definidos nos respectivos decretos das CAPs, isto é, poderiam ser concedidos em valores inferiores aos previstos, quando comprovada, a juízo do CNT, e com manifestação do MTIC, a impossibilidade do pagamento integral, decorrente de razões de ordem atuarial, econômica e política. Ainda nesta oportunidade, ficou igualmente prevista a exclusão do valor das aposentadorias, dos aumentos salariais ocorrido até um ano antes de sua concessão.

Já em 1932, o valor do teto dos benefícios pecuniários pagos pelas CAPs foi restringido, saindo do patamar de 3.000\$000 (três contos de réis) fixados em 1926, para 2 contos no que se referem as aposentadorias e 1 conto para as pensões.

No plano dos IAPs, a política contencionista de benefícios também pode ser percebida. O IAPM, por exemplo, previa a exigência de 30 anos de serviços para a aposentadoria ordinária, mas no entanto, elevava de 50 para 55 anos a idade mínima, em comparação com as CAPs. Posteriormente, em 1934, os 55 anos de idade foram majorados para 60, mantido o critério de 30 anos de serviço.

Não obstante, o mesmo decreto ainda previa a exigência de um “exame de sanidade comprovador da impossibilidade do exercício da respectiva profissão” como requisito para a obtenção da aposentadoria ordinária, transformando a aposentadoria de um direito contratual automático do segurado, cujo fato gerador era idade e de tempo de serviço, numa verdadeira aposentadoria extraordinária por invalidez.

Ainda com relação ao IAPM, três benefícios existentes na CAPs lhe foram suprimidos: o do serviço militar, o auxílio-funeral e o pecúlio. Com relação as aposentadorias e pensões, a forma de cálculo dos benefícios também foi suprimida dos instrumentos legais e passou a ser estabelecida pelo MTIC, por meio de uma comissão de três técnicos, que fariam o levantamento estatístico dos associados do Instituto e das pessoas de suas famílias.

Por fim, o IAPM também adotou a limitação das CAPs no que tange ao teto de benefícios, estabelecendo o máximo de 2 contos de réis para as aposentadorias, bem como previa uma diminuição à metade da aposentadoria devida ao associado que houver sido demitido do serviço da empresa, por falta grave ou condenado por sentença definitiva da qual resultasse a perda do emprego.

No que se refere ao IAPI, também a legislação se mostrou bastante restritiva a ponto de, inclusive, não estar previsto no seu regulamento a previsão de concessão de aposentadoria ordinária. Constatam Oliveira e Teixeira (1985, p. 82): que “a seu respeito, simplesmente não se fala: nem na definição das atribuições obrigatórias, nem como previsão futura”. A única aposentadoria prevista era a devida por invalidez. Sob essa perspectiva, verifica-se que a lógica de benefícios do IAPI era a mais próxima possível de um seguro privado, isto é, os benefícios previstos eram aqueles mais próximos a noção de risco.

Não obstante, previa o regulamento do IAPI o que hoje se conhece por verificação de condição pré-existente, aferível por uma espécie de exame admissional, isto é, a inscrição do segurado no Instituto dependeria de sua submissão a exame médico e caso sua condição de saúde não fosse aprovada, ele não poderia se filiar ao regime previdenciário, devendo o IAPI comunicar o fato ao empregador.

No que se refere ao IPASE, o plano de benefícios seguia uma tendência mais ampliativa, prevendo os benefícios de aposentadorias, pensões e o pecúlio. No que se refere as aposentadorias, era concedida sem carência aos funcionários civis efetivos interinos ou em comissão e após dois anos de carência aos extranumerários e ao empregados do próprio instituto.

Não obstante, a definição de aposentadoria em um primeiro momento parecer ter se restringido ao benefício por invalidez, como no IAPI, no ano de 1941, uma alteração legislativa previa a aposentadoria aos extranumerários aos 68 anos de idade, prevalecendo outro critério, se disposto em legislação especial, bem como a aposentadoria por invalidez, em caso de tuberculose, câncer, cegueira, dentre outras condições incapacitantes.

As pensões no IPASE eram divididas em duas: aos cônjuges sobreviventes, se inválidos ou maior de 68 anos de idade, que não estejam recebendo pensões ou aposentadorias e aos filhos legítimos ou legitimados ou enteados, menores de 21 anos. Embora as pensões fossem pagas simultaneamente ao cônjuge e ao filho, o que seria uma característica mais liberal do IPASE, o valor das pensões seguia o mesmo padrão do período anterior a 1930.

A diferença no plano de benefícios do IPASE residia na existência do pecúlio em dinheiro a pessoa designada pelo contribuinte, benefício que outros Institutos já haviam

abolido. Importa observar, ainda, que no âmbito do IPASE, o plano de benefícios deveria ser regulamentado por grupos ou categorias de servidores do Estado, por lei especial, na qual seriam fixados encargos e benefícios.

Entretanto, apenas uma regulamentação ocorreu em 1941, com o plano de benefícios de família (pensões – temporárias e vitalícias – e pecúlio). Nesse plano de benefícios, restou consignado, também, uma série de requisitos diferenciados para o cálculo das pensões. Antes, nas CAPs, o valor das pensões era de 50% da aposentadoria, sendo calculada exclusivamente sobre o salário do segurado. No IPASE, para que se determinasse o valor da pensão nesse patamar, o ex-segurado precisaria estar inscrito no Instituto até os 20 anos de idade, e além da esposa, ter mais de dois filhos maiores de 12 anos, ou mais de três entre 6 e 12 anos, ou mais de quatro, menores de 6 anos. Inscrições posteriores, viuvez e/ou número menores de filhos, correspondiam a um total de pensões somando menos de 50% do valor dos vencimentos do segurado.

Na prática, como os diversos planos por categorias de servidores previstos no regulamento do IPASE nunca se materializaram, os demais servidores que recebiam benefícios diretamente pelos seus respectivos órgãos, de maneira mais benéfica ou em outras condições que não as definidas no âmbito do IPASE, ou mesmo aqueles benefícios apenas pagos pelo IPASE mas concedidos no âmbito de outras entidades, mantiveram seus respectivos regimes de benefícios intactos, não sendo alcançados por nenhuma medida restritiva.

Por fim, vejamos os IAPs com tratamento mais favorável, o IAPB e o IAPC. No que se refere ao IAPB, a legislação de 1934 previu uma série de benefícios não tradicionais, como auxílio-doença, auxílio-maternidade, bonificação pago em razão de parto de esposa de segurado que não tivesse emprego remunerado, auxílio-detenção, pago ao beneficiário do segurado, auxílio-funeral e fiança do aluguel da moradia. Este rol de benefícios realmente constituía algo contrário a tendência do período, não tanto por seus custos, até porque eram benefícios transitórios, mas pelo rol de prestações.

No âmbito da aposentadoria ordinária, entretanto, embora fossem exigidos apenas o cumprimento dos 50 anos de idade e 30 anos de serviço, o valor do benefício também passou a ser determinado por questões técnicas, de natureza atuarial. Destaca-se, porém, que no caso do IAPB dos bancários, de uma maneira em geral as condições econômicas do Instituto eram bem mais favoráveis que nos demais, fazendo com que, de fato, a “classe” dos bancários fosse bem mais favorecida tanto no que diz respeito à questão assistencial, quanto no que tange à questão previdenciária.

O IAPC seguia mais de perto o IAPB. Em 1940, sua regulamentação foi alterada, contando com um plano bastante amplo, que incluía um seguro-doença, seguro-invalidez, seguro-velhice, seguro por morte, pecúlio, auxílio-natalidade e auxílio-funeral. Assim como nos demais IAPs, a forma de cálculo de tais prestações, seriam estabelecidas em regulamento e revisadas trienalmente pelo MTIC, mediante proposta do Conselho Atuarial.

Por fim, no que se refere ao plano de benefícios do período, é importante destacar que em 1940, sobrevieram dois decretos: um primeiro extinguindo a possibilidade de acúmulo de benefícios por um mesmo segurado, seja de aposentadorias e pensões de uma mesma entidade, seja pela filiação obrigatória a mais de duas entidades de previdência distintas e; um segundo, elevando a idade mínima para aposentadorias ao patamar de 60 anos em todos os Institutos e Caixas nos quais tal requisito fosse inferior.

O quadro geral contencionista também no plano de benefícios previdenciários, como visto, introduz de forma definitiva outra importante modificação na concepção do que era e do que deveria ser a política de previdência social. Assim como a restrição na política assistencial retirou a prestação de serviços de natureza médica, hospitalar e farmacêutica do núcleo da política previdenciária, a sistemática de restrição no acesso aos benefícios, retirou da previdência a lógica geral do recebimento de benefícios por prêmios ou mesmo do seu recebimento sem a correspondente correlação obrigacional do segurado.

Essa nova concepção tanto no âmbito assistencial quanto no previdenciário, foi materializada pela introdução de racionalizantes técnicas na dinâmica de funcionamento do plano de benefícios, sejam por questões de natureza orçamentária, estatística ou técnica-actuarial. É possível observar, na verdade, que essas características restritivas de natureza técnica é que imperam entre as idas e vindas de um processo em geral contencionista no período pós-30.

Mesmo nos planos “mais liberais”, como visto no caso do IAPB, IAPC e do IPASE, se impôs este panorama geral, em maior ou menor grau. Isto é, neste novo momento, o sistema previdenciário em transição das CAPs ao IAPs, se estrutura cada vez mais próximo à lógica do seguro privado.

A partir dessa constatação, é importante observarmos um fato relevante que compõe este panorama: em todos os IAPs analisados, há um deslocamento decisório do plano político, para o plano técnico, “como costuma acontecer nos regimes de natureza autoritária, esta questão, fundamentalmente política, era apresentada como se fora algo meramente “técnico”, objetivo e indiscutível (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 110). Não é por outra razão que o

cálculo dos benefícios, em todos os casos, passam a ser determinados na esfera técnica, através de critérios orçamentários e estatístico-atuariais.

Inaugurava-se, assim, a prática (que seria seguida adiante por outros institutos) de transferir para os laboratórios secretos dos tecnocratas a atribuição de definir, de uma maneira que se pretendia “científica”, coeficientes antes decididos no âmbito legislativo (ou seja, no campo explicitamente político) (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 81).

A partir dessas constatações, já é possível determinarmos em que sentido o processo de expansão burocrática em torno da previdência social – precipuamente este movimento que foi das CAPs ao IAPs – consolidou o espaço de poder que queremos determinar.

Antes, porém, ressaltamos uma questão importante e que marca decisivamente nossas conclusões nesta seção: O período de transição das CAPs aos IAPs não significa apenas a transição entre modelos administrativos, inerentes à modificação organizacional pela qual passa o Estado brasileiro – muito embora esse processo de burocratização tenha importantes implicações políticas, as quais pudemos verificar no decorrer de nossa análise, e técnicas, pela racionalização geral do sistema previdenciário –, mas transparece, de forma ainda mais significativa, uma alteração conceitual da previdência social no âmbito de sua afirmação enquanto política pública.

Adotando-se tal constatação como referencial de nossa análise é possível perceber que a expansão burocrática, precipuamente a consolidação do modelo de IAPs, formatou um espaço de poder na previdência social exatamente porque foi através desse processo que as novas concepções acerca da previdência, dentre todas as concorrentes, lograram ser definidas e sagraram-se “verdades”, em um discurso baseado em premissas eminentemente técnicas e apolíticas.

Nessa ordem de pensamento, tal como já afirmamos anteriormente, é exatamente esta capacidade de dar caráter geral e universal às políticas previdenciárias – e aqui indo um pouco além – de definir características racionais, técnicas e isentas da previdência enquanto “verdades” que se transmutarão no próprio interesse público e em um discurso em sua defesa, é que um segmento determinado da burocracia pública obterá êxito em atuar de forma autônoma.

No plano de nossas conjecturas anteriores, estamos inclinados a acreditar que longe de ser contínuo e linear o processo de burocratização do Estado, no âmbito previdenciário, ele tinha um resultado incerto, e exatamente por isso, revelou-se competitivo entre os próprios atores responsáveis pela sua condução, que longe de figurarem uma “classe” de tecnocratas

que impôs de forma generalizada um modo de produção específico, tiveram que competir com os demais segmentos da burocracia pública para definir os contornos e destinos da previdência social no país, que emergiu no Brasil no período pós-30 e que perdurou imutável até meados da década de 60, com a unificação da previdência social, pela introdução da LOPS.

É dizer, no âmbito do processo de constituição e consolidação da previdência social no Brasil, o segmento da burocracia pública que logrou êxito em definir tais parâmetros da política previdenciária, formou a partir dela uma identidade própria e teve a partir de tal formação um mecanismo de reforço na definição de tal política, residindo exatamente aí o seu diferencial enquanto formuladores de diretrizes do sistema previdenciário, característica que retomaremos adiante.

## 5.2 O ÁPICE DA BUROCRATIZAÇÃO NA PREVIDÊNCIA SOCIAL: O INSTITUTO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES DOS INDUSTRIÁRIOS – IAPI

Se o que presumimos anteriormente for verdade, de que um dos fatos centrais na determinação da atuação burocrática está ligado, indistintamente, ao ambiente organizacional a partir da qual tal atuação é exercida, cumpre-nos demonstrar no âmbito da consolidação do sistema previdenciário brasileiro – no contexto de transição de CAPs aos IAPs –, que estrutura organizacional é essa e como seus integrantes assumiram uma posição de destaque em relação aos demais burocratas. Vejamos o primeiro ponto.

No contexto do período que estamos analisando, dois são os principais referenciais aos quais podemos nos reportar para tentar encontrar as bases institucionais que proporcionaram a formação de uma burocracia previdenciária capaz de ter atuado de forma autônoma o suficiente para dar identidade à previdência e a partir dela se fortalecer: o MTIC, pela atuação do CNT e do seu Atuariado e o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI) (MALLOY, 1986).

O CNT, integrado ao MTIC em 1930, foi precursor na formação técnica para o acompanhamento da questão previdenciária, funcionando como o principal organismo consultivo na matéria. O colegiado contava com um Conselho Atuarial destinado a definir as linhas mestras do sistema, baseado fundamentalmente em princípios atuariais desenvolvidos na esfera privada, exercendo um papel que não se restringiu ao âmbito meramente consultivo, mas que compreendia competências diretivas e regulamentares às CAPs e aos IAPs dentro do MTIC.

Esse atuariado, composto por um grupo pequeno de técnicos em sua maioria formados em engenharia, desempenhou um papel fundamental na política previdenciária brasileira, uma vez que fornecerá quadros para outros órgãos estatais, principalmente previdenciários, e subsidiará com estudos quase todas as decisões do Ministério do Trabalho ao longo de 30 anos (HOCHMAN, 1990, p. 27).

De certa forma, o Atuariado do MTIC foi o grande precursor do IAPI. O grupo de atuários que compôs seu quadro de servidores, todos aprovados por meio de concurso público, participou diretamente da criação do Instituto dos Industriários sendo que, inclusive, quatro de seus doze primeiros membros foram dirigentes do IAPI, tempos mais tarde.

O IAPI, criado por Lei em 1936, por sua vez, deu continuidade à herança técnica iniciada no MTIC, pelo Conselho Atuarial do CNT, contudo, o referido instituto logrou se diferenciar sob diversas formas e perspectivas, das demais instituições previdenciárias pelas características inerentes à sua criação, seja no aspecto formal, isto é, no que diz respeito aos elementos constitutivos enquanto estrutura organizacional, seja pelo seu público alvo, isto é, a categoria dos industriários.

Reportar-se ao público alvo, explica sob duas perspectivas diferentes, o porque do IAPI ser o último instituto a ser criado, dentre todos. A primeira delas é a força política dos industriários enquanto classe – ou melhor, a ausência dela –, isto é, a classe dos industriários seria composta por uma série de segmentações dos trabalhadores da indústria, cujo elo político em termos de mobilização social enquanto categoria seria muito fraca. Malloy (1976, p. 123) considera, nesse sentido, que:

O IAPI foi o último grande instituto criado, e foi para o grupo de trabalhadores que, até então, se mostrava o mais amorfo e menos organizado dentre a classe operária. Como resultado, os organizadores do IAPI não se defrontaram com o mesmo tipo de poder que dispunham outros grupos organizados, como aqueles que deram origem a outros institutos e CAPs.

À seu turno, Hochman (1990, p. 109) especifica a amplitude da categoria dos industriários, apontando que:

O Relatório da Comissão Organizadora do IAPI contém uma classificação com 17 tipos de atividade industrial, cada uma com subclassificações. [...] Identificamos nos Anais do Primeiro Congresso de Delegados Eleitores do Instituto dos Industriários, realizado em 1941, representantes de 244 sindicatos de trabalhadores de 19 Estados e Distrito Federal. Isto revela a enorme fragmentação que estava escondida por trás da denominação “industriários”.

A segunda perspectiva consiste em perceber que, apesar dos industriários serem um segmento da classe trabalhadora sem uma envergadura política expressiva, constituíam-se,

não obstante, a maior categoria profissional de todas, o que demandava todo o cuidado do governo, na criação de sua proteção previdenciária. Ao falar sobre as perspectivas governamentais sobre o IAPI e a expressividade do contingente protegido pelo Instituto, o então Ministro do MTIC, Waldemar Falcão, destacava que:

[...] a amplitude da obra que se vem realizando no setor, apontando a tendência, no mundo, para a organização de grandes institutos de base profissional... Em 1938 esse trabalho apresentou um quadro expressivo... (O Instituto dos Industriários) criado por último, foi organizado como tipo padrão dessas entidades brasileiras de previdência e assistência, contando já com perto de um milhão de associados. Regulamentado em agosto de 1937, começou a funcionar em janeiro de 1938 (HOCHMAN, 1990, p. 23).

Na análise de elementos do plano organizacional, ao avaliar o processo de constituição do IAPI enquanto “tipo padrão” de organização previdenciária, considera-se relevante expor três elementos fundamentais que lhe são inerentes: a aprovação da Lei de criação do IAPI em 1936, os trabalhos e sua comissão organizadora durante o ano de 1937 e o concurso público para a formação de seu quadro funcional, no final do mesmo ano (HOCHMAN, 1990).

Sobre o primeiro aspecto é importante observar que o IAPI foi o único de todos os IAPs a ser criado com a aprovação do Poder Legislativo. O anteprojeto de lei apresentado na Câmara dos Deputados foi resultado de intensas negociações do Sindicato dos Metalúrgicos do Distrito Federal com o MTIC. Após ser remetido à Comissão de Legislação Social da Casa, recebeu parecer do Deputado Laerte Setúbal, que solicitou informação ao IAPC sobre sua experiência, por ser o instituto com maior número de segurados até então. O substitutivo apresentado pelo referido deputado, teve notória contribuição dos técnicos do MTIC, transformando-se, finalmente, na Lei nº 367/1936 (BRASIL, 1936).

A lei do IAPI previa a formação de uma Comissão Organizadora para que “fizesse todos os estudos técnicos preliminares e lançasse as bases da nova instituição, tomando todas as providências necessárias à racional e completa organização dos órgãos fundamentais do Instituto, e entregando-o pronto para funcionar” (HOCHMAN, 1990, p. 25).

Essa é uma observação fundamental, na medida em que outros IAPs seguiram a ordem inversa, isto é, primeiro passaram a funcionar para depois ter a sua regulamentação editada, o que, por certo, ocasionava grandes inconvenientes resultantes da concomitante instalação, organização e arrecadação.

Tome-se como exemplo o IAPB, que em seu regulamento, previa que o estudo atuarial para o plano de benefícios deveria ficar concluído no prazo de 3 anos da data da

instalação do instituto; o IPASE, que foi criado em 1938 e cuja regulamentação do plano de benefícios só foi editada em 1940 e o IAPTEC, que previa a realização de estudos técnicos preliminares em até 8 meses após a sua criação.

O governo, no projeto do IAPI, não queria incorrer em nenhum dos erros cometidos em relação aos demais institutos, sobretudo na disposição técnica da formação de suas estruturas organizacionais, de seu plano de benefícios bem como da composição de seu quadro de pessoal.

Aliás, é importante constatar, novamente, que a preocupação com tais condicionantes eram tão salutares, sobretudo a preocupação com a solvibilidade do Instituto, isto é, com a garantia de execução do seu plano de benefícios, primando pelo equilíbrio entre receitas e despesas, que como reflexo, o Instituto tinha a política mais restritiva na concessão de benefícios e serviços, se comparado com os demais.

Sintetizando a essencialidade da preocupação técnica com o IAPI, Malloy (1986, p. 82) aponta:

Ao formar o IAPI, que viria a ser a maior instituição de previdência social, o governo estava determinado a lançá-lo em bases seguras do ponto de vista técnico, financeiro e atuarial, e a evitar, desse modo, as quedas que percebeu serem endêmicas em outras instituições mais influenciadas pelo sindicato.

O anteprojeto de lei apresentado na Câmara, qualificado como inconstitucional, não previa, sequer, a contribuição dos empregadores ou mesmo a exigência de dados estatísticos como subsídio técnico para a criação do Instituto.

Nesse sentido, tal intervenção do MTIC foi ao encontro daquilo que observamos anteriormente: com a maior massa de segurados, o IAPI teria uma tarefa extremamente complexa na gestão de quase um milhão de associados. Qualquer erro na implementação do instituto ou de seu plano de benefícios, teria consequências incalculáveis, não só aos associados, como ao próprio Estado, colocando o próprio modelo de IAPs em cheque:

Portanto, a intervenção do MTIC na criação e organização do IAPI pode ser vista através de duas características. A primeira, a imposição da racionalidade administrativa, ao tentar constituir um Instituto com normas, benefícios, inversões, métodos de arrecadação, etc., elaborados dentro de padrões científicos.

[...]

A segunda abarca dois momentos – elaboração da lei de criação e trabalhos da Comissão Organizadora – nos quais reforço da técnica significava uma clara “despolitização” do processo, no qual a montagem de uma instituição não se faria a mercê das pressões sociais mas como uma tarefa de construção técnica (HOCHMAN, 1990, p. 30).

No que se referem aos trabalhos da Comissão Organizadora, importa observar que o anteprojeto do regulamento do Instituto, seguiu acompanhado dos estudos atuariais especificamente destinado ao plano de concessão de benefícios, elaborados segundo tábuas biométricas levantadas a partir do recenseamento dos industriários feito em todo país, bem como um completo tratamento estatístico dos dados, previu-se toda a sistemática de arrecadação e contabilização, além da padronização do material a ser utilizado. Sobre o trabalho da Comissão Organizadora, Wahrlich (1983, p. 210) observa que:

Iniciava o novo instituto suas operações em condições extremamente promissoras. O recenseamento dos industriários, efetuado em todo o país, não só fornecera elementos para organização de um completo cadastro de empregadores e empregados contribuintes do instituto, como permitia a fixação, sob adequadas bases atuariais, das contribuições e benefícios. Os dispositivos regulamentares expedidos, as instruções e normas de serviço aprovadas e os demais procedimentos administrativos, contábeis e financeiros possibilitavam a implantação do IAPI sob moldes racionais e eficientes. O material necessário a sua instalação e funcionamento fora estudado e padronizado.

Agora só faltava um quadro funcional e o Instituto estava pronto para funcionar. O concurso público, também coordenado pela Comissão Organizadora, foi decisivo não só para o próprio Instituto, como “teve um grande impacto sobre a institucionalização do sistema de mérito na administração federal, baseada nos mandamentos da Constituição de 1934” (WAHRLICH, 1983, p. 210).

Com duas etapas, uma básica para a seleção para as funções de cargo auxiliar e outra de segunda entrância, com três cargos, para selecionar os habilitados na primeira etapa para os cargos de secretaria, contabilidade e fiscalização, o curso contava com provas inteiramente objetivas, com a finalidade de evitar a parcialidade e a subjetividade nos julgamentos.

A questão do concurso público do IAPI, de fato, foi algo decisivo no âmbito dos IAPs. Muito embora muitos deles previssem o processo seletivo de escrutínio meritório, suas disposições por vezes apresentavam-se “porosas” à influências políticas. Nesses casos, o processo de seleção por competência era institucionalmente burlado pela própria legislação, que concedia certas “possibilidades” em alguns regulamentos. Ao tratar do IAPB, Hochman (1990, p. 34) observa:

No artigo 33º o regulamento afirma que “os lugares de empregados do instituto serão providos mediante concurso, reservando-se à administração o direito de livre escolha entre os habilitados” – e não necessariamente pela ordem de classificação. No artigo 34º estaria “assegurada aos bancários e seus filhos ou irmãos, devidamente habilitados, preferência de 2/3 dos lugares a prover” e seu parágrafo único garante que “até a realização do concurso os lugares serão preenchidos interinamente, mediante contrato não excedente a um ano”.

No que tange ao IAPC, Wahrlich (1983, p. 200) também constata que:

A nomeação dos empregados dependeria da habilitação verificada em concurso, podendo este ser dispensado no provimento de cargos técnicos, desde que o candidato provasse o exercício da profissão e a sua idoneidade. Teria preferência nas nomeações, em igualdade de condições, os comerciários, filhos de comerciários e os associados do instituto que, achando-se desempregados, preenchessem as exigências de habilitação.

Todos os elementos até aqui consignados demonstram que, dentro da nova diretriz administrativa do período, tal como vimos anteriormente, o IAPI é o bastião das acepções mais ideológicas do que o modelo de racionalização administrativa poderia significar, e exatamente por isso, representa o auge do processo de burocratização no âmbito da previdência social no período.

Ao analisarmos a trajetória de constituição do IAPI, percebemos que a experiência vivenciada na organização e na formatação de seus quadros funcionais, era em tudo diferente do que havia sido praticado nos demais institutos de previdência, sendo que as questões administrativas influenciaram de sobremaneira a formação do quadro funcional do IAPI, influenciando decisivamente sua formação identitária.

Não é à toa que o ineditismo organizacional à nível da racionalidade administrativa empregada na criação desta estrutura administrativa, leva Wahrlich (1983, p. 213) a afirmar que: “o sucesso desse amplo e democrático processo seletivo se deve muito ao sucesso do próprio IAPI”. É isso que veremos na seção seguinte, a constituição da burocracia previdenciária a partir do IAPI.

### 5.3 TORNANDO-SE UM “INAPIÁRIO”: A CONSOLIDAÇÃO DE UMA IDENTIDADE BUROCRÁTICA

Enfrentemos, então, a segunda questão que colocamos no início da seção anterior, a de como os integrantes do agora definido espaço de poder – IAPI – assumiram uma posição de destaque em relação aos demais burocratas da previdência social. Ao iniciarmos tal abordagem é necessário que se façam algumas observações preliminares.

Todos os autores que se dedicaram em alguma medida a tratar do processo político de constituição e consolidação da previdência social no Brasil, reconheceram a importância que tiveram o IAPI e o seu corpo funcional nesta tarefa. Esse reconhecimento, porém, coloca em segundo plano algo importante e definitivo na consolidação do sistema previdenciário brasileiro, algo que estamos buscando tratar desde o início deste trabalho como elemento norteador de uma política previdenciária segmentada entre diferentes tipos de trabalhadores, que não obstante tal segmentação, conseguiu se institucionalizar como racionalidade técnica operante à todo o momento na consolidação da previdência social.

Estamos falando exatamente do processo de formação dessa burocracia previdenciária, e junto com ele, do processo de constituição de uma concepção de previdência social.

Muito do que se discute nas abordagens em termos de política previdenciária como sendo “a” concepção de previdência social ou uma “verdade técnica” sobre o sistema securitário no período de transição das CAPs aos IAPs, nada mais é do que o resultado de um conjunto de preceitos definidos no âmbito dessa burocracia previdenciária, isto é, deixa-se de se discutir uma concepção técnica à ela (burocracia do IAPI) inerente, para tomar suas visões de administração e de previdência como um dado:

[...] esses trabalhos preocupam-se em discutir a ação dessa burocracia a partir de suas concepções e não percebem que existe uma dimensão auto-interessada na lógica de sua ação pública. Como não são vistos como membros de mais um grupo de interesse, a perspectiva é sempre vincular o seu discurso e ação em função de outros interesses como o da acumulação capitalista, de controle e mobilização da força de trabalho ou legitimação do Estado. Portanto, seriam instrumentos de outros interesses que não os seus (HOCHMAN, 1990, p. 13).

Sintomático, nesse aspecto, é o reconhecimento da determinação do todo pela parte que o próprio Malloy (1986, p. 184) reconhece poder ter sido vítima. Isso porque a maioria dos livros, artigos e documentos disponíveis sobre a previdência social no Brasil eram de

autoria dos vários técnicos do antigo MTIC e do IAPI, entrevistados para a composição de seu trabalho:

Assim por ter este trabalho se beneficiado muito da análise anterior e da assistência geral desse grupo de elite, algumas partes interpretativas podem refletir seus pontos de vista. Sempre que possível, tentei equilibrar as opiniões recorrendo a outras fontes.

Isto é, ao não considerar a construção da burocracia previdenciária do IAPI e de sua identidade como um tema relevante para a investigação da previdência social – para nós, da segmentação da proteção previdenciária – como estamos nos esforçando para fazer, e ao não os tomar como um grupo que tem interesses próprios, os trabalhos acabam incorporando as explicações e interpretações dos próprios técnicos, que se apresentam como burocratas detentores de uma identidade que não comporta interesses privados.

No âmbito de nossa abordagem relacionada à crise identitária da Previdência Social e as incertezas de conteúdo dos planos de benefícios e serviços até então ofertados pelo sistema de proteção social pelas CAPs, foram exatamente os técnicos do IAPI, com o aporte técnico que lhes era inerente, os grandes responsáveis pela definição de tal política contencionista que fizemos alusão anteriormente.

Certamente, tal posição contencionista serviu como ponto de apoio político ou econômico do sistema de dominação então vigente, seja como instrumento de controle da massa operária, seja como instrumento de controle de seus recursos econômicos. O que é importante observar, naquela seção, é que tentamos abordar a questão contencionista de maneira estratégica, isto é, sem colocá-la à serviço de – ou de quem – ou como instrumento para realização de outras finalidades (políticas ou econômicas), mas fizemos questão de consignar – para esclarecer mais ainda – que a concepção contencionista da previdência social representava uma disputa identitária sobre o sistema previdenciário.

O que estava em jogo nessa disputa, era exatamente a capacidade dos burocratas “vencedores” em se apresentarem como porta-vozes da previdência social como ela “deveria ser”, defender o interesse público, seja ele qual fosse, e enfim, se colocar numa posição privilegiada em relação à determinação da política previdenciária, suas diretrizes, quem seria por ela atingido, de que forma e por quais razões. É exatamente por este motivo, que a análise do processo de formação desta identidade burocrática para nós, é tão significativa e emblemática.

Embora não seja objeto específico de nossa pesquisa – porque queremos focar na assimetria da proteção previdenciária entre servidor público e trabalhadores da iniciativa privada – uma questão interessante, retratada por alguns dos autores que utilizamos como referência neste trabalho, é a forma pela qual as “concepções” ou “verdades” sobre a previdência social são alteradas de tempos em tempos.

Apenas para ilustrar o argumento, Oliveira e Teixeira (1985), por exemplo, associam a capacidade de definir o que “deveria ser” a política previdenciária, precisamente no que se refere à oscilação entre tendências contencionistas e expansionistas da previdência social, à forma de custeio do sistema previdenciário. Para os referidos autores, o que está em jogo na previdência social e que movimenta tais concepções é capacidade de utilização do sistema para a captação de poupança forçada, representada pela transição de modelos de capitalização e modelos de repartição simples. Aliás, a mesma finalidade sobre a captação forçada de recursos também é feita por Cohn (1980).

Para nós, o contexto de rediscussão do sistema previdenciário, na transição das CAPs para os IAPs, aí inseridas a organização do IAPI enquanto entidade padrão e a formação de uma burocracia “modelo” foram, não obstante outras conjecturas de ordem política ou econômica, fatores decisivos para permitir um processo de formação identitária da previdência social, e por via reflexa, de composição identitária de quem a determinaria, com vistas à assunção da capacidade de determinar políticas específicas em previdência social.

Vejam, então, a forma pela qual se constituiu essa identidade burocrática. Para tanto, tomamos por empréstimo o trabalho de Hochman (1990) cujo esforço em recompor o acervo identitário deste segmento da burocracia previdenciária, revela os traços marcantes e inefáveis de sua participação autônoma e auto-interessada, na definição da previdência social no Brasil, através de entrevistas com os próprios burocratas, as quais recorreremos para ilustrar os argumentos que serão delineados adiante.

Seguindo a estratégia que definimos para abordar a questão, nos parece claro que alguns dos traços marcantes da organização administrativa do IAPI, vistos na seção anterior, serão de toda sorte relevantes para a definição e consolidação de uma burocracia previdenciária, no âmbito do Instituto dos Industriários.

O primeiro elemento caracterizador dessa identidade, como não poderia deixar de ser, está relacionado ao concurso público para o provimento dos cargos do Instituto. O concurso funda a identidade burocrática do servidor do IAPI na medida em que, enquanto prática inédita no âmbito da administração pública federal funciona como um elemento distintivo em relação às práticas dos demais institutos, que como vimos, embora previssem a

figura do concurso, acabavam por permitir interferências políticas no processo de nomeação, constituindo-se portanto, o concurso do IAPI, fato incomum na história das instituições previdenciárias e do serviço público de uma maneira geral.

Para os técnicos do IAPI, a aprovação pela competência foi um fator demarcador da sua diferença, e unificado na expressão comumente utilizada de “nada deverem a ninguém”. Identificar-se ou ser identificado como sendo do IAPI seria apresentar-se como uma burocracia livre de constrangimentos políticos, e por via reflexa, apta a formular e implementar políticas baseadas nas técnicas do seguro social e na racionalidade administrativa. O compromisso que haviam assumido seria, para eles, com o cargo ocupado, com suas funções e sua instituição.

Para Hochman (1990) a utilização do mecanismo repulsão dos burocratas do IAPI em relação aos demais burocratas da previdência social, é um elemento fundamental para a formação e consolidação da sua identidade e coesão enquanto grupo. O estabelecimento de um conflito velado com os demais grupos da previdência social aparecerá recorrentemente, e se manifestará, dentre algumas formas possíveis travestidas da seguinte argumentação:

[...] Nenhum (de nós) estava ali por influência política, pelo menos na admissão ao instituto... cada um estava ocupando exatamente um posto que conquistou pela demonstração que deu no concurso. Não precisou pedir nada a ninguém ou procurar nenhum padrinho. Nós éramos donos da posição que ocupávamos por legítimo direito demonstrado em público (HOCHMAN, 1990, p. 52).

Em suas entrevistas, Hochman (1990, p. 52-53) transcreve, ainda, uma parte do depoimento de Moacyr Cardoso de Oliveira – Atuário do MTIC, sobre um acontecimento envolvendo Hélio Beltrão – então servidor do IAPI e posteriormente Ministro da Previdência Social, “contada e recontada por todos” os entrevistados:

Eu ouvi da boca de João Carlos Vital [Presidente da Subcomissão de Seleção de Pessoal da Comissão Organizadora] que Getúlio Vargas chamou-o e disse até na forma gaúcha:

- tu nomeaste para o IAPI, como chefe de gabinete um adversário político  
(Vital Responde)

Não, absolutamente, não nomeei nenhum adversário político seu. Ele foi nomeado porque era o primeiro colocado no concurso, independente de qualquer coisa...

É possível perceber, então, que para além de uma prática administrativa inédita no âmbito da administração pública federal, o concurso público, de fato, é percebido como um elemento que define a burocracia do IAPI, que a diferencia da velha concepção de burocracia

até então praticada nas demais entidades de previdência, quiçá, de em toda a administração pública. Hochman (1990, p. 99) observa que:

De qualquer forma, essas características que acompanhariam a burocracia inapiária estão antepostas às características que compõe uma visão comum ou popular de burocracia: preguiça, privilégios, incompetência, discriminação, etc. Todas as características inapiárias deveriam revelar uma superioridade sobre qualquer outra burocracia ou instituição.

Não obstante, o concurso público tem mais uma importante função retórica na criação e definição da burocracia do IAPI, que consiste na capacidade de, por meio de atribuir a origem do instituto a um processo puramente técnico e meritório, afastá-lo do processo político de sua constituição. Essa retórica, na visão de Hochman (1990, p. 57-58), não representa um mero esquecimento das origens – políticas – do IAPI, mas uma estratégia ativa de ancorar suas origens na racionalidade técnica e administrativa:

Desde os seus primórdios, a imagem do IAPI foi construída como uma agência impenetrável à política. Dessa maneira, aparece um dos elementos constitutivos da identidade de sua burocracia, isto é, a crença de que ela e seu bureau jamais foram frutos de demandas políticas e sim resultado da aplicação de técnicas de organização e seguro social para resolver um problema social: estender a proteção previdenciária aos trabalhadores da indústria. O discurso dos técnicos sobre o concurso seria o resultado bem sucedido desse processo de socialização que buscou constituir uma concepção de administração pública despolitizada e anteposta à política.

Como dito na seção anterior, o IAPI foi o único dos Institutos criado por Lei em sentido formal, com intensa negociação do Sindicato dos Metalúrgicos do Distrito Federal com o MTIC. No entanto, tais referências somem de todas as publicações do IAPI, em um processo de socialização entre os próprios servidores do IAPI, destes com os do MTIC, e de todos estes com os associados e segurados, das bases técnicas sob as quais teria sido erigido o Instituto.

Esse recurso é utilizado para diferenciar o IAPI das demais entidades previdenciárias, sendo aquela a última entidade a ser criada não por uma questão política, mas por uma questão de planejamento estatal, numa cuidadosa preparação para entregar proteção social ao maior grupo de trabalhadores então existente, os industriários. Se o Estado quisesse cumprir tal missão, precisaria fazê-la de forma a seguir os preceitos de ordem técnica e administrativa, sem interferências políticas, observando os erros e acertos das demais entidades de previdência que vieram antes, para que todos os possíveis problemas fossem solucionados de maneira segura e técnica.

A retórica era: se a instituição (IAPI) é diferente, isso implicava que seu corpo de funcionários também seria. A mensagem, além de reforçar a identidade funcional dos servidores do IAPI, também é um importante instrumento de formação identitária institucional, cuja influência mútua (corpo funcional sobre organização) e vice-versa reforçam a o processo identitário ao qual nos referimos anteriormente.

A partir desse processo de socialização das origens técnicas do IAPI, a sua história passa a ser recontada para trás. Agora, ela é organização prévia, de critérios científicos e melhores quadros, selecionados por concurso público. Essa releitura também pode ser atribuída a chamada “ideologia da outorga” (VIANNA, 1978, p. 31-35), na qual recontar a trajetória do IAPI é um indicativo de que o Estado é quem entrega a cidadania social ao grupo dos industriários, ele é quem concede a previdência social, é dizer, “quando a identidade do trabalhador começa a ser constituída, a da burocracia que lhe abria as portas da política social já estava formada” (HOCHMAN, 1990, p. 90).

Essa releitura da história do IAPI pelos seus burocratas, segue perene em todos os anos de sua existência e permanece ativamente lembrada e contada ao longo dos anos de publicação da revista “Inapiários”. A revista, aliás, será um importante instrumento de difusão desta identidade, da preconizada especialidade do IAPI em relação aos demais institutos, defendida pelo seus burocratas, meio pelo qual se reforçavam os laços de solidariedade e de “espírito de corpo” entre a burocracia do IAPI (HOCHMAN, 1990).

Editada mensalmente entre maio de 1938 e setembro de 1948, a publicação tinha como objetivo principal a divulgação de artigos de natureza técnica, jurídica, sobre a legislação previdenciária, trabalhista, língua portuguesa, etc., destinada principalmente, à integração dos funcionários, criando e reforçando uma identidade alcunhada com seu nome. A “Inapiários”, muito além de ser um mero vetor de notícias, combinou três elementos fundamentais: o servidor, a instituição e a previdência social, constituindo-se em elemento fundamental para a consolidação e difusão de uma identidade burocrática.

Unindo-os em diversas publicações que enalteciam o mérito em contraposição ao favorecimento na ocupação de cargos e a organização racional em detrimento da influência política, sintetizava-os numa organização cuja complexidade e abrangência da missão previdenciária era sinônimo de competência técnica, sinônimo vitória: “Assim como o inapiário se define versus o ‘não-inapiário’ o IAPI deve representar, sempre, a vitória sobre os métodos administrativos espúrios e antiquados.” (HOCHMAN, 1990, p. 82).

Não obstante, também a revista serviu para difundir as concepções sobre seguro social formatadas e compartilhadas pelos “Inapiários”, colocadas efetivamente em prática

pelos burocratas do IAPI, sobre: “seguro social e previdência social. Era preciso compreender entre outras coisas o porque da inexistência de serviços médicos e assistenciais no IAPI ou como calcular o valor dos benefícios.” (HOCHMAN, 1990, p. 83).

Ao final desse processo de construção identitária, todos esses elementos consolidam a burocracia do IAPI – inapiários – que agora compartilhavam valores como competência, mérito, impessoalidade, hierarquia, prevalência do conhecimento técnico, dedicação à instituição, concepções sobre seguro social e previdência social, sendo a revista o veículo pelo qual se cunhou, com seu nome, a marca pela qual se diferenciaram os Inapiários do resto do funcionalismo público.

Nesse sentido, é importante observar que:

[...] o resultado mais importante desse processo foi o de ter dotado um grupo de burocratas de uma identidade que se opunha à visão corrente sobre o que seria a burocracia. O governo gerou uma burocracia com um recurso extremamente poderoso que facilitava sua ação: uma identidade pública que baseava-se em características consideradas escassas na administração pública e, portanto, altamente valorizadas no mercado de políticas públicas. As qualidades, tão bem difundidas, seriam rapidamente reconhecidas publicamente, como foram pelo técnico do DASP [...]. Por isso mesmo, os governos passariam e a burocracia do IAPI, utilizando sua identidade, continuaria e ascenderia (HOCHMAN, 1990, p. 100).

Naturalizava-se, assim, um discurso de apologia à diferença, à especialidade.

#### 5.4 A CONCEPÇÃO E A DEFINIÇÃO: O “SEGURO SOCIAL” E O INTERESSE PÚBLICO

Tivemos a oportunidade de apontar, anteriormente, que muito do que se discute sobre a previdência social, especificamente no âmbito de transição da CAPs aos IAPs, não é um dado sobre a previdência social evidente em si mesmo, mas consiste, apenas, em uma abordagem possível, isto é, uma das possíveis concepções sobre previdência social, a qual foi sistematizada e difundida como verdadeira, pelos motivos que estamos investigando, isto é, pela constituição de um espaço de poder, e a partir de então, pela formação de uma burocracia previdenciária, cujo processo identitário lhe deu certa autonomia.

Nos parece que as formas pelas quais tais concepções foram difundidas e os mecanismos pelos quais tais argumentações ganharam peso, já foram previamente determinados.

O MTIC, enquanto agente desse processo de burocratização e racionalização técnica, iniciou este empreendimento herdado pelo IAPI, que enquanto organização “modelo” do

sistema previdenciário seguiu balizando a administração pública como um todo, em especial a administração previdenciária, e por fim, a revista *Inapiários*, como instrumento de consolidação da identidade burocrática dos servidores do IAPI, socializou os reflexos da estruturação meritória de seu pessoal enquanto elemento distintivo de sua capacidade técnica, para formular e implementar políticas previdenciárias.

Para fechar o argumento, vejamos como a Previdência Social e a concepção técnica dos inapiários se sintetizam no conceito de Seguro Social. Este argumento foi iniciado anteriormente com a abordagem associando a crise identitária da previdência social à política contencionista do período de transição das CAPs aos IAPs. Vejamos agora, como este movimento contencionista que recaiu sobre as políticas previdenciárias estão relacionados com os inapiários e com a sua visão técnica.

Ilustrando a definição de previdência social sob a perspectiva dos inapiários, Cohn (1980, p. 101-102) resgata a publicação “A cartola do mágico”, coletânea de artigos de divulgação do IAPI, publicados entre 1946 e 1947, na qual se fala sobre as elevadas expectativas que sofre a previdência social, e em decorrência disso, das decepções por ela causadas. Numa referência irônica ao próprio título da publicação, o primeiro artigo assim dispõe:

Por mais que se saiba que é apenas um truque, não deixa de causar certa impressão ver um mágico tirar da cartola vazia os mais variados objetos, como é comum os mágicos fazerem [...]. Para muita gente, a previdência social é uma coisa mais ou menos assim: os Institutos e Caixas podem melhorar as condições de vida, podem acabar com as filas, poder dar ‘casa, comida e roupa lavada’ podem resolver todos os problemas. O dinheiro deles está aí mesmo, e das suas reservas, como da cartola do mágico, tudo se pode tirar [...] quem espera mais do que é lícito esperar fica desagradavelmente surpreendido com a realidade, pois esta tem de estar sempre aquém da expectativa [...]. E é exatamente dessa decepção que decorre o grosso das críticas feitas à previdência social: criticam-na por ser como é e não como queriam que fosse.

Em outra publicação do período, lemos que: “Previdência social, em última análise, é uma forma de seguro e uma companhia de seguros não faz milagres, como tanta gente quer que a previdência faça.” (COHN, 1980, p. 102) O importante a ser observado aqui, é que este discurso sobre uma determinada concepção de previdência social, é que dará o tom hegemônico da participação dos inapiários, e isso se deve ao domínio do modelo teórico do “Seguro Social”, segundo o qual:

[...] a previdência não cobra menos dos trabalhadores, nem gasta mais com eles, simplesmente porque não pode. E isso é um “dado”, técnico, atuarialmente definível. Quem não o compreende e aceita é “ignorante das leis atuariais” ou “mal-intencionado” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 111).

É essa concepção de seguro social que dará o tom das políticas contencionistas do período a que estamos nos referindo. Vejamos como tal concepção alinha-se ao movimento concreto de contenção na previdência social visto anteriormente. Diz Plínio Cantanhede, Presidente do IAPI:

É necessário levar em consideração que, repousando o Seguro Social, em sua forma moderna, na solidariedade das gerações que se sucedem, não é justo que, exclusivamente por motivos imediatos de ordem sentimental ou política, seja uma geração sobrecarregada em detrimento de outra. [...] Em suma, há a necessidade de serem cuidadosamente examinados, à luz da técnica atuarial, todos os riscos a serem cobertos, de forma que o equilíbrio das Instituições possa ser mantido em qualquer tempo. Conceder benefícios demasiadamente elevados ou mesmo sem que se fundamentem em prévios estudos atuariais é cometer uma das mais graves injustiças sociais – qual a de prometer, às gerações jovens de contribuintes, benefícios que no futuro não poderão ser concedidos (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 114).

A própria revista *Inapiários* publica, em seu primeiro exemplar, um artigo abordando as reivindicações pelo aumento na prestação dos serviços médicos, cotejando o assunto da seguinte forma:

Falou-se, há dias, em uma sociedade científica desta capital, da necessidade de os Institutos de Previdência social ampliarem seus serviços médicos como forma de melhor contribuir para a campanha antituberculose. A idéia é, certamente, louvável no que diz respeito à preocupação de mobilizar maiores recursos para uma cruzada de fundo de interesse coletivo. No entanto, e como deixou claro o autor da proposta, seria perigoso atribuir maiores encargos a essas instituições se, ao mesmo tempo, não se lhes assegurasse maior receita. É preciso não esquecer, quando se considera a previdência social entre nós, que os Institutos e Caixas, são, no fundo, empresas de seguro, obrigadas a uns tantos princípios rigorosos da técnica atuarial. Desprezá-los ou burlá-los é expediente perigoso, que acaba fatalmente por conduzir as instituições à insolvência. [...] Contra semelhante possibilidade é que cabe advertir os interessados, uma vez que o essencial é preservar o equilíbrio financeiro de Institutos e Caixas, para que possam eles continuar atendendo ao seu programa de benefícios (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 116).

Ao analisar estes trechos mais emblemáticos e outros relatados por alguns autores, percebe-se uma característica em comum dentre todos os excertos: o recurso hermenêutico que utilizam os *inapiários* de falar da previdência a partir dela mesma, isto é, deslocam o argumento final de suas observações para o ponto de partida, transformando suas conclusões em premissas. Dessa forma, os burocratas do IAPI transformaram suas acepções técnicas na própria a definição da previdência social.

Esse elemento discursivo é um resultado claro do processo de consolidação de um espaço de poder e um reflexo de todos os elementos que foram anteriormente analisados: a organização (IAPI), o concurso público, isto é, numa acepção mais geral, é corolário do próprio processo de consolidação de sua identidade enquanto burocracia previdenciária, enquanto inapiário.

Por meio dessa estratégia, reforçam-se mutuamente, os inapiários com base em um discurso previdenciário, e a previdência, com base em um discurso eminentemente técnico e apolítico, e o próprio IAPI – como veremos adiante – como organização que pratica tais valores e concepções. Ambas as identidades estão ligadas e passam, a partir de agora, a ser uma coisa só. Está posta a identidade da burocracia previdenciária, está posto o conceito de previdência social.

Com tudo isso, está posto outro elemento discursivo que deriva dessa racionalidade previdenciária, e que, para além da identidade inapiária e do seu discurso técnico-previdenciário, consolida o discurso dos referidos burocratas em uma perspectiva mais geral e abrangente: a do interesse público, como elemento de legitimação da atuação burocrática nos assuntos previdenciários.

Vimos anteriormente, que a consolidação do “inapiário”, enquanto elemento identitário serviu para reforçar os laços institucionais entre a organização e o seu corpo burocrático. Essa estratégia foi bem sucedida. Antes mesmo do final do período autoritário, em 1945, já conseguíamos evidenciar laços indissociáveis entre a organização e seu corpo funcional, isto é, o funcionário do IAPI não era só um burocrata, ele era um inapiário.

Além de ter sido a identidade inapiária forjada por meio dos argumentos de competência técnica, como tivemos a oportunidade de descrever anteriormente, vimos também, que esse elemento diferenciador pôde ser utilizado como retórica para diferenciar a administração burocrática do IAPI das demais instituições previdenciárias existentes.

Aliás, como fizemos constar em um dos trechos das entrevistas feitas por Hochman, havia a percepção de que, na verdade, a distintividade entre os burocratas do IAPI não se limitava aos das demais instituições previdenciárias, mas poderia ser diferenciadora dos demais burocratas no âmbito da administração pública como um todo, dado que a experiência organizacional do IAPI é a primeira e a mais relevante em termos de burocratização administrativa do período, sendo que o concurso público funda uma nova concepção de burocracia apolítica, não envolvida com interesses político-partidários ou relacionada à troca de favores.

A questão aqui é perceber o seguinte: incorporando esta posição apolítica, o que tais condicionantes impõem é uma perspectiva de ação que não se funda no autointeresse, ou pelo menos não pode ser percebida, em um primeiro momento, desta maneira. Ora, se esta ação, à princípio, não está à serviço de um interesse próprio, está à serviço de quem? Ou do que?

Nesse ponto, a legitimação da atuação dos inapiários encontra uma base sólida. Os inapiários agem em prol da sustentabilidade do plano de benefícios que administram. Como vimos, o apelo de ser este plano destinado ao maior segmento da classe trabalhadora é um importante recurso argumentativo. Quer dizer, o interesse na atuação burocrática é o interesse dos segurados, pela perenidade da previdência social e pela proteção previdenciária nos moldes das possibilidades de um plano de benefícios tecnicamente definido.

Nesse ponto, é possível perceber que muito embora os inapiários tenham se esforçado para fixar sua identidade de burocracia previdenciária, sua atuação é no sentido de diluir tal identidade em razão dos interesses coletivos que defendem, “Pelos segurados e pela previdência!” Os inapiários estão à serviço do interesse público, dos segurados, do sistema de Previdência Social que defendem e, exatamente por isso, determinam.

E aqui, como que de forma cíclica, voltamos ao argumento do “Seguro Social”, esta concepção de previdência social que atua exatamente em prol:

[...] *dos interesses dos segurados*, embora fosse difícil para estes compreender o ‘aparente’ paradoxo que isso significava. Tudo se transforma, portanto, num problema de informação e educação. De difusão e popularização da ‘teoria do seguro social’” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 113).

Percebe-se, portanto, que o discurso do Seguro Social está intimamente relacionado com a definição dos contornos da previdência social, e mais além, com uma concepção de interesse público definido como espécie de legitimação da atuação burocrática dos inapiários, assumindo o papel de protagonista da política previdenciária pela construção.

Agora sim, é possível compreender as observações feitas pela doutrina acerca da importância dos inapiários no processo de construção da política previdenciária no país, a que fizemos alusão ao início da seção anterior, reconhecendo que tal importância deve ser atribuída, não ao fato de terem sido partícipes técnicos no processo de consolidação de uma dada política previdenciária, mas porque foram eles próprios que lograram determinar que política seria essa.

## 6 DO DISCURSO BUROCRÁTICO À IDENTIDADE FUNCIONAL DE SERVIDOR PÚBLICO

Reportamo-nos até o presente momento, às transformações administrativas ocorridas no sistema de previdência social e a forma pela qual a concepção de Estado burocrático e administrativo do período 1930-45 originou organizações administrativas, capazes de dar origem a uma burocracia previdenciária.

Através de tal abordagem, esperamos ter exposto com clareza que a criação de uma dessas entidades – o IAPI – em razão do seu processo *sui generis* de constituição, agregando condições organizacionais variadas e únicas, foi um importante recurso identitário para a formação de uma burocracia previdenciária, a que denominamos de inapiários.

Como eixo central desta relação – entre organização e burocracia – estava a política de previdência social. Juntos esses três elementos compunham o cenário através do qual formar-se-ia um espaço de poder, ambiente institucionalizado em que os inapiários colocaram em prática as retóricas identitárias típicas de um discurso racional e obtiveram êxito em reforçar os laços entre si e a organização a que pertencem, ditando políticas previdenciárias, e por meio delas, se auto-afirmando enquanto quadro administrativo apolítico e como referencial técnico-previdenciário, na defesa do interesse dos segurados, sob a premissa da defesa do interesse público.

Observamos, dessa maneira, um deslocamento generalizado do âmbito de deliberação política para dentro do plano administrativo do Estado, por meio do qual se exercia a faceta técnica e objetiva das decisões em matéria de previdência social, ao que nós, por empréstimo a Oliveira e Teixeira (1985), denominamos de um processo global de subjugação da previdência ao Estado.

De forma mais clara, esse processo foi vivenciado mais incisivamente no “autoritarismo-orgânico” do período que vai de 1937-45, por meio do qual foi implementada uma política de supressão e cooptação dos sindicatos. Esse contexto possibilitou uma relativa hegemonia da proteção conferida pelo IAPI aos industriários, isto é, apesar de ter o plano mais restritivo em termos de benefícios pecuniários, conseguiu sustentar-se sem a oposição frontal da classe trabalhadora.

Esse questionável ambiente de tranquilidade entre uma classe trabalhadora numerosa e uma proteção previdenciária restritiva é justificado pelo período de ruptura das relações trabalhistas neste dado período autoritário, como observa Carone (1976):

O movimento grevista e operário fica tolhido após a revolta de novembro de 1935. A repressão policial e burguesa aproveita-se da situação para fechar os sindicatos mais independentes e as prisões enchem-se de líderes operários que nada têm a ver com os acontecimentos revolucionários. Entre 1936 e 1937 não se registra nenhuma greve, pois a Lei de Segurança Nacional, Estado de Sítio e Estado de Guerra são “argumentos” de força contra qualquer pretensão. As prisões e intimidações levam ao recuo operário, o que, por sua vez, permite ao Ministério do Trabalho começar a substituir gradativamente a verdadeira liderança sindical operária. Os “pelegos”, isto é, os operários de confiança do Governo, tornam-se os representantes “oficiais” do proletariado. Este processo que é tênue entre 1935-1937, acaba sendo total durante o Estado Novo. Desta maneira, para o operariado, o Estado Novo começa em novembro de 1935.

O “imaginário” da proteção social aos industriários, seguia, assim, a dinâmica da “entrega”:

[...] como uma “antecipação” a reivindicações destas categorias. Ou, pelo menos, muito antes de que elas atingissem um grau suficiente de organização e poder de barganha, capaz de por si só impor ao Estado o atendimento de reivindicações como a cobertura previdenciária. Assim, para o aglomerado difuso de categorias englobadas sob a denominação “industriários”, por exemplo, os poucos direitos assegurados através do IAPI surgiram como uma concessão do “criado da Previdência Social brasileira” (como Vargas ficou conhecido) (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 133).

Dessa forma, todo o arcabouço político do período e o discurso administrativo na constituição do IAPI, de ser o último Instituto a ser criado em razão do zelo do Estado na extensão da proteção à categoria de trabalhadores mais numerosamente expressiva de todas, molda o sentido restritivo do plano de benefícios dos industriários, na medida em que tais trabalhadores, não estando em nada protegidos, “aceitam” um plano mais restrito, pelo simples fato de terem uma proteção previdenciária, é dizer, dos males o menor.

Pois bem. Dada esta breve síntese do que observamos nos capítulos anteriores, podemos direcionar as análises desta seção. Dissemos anteriormente que um indicativo possível para a verificação de uma atuação autônoma da burocracia, seria a verificação de uma relação bilateral entre si e a organização da qual faça parte.

Na oportunidade, dissemos inclusive, que as instituições só seriam consideradas sólidas e fortes na medida em que todos os que se relacionam com ela – os burocratas e os de fora – assumem um compromisso com os seus procedimentos operacionais, estáveis, valorizados, e por isso, recorrentemente observados, o que denominados posteriormente de institucionalização dos procedimentos.

Embora pudéssemos de maneira indicativa enxergar essas características no âmbito de surgimento e consolidação do IAPI, com base na forte vinculação dos inapiários à sua organização, o apego às regras e procedimentos administrativos estabelecidos para o fiel e

cabal cumprimento do plano de benefícios, tais características eram observadas em um ambiente político relativamente propício – autoritário –, isto é, de relativo isolamento do IAPI em relação às influências externas (HOCHMAN, 1990).

Já tivemos a oportunidade de ver em que medida isso foi atingido. A revista dos Inapiários foi um importante elemento identitário nesse sentido, reforçando e sendo reforçado por outras características organizacionais, como por exemplo, o concurso público.

Entretanto, o período formalmente democrático iniciado em 1945, imporá um novo paradigma aos inapiários. É dizer, enquanto no período autoritário os inapiários consolidavam sua identidade e os elementos que os definiriam sem oposição frontal, no período democrático que se segue, passaram a se utilizar de tais elementos já consolidados no período anterior, em um contexto político diferente, aberto, suscetível às críticas, inclusive dos próprios industriários, tanto em relação ao plano de benefícios – restritivo – quanto em relação aos serviços prestados pelos inapiários.

Ao explicar tal panorama, Hochman (1990) define que em um primeiro momento, a burocracia do IAPI se define por contraposição, isto é, mediante “conflitos” fictícios cujo recurso argumentativo é apenas exaltar os elementos que os diferenciam dos demais grupos de burocratas. No entanto, esse conflito deixa de ser fictício a partir do momento em que instaura-se um ambiente político propício à discussão e ao debate em torno de elementos determinantes sobre a previdência social:

A distinção feita por Cose entre “realistic” e “nonrealistic conflict” é crucial, porque permite trabalhar a identidade inapiária frente a situações diversas. Na fase inicial do IAPI (1937-1945) o “nonrealistic conflict” aparece por demarcar a identificação do grupo. Num segundo momento, quando a identidade e o grupo estão consolidados e este se depara com uma situação de maior movimentação dos interesses políticos e sindicais (1945-1964), o inimigo inicial “nonreal” foi-se modificando e se transformou em oponente real num conflito em torno de poder, cargos na previdência social, direção do sistema previdenciário, etc. O que ocorreu foi uma inversão da citação de Simme feita anteriormente: a identidade que foi construída a partir do antagonismo “nonreal” entre 1937-1945, diante da competição real que se instaura no período seguinte, tornou-se um poderoso recurso que esse grupo dispunha para suplantar adversários (HOCHMAN, 1990, p. 94-95).

O objetivo, agora, não é mais de qualificar-se como inapiário – isso já está feito –, mas dar sentido a essa identidade em um novo contexto político, em que o IAPI estará crescentemente exposto aos interesses externos que o rodeavam: sindicatos, partidos políticos, empregadores, empregados, direcionando sua atuação para a estabilidade de sua organização em um primeiro momento, e por via reflexa, para a consolidação de sua própria identidade de inapiário, em um segundo momento. Tudo isto estava em jogo.

O período em questão, então, será um marco de extrema relevância à burocracia do IAPI e a sua consolidação enquanto “a” burocracia previdenciária. Tudo o que foi produzido pelos inapiários até então, foi uma espécie de preparação para o que ainda estava por vir. Veremos que, neste período, a burocracia do IAPI transcende os limites de sua organização e se institucionaliza.

Queremos observar, sob uma perspectiva mais global em relação ao nosso trabalho, em que sentido o que estamos chamando de institucionalização de procedimentos se reflete numa atuação autônoma e auto-interessada dos inapiários, frente a um campo de interesses específico, qual seja, na distinção da proteção previdenciária.

Estamos inclinados a acreditar que a atuação dos inapiários em favor da estabilidade do IAPI, favoreceu e reforçou sua identidade, acentuando o que chamamos anteriormente de apologia à diferença, de apologia à especialidade. Isso ocorreu por meio de um novo elemento, inexistente até então, que é exatamente a legitimação dos inapiários ao ocupar um lugar de destaque na previdência social.

Observamos inicialmente, que a alteração do regime político do período analisado não tem um impacto expressivo e determinante no que se refere ao aparato administrativo do Estado, sobretudo no que se refere a previdência social:

Embora o Brasil tivesse dotado de um regime democrático formal depois de 1945, muitas estruturas corporativas dos quinze anos anteriores permaneceram intactas. Isto ocorreu particularmente na área das relações do trabalho. Uma das estruturas que ficaram essencialmente intactas foi o sistema de previdência social. [...] (MALLOY, 1986, p. 89).

É importante pontuar, porém, que já haviam discussões em torno da organização administrativa da previdência social, sobretudo em relação à eclosão de propostas mais alinhadas às perspectivas internacionais sobre previdência social, no sentido de unificar o sistema dos IAPs em uma única entidade, que abarcaria todas as categorias profissionais sob o manto de uma proteção previdenciária unificada. Essa discussão, porém, só terá resultado práticos em meados de 1960, como veremos adiante. No entanto, neste período a política previdenciária foi objeto de intenso e crescente debate.

No âmbito do IAPI e dos inapiários, a alteração do regime político foi utilizado para consolidar a identidade obtida sob a égide do Estado Novo. Passam os inapiários, a adotar a estratégia de, independente de regime ou governo, servir aos objetivos da organização, algo extremamente necessário, na medida em que o Instituto vinha sofrendo sucessivos ataques, relacionados ao valor dos benefícios e a ausência de serviços de assistência médica.

Nesse sentido, ao citar um artigo de Plínio Cantanhede na “Inapiários” de junho de 1945, intitulado “A imprensa acusa, o IAPI se defende”, Hochman (1990) sintetiza bem no que consiste a nova posição dos inapiários em relação a esta nova conjuntura política:

Os processo de redemocratização que já se iniciava no final do governo Vargas, implicou o reaparecimento das demandas dos segurados do Instituto, reprimidas ou desconhecidas durante anos pelo Estado. Uma maior liberdade de imprensa possibilitava denúncias e acusações, tudo isso fazendo com que o IAPI e a sua burocracia fossem obrigados a se pronunciar através da revista. O texto de Cantanhede pouco tem de laudatório, primando pela humildade e introduzindo a questão social como algo não resolvido pelo Estado Novo. O tom autoritário e autocentrado se desfaz (HOCHMAN, 1990, p. 116).

É particularmente importante no discurso dos inapiários, que ao realizarem a defesa do IAPI, estão recolocando o instituto dentro de uma nova realidade política, isto é, não há exaltação do IAPI porque é uma “grande” organização, ou porque é uma organização “diferente” das demais, como ocorria no Estado Novo, mas porque, corrigindo os erros – “com humildade”, diz Cantanhede (apud HOCHMAN, 1990) – que são normais dentro de uma entidade de ampla abrangência e que cresce cada vez mais, é uma organização capaz de atender aos anseios de seus segurados, recobrando-se a missão social do IAPI e de seus funcionários, no exercício de suas funções com espírito público, ônus e sacrifício, assegurar o princípio democrático de igualdade de tratamento para todos.

A estratégia, portanto, é de manter a coesão de grupo pela manutenção de uma imagem pública típica do inapiário, que atuará com dedicação aos fins institucionais do IAPI, atendendo aos segurados e corrigindo os erros porventura existentes, reforçando a ausência de seus vínculos políticos e obediência à hierarquia, servindo ao IAPI independentemente do regime político vigente.

Diante dessa estratégia, houve uma sensível alteração da relação dos inapiários, e por via reflexa, do próprio IAPI com os segurados, com a imprensa e com público em geral. Como dissemos anteriormente, não era mais necessário constituir uma identidade, o que será perseguido, neste momento, é a comprovação pública dos valores que compunham tal identidade, isto é, sua legitimação.

O direcionamento técnico dos pronunciamentos do IAPI e dos inapiários neste período será, portanto, o carro-chefe para desfazer o que qualificavam como enganos e críticas equivocadas ao plano de benefícios e a aplicação das reservas técnicas oriundas das contribuições dos segurados. Como observou Cohn (1980, p. 120), as manifestações não serão

“Mais sobre a previdência social, essa desconhecida [...] mas sobre a previdência social essa incompreendida”.

Já em 1945, na publicação “Corrigindo Alguns Conceitos sobre Previdência Social”, Armando Assis (1945 apud HOCHMAN, 1990, p. 152) expressava essa visão:

O primeiro ponto reside no fato de alguns comentários atribuírem cor política ao nosso regime de seguros sociais. Não é que queiramos, neste particular, fazer uma declaração de princípios. Muito pelo contrário, o que desejamos, por amor à causa. É justamente escoimar a previdência social, tal como a concebemos, de todo e qualquer resquício de política partidária. A previdência social, sendo uma manifestação do seguro, repousa sobre bases técnicas matemático-financeiras deduzidas da observação de fenômenos biológicos e universais. Estava portanto, por sua natureza, acima das ideologias políticas [...].

Se a crítica geral era: o IAPI tem muito dinheiro e, mesmo assim, concede poucos benefícios, a resposta do IAPI será: a proteção dos segurados é o nosso único interesse, o que não se faz por outro modo, senão pela observância à técnica. Estamos dispostos a explicar e a esclarecer.

Os pronunciamentos e as respostas às críticas, nesse sentido, serão feitos de forma quase que didática pelo IAPI, primeiramente, atribuindo ao crítico o desconhecimento em relação ao funcionamento de um plano de seguro social, posteriormente defendendo que a estabilidade da instituição era a fundamental para a estabilidade dos benefícios a serem concedidos, isto é, as reservas constituídas eram a premissa técnica mais basilar da proteção ofertada, e o seu grande contingente não passava de algo natural em um plano previdenciário.

O esforço explicativo seguia no sentido de dizer que tais reservas, embora fossem, de fato, vultuosas, deveriam ser bem aplicadas, uma vez que tais recursos estariam comprometidos com a fruição de benefícios futuros por parte dos segurados. As reservas, mais do que uma característica privilegiada do Instituto, eram uma garantia ao segurado, cujo zelo estava à cargo dos inapiários, que deveria proteger o segurado até mesmo dos próprios segurados, ou do seu desconhecimento.

Mantinha-se a concepção do que era a previdência social, isto é, o seguro social, a partir do qual não seria possível ter expectativas elevadas, como querem os contribuintes e a imprensa. A estratégia é de deslocar o foco de discussão, tirando-o da previdência e transferindo-o para a economia, para o mercado de trabalho, para a política salarial, etc. Se o nível de contribuição é baixa, é em razão do baixo nível salarial dos trabalhadores brasileiros, se dá em razão da economia brasileira. A previdência nada tem com isso.

Assim, os inapiários colocam a discussão à termo, ou melhor, aos seus termos. Novamente, como no passado, apresentam corretamente a previdência, como ela é. O problema é que a forma como a querem simplesmente não é compatível com o padrão nacional. Agora, os inapiários “doutrinam” a previdência para quem “não sabe” ou para “quem se engana”. Reforça-se, por isso, o conhecimento especializado dos inapiários, porém sob uma nova perspectiva.

Esses burocratas estão apresentando-se publicamente para defenderem-se enquanto elite técnica e defenderem a sobrevivência da instituição à qual estão vinculados. Assim como estão suscetíveis às críticas, têm o trunfo de se apresentarem no que sabem fazer de melhor, falar sobre previdência.

Posicionam-se como protagonistas da previdência porque quem tem interesse nela, não sabe administrá-la, não sabe o que fazer nem sequer o que pensar. Os inapiários, então, lideram, mostram o caminho da perenidade da política previdenciária, protegendo-a, inclusive, de seus principais interessados. Daí a fortaleza do discurso desinteressado e em defesa do interesse público.

Neste ponto, chamamos a atenção para caracterizar o que estamos nos referindo como institucionalização dos procedimentos.

O recurso técnico distintivo dos inapiários não é algo novo e remonta já à sua constituição no período autoritário. Sua identidade técnica era basicamente um referencial administrativo, e vimos que, do ponto de vista administrativo, tal característica foi decisiva na imposição da sua concepção de seguro social frente as demais concepções mais ampliativas compartilhadas pela burocracia de outras entidades de previdência social.

Agora, o saber técnico transcende o mero referencial administrativo e se transforma em um importante recurso de poder que os inapiários passam a dispor, as incessantes defesas e explicações, convenceram. Mais do que uma concepção técnica, o discurso do seguro social passa obter, enfim, legitimidade política para subvencionar a participação dos inapiários na qualidade de elite técnica no processo de discussão acerca do rumos e das políticas previdenciárias no país (HOCHMAN, 1990, p. 128).

Passamos a verificar agora, o que falamos anteriormente de forma genérica, como sendo a evidência de um compromisso com a instituição, tanto da burocracia, quanto dos que com ela se relacionam de fora (imprensa, segurados, etc.), com as suas concepções e aos seus procedimentos.

Um reflexo disso será evidenciado em um relatório-estudo sobre a administração do IAPI, de Alim Pedro, publicado em 1950 por Hochman (1990) chama a atenção para um item

denominado “Campanha de Divulgação”, por meio do qual a questão até aqui tratada é destacada em razão do:

[...] fenômeno do desconhecimento ou da compreensão defeituosa da exata natureza do seguro social e das verdadeiras finalidades dos seus órgãos. [...] Uma das falhas dos IAPs e das CAPs, diz o relatório, seria a falta de preocupação com a divulgação entre os seguros e empregadores e de informações sobre a instituição a qual estão vinculados, ao mesmo tempo em que fazem “propaganda exagerada de serviços e realizações, procurando antes impressionar do que orientar”. [...] A “intensa campanha” destinava-se a esclarecer devidamente, os industriários, os industriais e o público em geral quanto às verdadeiras finalidades do Instituto (HOCHMAN, 1990, p. 130).

Essa campanha indica uma alteração na própria política “inapiária de ser”, quando a revista em questão, fazia alusão exatamente ao que agora vem sendo colocado como questões que “mais confundem do que esclarecem”. E o motivo por trás desta modificação dos inapiários em relação a necessidade de “falar” com os envolvidos no seguro que gerenciavam, é exatamente o sustentáculo da legitimidade a que fizemos alusão anteriormente.

A divulgação inapiária pode ter surtido efeito em um contexto de restrição política, entretanto, em um período de relativa abertura e maior liberdade, entre uma pressão por mais benefícios e serviços e a sobrevivência do IAPI – e de sua concepção sobre previdência – enquanto instituição previdenciária e dos próprios inapiários, o caminho seria legitimar sua concepção de seguro social, que sustentará, posteriormente, uma posição hegemônica em relação a previdência social.

Por meio deste plano, os inapiários tiveram êxito em delimitar o espaço de debate em torno da questão previdenciária, colocando-se como mediador da discussão, e portanto, dos diversos interesses envolvidos na política previdenciária, impondo os limites de sua discussão e delimitando as expectativas sobre o desempenho da previdência social (HOCHMAN, 1990).

Se no início deste período o IAPI se defendia, já em 1950, o resultado desse processo ativo de legitimação era preconizado pelos inapiários: “Preservamos a nossa Previdência Social”, dizia Armando Assis. “Agora, eles [inapiários] falam, escrevem, esclarecem e doutrinam não apenas como funcionários e dirigentes de uma instituição mas de toda a previdência social brasileira” (HOCHMAN, 1990, p. 148). E assim sua ação:

[...] enquanto conhecedores de um tema complexo e detentores de experiência na gestão da maior instituição previdenciária, foi direcionada no sentido de seu credenciamento para participar da formulação de políticas para o setor. De tanto publicarem e divulgarem suas concepções, tornaram-se o único grupo que expunha publicamente um projeto de racionalização de toda a previdência social e não apenas do seu instituto. Afirmando uma origem diferente, reivindicavam o privilégio da técnica sobre a política (HOCHMAN, 1990, p. 150).

Esse monopólio de discussão pode ser evidenciado nos meios de publicação sobre a previdência social. A transição entre falar dos inapiários e do IAPI para falar da Previdência Social estará posta pelo lançamento da Revista Industriários, substituta da Inapiários, publicada ininterruptamente até 1966. Como dito anteriormente e como o próprio nome sugere, amplia-se o assunto, o debate e o público alvo nele inserido.

Constata-se por fim, que esse processo de legitimação e de institucionalização do IAPI no seio da previdência social – e com isso, dos inapiários – teve um resultado prático muito sensível aos burocratas do IAPI, desencadeando uma espécie de “blindagem” da burocracia previdenciária, mais precisamente uma atuação política, auto-interessada, porém diluída.

Se no início do período os burocratas eram o centro das insatisfações com a proteção previdenciária dos industriários, agora eles passam a ser parte integrante do sistema de previdência social. É dizer, os burocratas do IAPI tiraram de si o ônus político de debater os limites da proteção previdenciária e apresentaram-se para suportar apenas o ônus técnico de tal debate.

Não que esse ônus técnico fosse algo de inovador para o período a que estamos nos retratando ou para os próprios burocratas do IAPI, o que se mostra inovador é a capacidade deste segmento da burocracia, no centro de um debate altamente politizado e repleto de interesses heterogêneos, ter conseguido se libertar do ônus político de tal discussão.

É exatamente neste ponto, que dado todo o processo de legitimação de um discurso técnico, retomamos o sentido das considerações feitas mais ao norte do trabalho, a partir das quais tomamos por referência as observações de Draibe (2004, p. 35) quando afirma que a burocracia está no centro dos conflitos que atravessam órgãos estatais, de forma que “o Estado eleva-se acima dos interesses imediatos e reafirma sua relativa independência, legitimando seu poder ao dar caráter geral e universal a suas políticas”.

Ao final deste período, com o início de um segundo regime político autoritário, dessa vez, de natureza militar, os inapiários já serão um referencial técnico consolidado no panorama previdenciário. Veremos, na seção seguinte, sua participação decisiva no âmbito

das discussões relativas à unificação da previdência social, cujos efeitos práticos serão sentidos já no novo panorama autoritário.

O resultado desse processo de intensificação e legitimação do discurso técnico sobre previdência preconizada pelos inapiários, também poderá ser sentido nos debates relativos à unificação da previdência social. A discussão sobre este tema vem sendo feito em maior ou menor grau desde o início da década de 1930 e teve na figura dos inapiários, o “fiel da balança”.

Os técnicos do IAPI serão os principais interlocutores do MTIC e do Congresso Nacional na consolidação da proposta de Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), feita em 1947 e em debate desde então no Congresso Nacional. Sua assessoria tornar-se-á imprescindível aos que formulavam e tomavam decisões no campo da previdência social. Vejamos a participação dos inapiários neste debate.

O âmbito de discussão da unificação da previdência social, estende-se por todo o período que vai de 1930 até a sua efetiva implementação em 1966, com a unificação das várias CAPs e IAPs em um único instituto, o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS. As propostas debatidas na década de 1930, contudo, tiveram menores repercussões no âmbito de debate acerca da unificação do sistema previdenciário.

É importante demonstrar, porém, que já neste período o modelo previdenciário era debatido e alvo de análises técnicas por parte, sobretudo, do MTIC. Já em 1931, surge o “Plano Coutinho”, visando unificar as CAPs em uma única caixa que englobaria toda a população brasileira. Havia ainda, uma proposição concorrente de unificação por meio de entidades regionalizadas de previdência. Segundo Hochman (1988, p. 86), essas propostas foram “derrotados pela própria dinâmica política” por meio da qual optou-se pela proteção segmentada de grupos funcionais em um processo de cidadania regulada.

No entanto, o debate acerca da unificação do sistema previdenciário ganha força no período do Estado Novo e sua repercussão está intimamente relacionada com o esforço de consolidar, organizar e racionalizar todo o sistema de relações de trabalho, por meio de ações interventivas nos segmentos que compunham o tripé de sustentação daquele regime político – sindicato, trabalho e, é claro, a previdência social (MALLOY, 1986, p. 90).

Fato é que na condução desses sistemas de íntima relação entre Estado e Sociedade, a diretriz política de unificação era a mesma. Assim, em 1941, duas comissões são constituídas pelo MTIC, uma para consolidar a legislação trabalhista (que posteriormente resultou na CLT) e outra para consolidar a legislação previdenciária, a qual realizou um estudo exaustivo das tendências internacionais em matéria de previdência social.

Apresentado no início de 1945, o referido estudo tinha como principal recomendação a unificação de todos os Institutos e Caixas com a criação de um órgão autárquico, o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), subordinado diretamente ao Presidente da República.

A partir deste estudo, realizou-se uma análise sistemática da previdência social brasileira, identificando seus problemas e propondo diversas medidas de alteração no regime nacional. Neste estudo, participaram ativamente os técnicos do MTIC e de outras entidades, sem destaque, contudo, aos burocratas do IAPI em sua produção.

Dentre os problemas verificados no sistema brasileiro, o relatório da comissão destacava que:

[...] o sistema proporcionava uma quantidade limitada de benefícios a grupos altamente selecionados que constituíram a minoria da população economicamente ativa; o sistema se baseava em padrões muito desiguais de benefícios e contribuições que discriminavam os segurados entre si; uma rede muito mal distribuída de escritórios e agências, sobretudo na área de serviços médicos; [...] (MALLOY, 1986, p. 92).

Dessa forma, o plano do ISSB previa a cobertura:

[...] de todos os segurados ativos de 14 anos ou mais (universalização); um único plano de contribuições e benefícios (padronização da cobertura); e a consolidação de todos os recursos existentes num único fundo (unificação administrativa). [...] Seriam excluídos somente os militares e os servidores públicos, que teriam planos separados. O plano do ISSB era um radical e grandioso esquema de reformas (MALLOY, 1986, p. 92).

Apresentado na Conferência Interamericana para problemas de Guerra e Paz de Chapultepec, no México, as conclusões da comissão técnica tiveram ampla aceitação e condiziam com as concepções de seguro social internacionalmente defendidas. Dizia a exposição de motivos do projeto do ISSB:

As transformações verificadas no campo das idéias sociais e em especial os reflexos da aceitação do princípio de segurança social como regra básica da ordem política e econômica, não apenas no âmbito nacional como na esfera internacional, vieram [...] imprimir aos trabalhos da comissão diretrizes mais amplas [...] (HOCHMAN, 1988, p. 87).

Assim, tendo legitimidade técnica consubstanciada nas tendências reformistas internacionais, Vargas decidiu implementá-lo, o que resultou na Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil. O fato desta legislação impor profundas reformas no sistema social então vigente, asseverou o sentimento de descolamento de seu conteúdo em relação ao ambiente

político e social do período. Este fato, além de constituir exatamente o caráter inovador e moderno do ISSB, reconhecido pela maioria dos técnicos, foi um dos fatores de seu fracasso.

De certa forma, é importante observar o fato de que tanto a comissão criada para consolidar a legislação trabalhista, que resultou na criação da CLT, quanto a comissão criada para estruturar a previdência e a assistência social tiveram resultados distintos, substancialmente diferentes. O ISSB “seria a CLT que não deu certo”.

No centro das avaliações que indicavam uma “inovação prejudicial” estava a criação de uma entidade altamente centralizada em um ambiente político de extrema segmentação, materializada pela existência de diversas entidades de previdência, bem como uma multiplicidade de proteções previdenciárias existentes. Neste aspecto, chama a atenção no plano do ISSB o:

[...] fato de que ficaria diretamente subordinado ao Presidente da República - e não ao MTIC - que escolheria livremente o presidente. Este presidiria um conselho técnico com representantes do MTIC, dos Ministérios da Agricultura; Fazenda e Educação e Saúde, além de 2 técnicos designados pelo presidente da República e 2 representantes dos segurados. A centralização parecia ser o eixo do processo de unificação onde o presidente do ISSB alcançaria o status de "superministro" (HOCHMAN, 1988, p. 87).

Enquanto reafirmava-se a estrutura corporativa na CLT, de certa forma legitimando o que já estava posto na política trabalhista do Estado Novo, o projeto do ISSB se afastava do plano da “cidadania regulada” pra alterar as relações de poder e a distribuição de recursos entre as diversas categorias funcionais, estabelecendo um conceito ampliativo de cidadania.

Indo adiante, o ISSB alterava a estruturação da burocracia previdenciária existente no período, segmentada entre os diversos IAPs. De forma sintética, Hochman (1990, p. 88) resume a problemática do plano do ISSB, afirmando que a sua “contemporaneidade em política social encontrou obstáculos internos e externos ao aparelho estatal”.

Em termos externos as resistências ao ISSB podem ser colocadas da seguinte forma: aos grupos profissionais melhor situados dentro do sistema previdenciário como os bancários, por exemplo, não interessava uma instituição que confiscaria seus privilégios na prestação de benefícios e serviços; aos Institutos e Caixas de maneira geral, a limitação estava em torno da concentração de suas reservas financeiras, somava-se a isso a resistência de lideranças políticas e sindicais que percebiam o sistema previdenciário como "moeda política", e as companhias privadas de seguro, que vetavam qualquer tentativa de estatizar definitivamente o seguro social.

Sob a perspectiva interna, temia-se que uma instituição do tamanho do ISSB, resultaria na generalização do clientelismo, ocasionando um receio de perda de emprego por parte dos empregados das diversas entidades previdenciárias. Ainda sob a perspectiva interna, foi decisivo o peso dos burocratas do IAPI, que viam no ISSB, além da ameaça do clientelismo, um fundado receio na perda de poder dentro do sistema previdenciário (HOCHMAN, 1988). Nesse aspecto, Malloy (1986, p. 90) observa que a oposição inicial ao ISSB, se deu tanto pelos inapiários quanto por outros segmentos vinculados a previdência social:

Os funcionários do IAPI não tiveram papel destacado nesta tentativa, e muitos foram, na realidade, hostis às recomendações finais da comissão. [...] Tal plano, bem como seus esforços anteriores, sofreu uma resistência assídua de vários grupos, sobretudo dos que já pertenciam ao sistema de previdência existente.

Sobre os inapiários, dois fatos são relevantes pontuar, para bem caracterizar o seu protagonismo na política previdenciária, como evidenciado ao longo de todo o trabalho.

O primeiro é o seguinte: O plano do ISSB foi elaborado por uma comissão reconhecidamente técnica (predominantemente oriundos do MTIC), que produziu um trabalho de referência no âmbito da previdência social. Isso é reconhecido pelos técnicos do IAPI e aliás, confirmado nas entrevistas feitas por Malloy (1986), nas quais em nenhum momento se faz qualquer oposição nesse sentido.

O segundo ponto é que, mesmo baseado em estudos técnicos, o fato dos inapiários não terem dele participado – apesar de concordar que a unificação da previdência seguia uma concepção racional de organização previdenciária, concepção a qual, posteriormente, seria por eles amplamente partilhada – resultou numa postura de “não-apoio” às suas conclusões, simplesmente por não vislumbrarem qual posição administrativa assumiriam nesta nova configuração.

A hipótese aqui é a de que os inapiários conformam-se enquanto elite burocrática que preza pela tecnicidade da formulação de políticas previdenciárias, desde que essa formulação seja feita por eles próprios. Estavam assumidamente, neste ponto, procurando o protagonismo na definição das políticas previdenciárias. Por mais que sua estabilidade enquanto servidor não estivesse ameaçada pelo ISSB, sua posição de elite técnica e administrativa estaria, naquele momento, em jogo. Especificando mais este ponto, Malloy (1986, p. 94) explica que:

Nas minhas entrevistas com funcionário do ex-IAPI, surgiu outra oposição básica. Naquele tempo, o pessoal do IAPI se considerava uma nova classe de administradores da previdência social, mas eles bem sabiam que tinham conseguido posições muito importantes para pessoas da sua idade. Assim, estavam longe de se sentir seguros em sua capacidade de influenciar o sistema e de dirigir e lidar com os funcionários mais politicamente relacionados dos outros institutos. Portanto viram o ISSB como um gigante que poderia engoli-los e abalar sua posição profissional, bem como seu poder pessoal, naquele aglomerado de tramas políticas e pistolões. Nos anos seguintes, contudo, à medida que o grupo amadurecia, começou a ver a reforma como um meio de progresso para os seus postos e influencias, e eles se tornam os campeões da unificação da previdência social.

Isto é:

A unificação naquela conjuntura significava o fim do IAPI, num momento excepcional para a sua burocracia. Com o ISSB não se tinha garantias de que manteriam seus postos, prestígio, salários, vantagens, autonomia, etc. [...]. E mais, a identidade burocrática conformada durante sete anos seria totalmente dilacerada. Deixariam de ser “os inapiários” sem garantia de que seriam eles os “Issbianos” (HOCHMAN, 1990, p. 187).

Em 1945, quando a proposta do ISSB foi editada por Vargas, os inapiários, como visto, ainda estavam enfrentando um intenso processo de legitimação de sua concepção de previdência social em um novo ambiente político, isto é, como dizia Alim Pedro, ainda não tinham conseguido “salvar a previdência social”.

Certamente, o sucesso do ISSB – ou insucesso – envolveu muito mais do que o mero apoio ou não dos inapiários. Não estamos querendo resumir o fracasso do ISSB a este fator. O contexto político do período, em razão do enfraquecimento do regime autoritário e a transição para o regime democrático, também foram decisivos para o fracasso do ISSB.

O que estamos iluminando com estas constatações é o fato de que os inapiários, enquanto elite técnica do período, movimentaram-se de forma auto-interessada no campo da política previdenciária em prol de um critério específico, que demarca e enaltece o que denominamos anteriormente de apologia à especialidade. Só seriam “especiais” se ocupassem lugar de destaque na política previdenciária. Era isso que queriam garantir. As entrevistas feitas por Malloy (1986) e Hochman (1990), indicam, nesse sentido, que o discurso da especialidade a que estamos nos referindo, foi algo concreto e denotou uma estratégia dos inapiários em relação à sua capacidade de ditar políticas previdenciárias.

O debate acerca da reestruturação da previdência social segue ativo após o fracasso do ISSB. Em 1946 e 1947, mais de dezesseis projetos que buscavam alterações, mínimas ou substanciais, no sistema de previdência social, estavam em tramitação no Poder Legislativo.

Em 17 de julho de 1947, outro projeto global de reforma do sistema foi apresentado pelo deputado federal Aluizio Alves. Esse projeto de lei que criava uma nova legislação (LOPS) tornou-se o ponto focal de um longo debate legislativo, e só depois de cinco reformulações substanciais e de centenas de emendas, finalmente foi aprovado em 1960.

No âmbito dos debates de reestruturação da previdência social, continuaram os inapiários a divulgar trabalhos e estudos que fomentariam as discussões em torno da questão previdenciária e da LOPS. Agora, afirma Cohn (1980, p. 134), “os setores políticos passam a solicitar estudos técnicos para assessorarem propostas apresentadas ao Legislativo para modificações do sistema previdenciário”.

Em 1950, o IAPI, divulga um relatório denominado “A Previdência Social e a Indústria Brasileira”, cujos dados forneceram argumentos importantes para o debate em todo o processo legislativo da LOPS. Observa Hochman (1988, p. 89) que:

Tanto essa versão inicial quanto todas as demais que apareceram até a aprovação da lei em 1960, tiveram a participação dessa elite técnica formada pelos principais técnicos do IAPI além de alguns técnicos, atuários e procuradores oriundos do serviço atuarial do MTIC e do DNPS. Durante os 13 anos de tramitação da LOPS, esse grupo monopolizou a discussão sobre os caminhos do sistema previdenciário participando de todas as comissões que discutiam a questão, notadamente, a Comissão de Bem Estar Social da Câmara dos Deputados.

Não obstante, outro estudo relevante nos debates em torno da LOPS intitulado “A Previdência Social e o Estrangeiro”, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV (MALLOY, 1986) também teve participação dos técnicos do IAPI, e mereceu destaque. Evidenciava-se, assim, que:

O grupo de técnicos, atuários e especialistas do IAPI passa a centralizar os debates sobre a questão, notando-se um afastamento de elementos mais ligados à estrutura do MTIC, talvez pela maior vulnerabilidade às pressões políticas. A característica monopolizadora dessa "elite" fica patente quando os mesmos artigos publicados na Indústria aparecem em outras publicações. Monopolizando o conhecimento sobre o assunto, toda a discussão sobre organização e reforma do sistema previdenciário tinha inevitavelmente como ponto de referência alguns desses técnicos e seus trabalhos. Isso parece ter garantido ao grupo, durante esse período, um controle sobre os principais cargos ligados à estrutura previdenciária, principalmente no pós-64 (HOCHMAN, 1988, p. 90).

Os estudos realizados pelos inapiários neste período, eram na verdade uma modernização daqueles estudos que embasaram a criação do ISSB. As disposições da LOPS, inclusive, estavam fundadas na mesma lógica administrativa do ISSB, isto é, de centralização

administrativa através da criação de uma superagência, enfatizando a unificação do plano de benefícios e a universalização e padronização de cobertura (MALLOY, 1986).

Há aqui outro ponto importante a ser observado. Além do contexto político – da transição do regime autoritário para o democrático –, não há nenhuma alteração significativa na lógica de reestruturação da previdência social contida na concepção do ISSB para aquela contida na LOPS. O núcleo da proposta do ISSB permanece intacto na LOPS, qual seja, a centralização administrativa e a unificação de benefícios. O diferente, neste segundo momento, é que o debate é comandado pelos inapiários que, agora, não duvidariam: “Um só momento de que a solução unitária será, futuramente, o mais eficiente de todos os instrumentos, posto à disposição do Estado para desenvolver algumas das funções mais destacadas do Bem-Estar Social” (COHN, 1980, p. 141).

Sendo assim, não se trata mais de uma precipitação e de uma radicalização, mas sim uma estruturação racional e necessária à previdência nacional. Neste aspecto, Hochman (1988, p. 90) observa que:

O seu diagnóstico é semelhante àquele que precedeu o ISSB e se baseou sempre na irracionalidade da organização vigente, reforçada pelo agravamento da crise financeira do sistema e na crítica aos interesses políticos que criavam obstáculos ao desenvolvimento da previdência social.

Reforça-se, assim, o que foi mencionado anteriormente sobre a especialidade enquanto elemento distintivo desse grupo de burocratas, assim como a atuação estratégica deste segmento da burocracia previdenciária no sentido de ocupar os locais de destaque na discussão sobre a previdência social.

Com a aprovação da LOPS em 1960, e com o sucesso da participação dos inapiários em todas as fases de sua discussão, esse segmento da burocracia passaria a ser o elemento decisivo para a implementação da unificação administrativa prevista na referida legislação, o que só veio a ocorrer no âmbito do regime militar, em 1966.

Com a instituição do segundo período autoritário, reavivaram-se no âmbito da administração pública as mesmas premissas centralizadoras do período de autoritarismo-orgânico de Vargas, com o recrudescimento das orientações técnico-administrativas, já conhecidas há muito pelos inapiários, em substituição aos sistemas políticos do período populista, observa Cohn (1980, p. 237):

Também nesse ponto as soluções administrativas impõem-se, respaldadas pela eliminação repressiva da capacidade mobilizadora, que constitui aspecto central da previdência social no período populista. Encerrada a fase populista, o controle das instituições previdenciárias é totalmente subtraído das classes assalariadas, deixando-lhes como alternativa a submissão plena [...].

Novamente, está dado o ambiente propício para a manifestação técnica em relação à previdência social, imperando a atuação burocrática desinteressada e em prol do interesse público, natural de um discurso por nós já conhecido. Vejamos a participação desta elite burocrática no processo de unificação da previdência social.

Ao abordar o período de modificações da previdência social no regime militar, Malloy (1986, p. 125) relata que em contraposição aos objetivos de “inclusão seletiva” do primeiro regime autoritário, o regime militar tinha como objetivo principal a despolitização das estruturas administrativas, especialmente da mão-de-obra organizada, diante da crescente desarticulação e inabilidade do Estado de fazer frente ao “imobilismo político” criado no período populista.

O imobilismo na previdência social era devido, sobretudo, à crescente politização da previdência no período populista, potencializado pelos mais de treze anos de “batalha legislativa” em torno da LOPS. No período 1960-64, a crescente das organizações trabalhistas resultou em pressões para extrair cada vez mais benefícios da previdência social.

Isso foi particularmente evidenciado no governo de João Goulart, com a transformação do MTIC em Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS), por meio da qual várias alterações no regime de benefícios foram implementadas, dentre elas: a queda na exigência de idade mínima para se aposentar (até então de 55 anos) em 1962; a gratificação anual de um mês de salário bem como o aumento do salário-família, ambas em 1963; também em 1963 um novo instituto, com um rol de benefícios mais amplos foi criado e destinado aos membros de legislativo.

A implementação dessas concessões sobre o sistema de previdência social refletia no agravamento de sua situação financeira, que já em 1963, tornava-se uma questão de grande importância no cenário nacional. A crítica sobre tais concessões se dava no plano do “populismo”, na medida em que a extensão de tais benefícios em nada representariam ganhos aos trabalhadores, já que tais concessões exigiriam uma fonte de financiamento cada vez maior, que viria, em última instância, da contribuição dos trabalhadores.

Assim, o regime democrático populista esvaziava a previdência social enquanto mecanismo de proteção social e tornava-o cada vez mais inviável, tanto do ponto de vista financeiro, quanto do ponto de vista político, na medida em que a pressão das classes

trabalhadoras se agigantava em torno da previdência social na busca por mais benefícios, e o governo se valia dessas concessões para obter sustentação política. Além do mais, tais concessões foram vistas como forma de “subversão comunista”, o que gerou um ambiente propício a formação de uma coalizão entre militares e o corpo burocrático, que contextualizou a Revolução de 1964. Na visão de Malloy (1986, p. 129), consistia em:

[...] uma subversão que se considerava ter bases no movimento trabalhista e ameaçadora a instituições relevantes, com a da previdência social. Tal opinião foi compartilhada por muitos grupos centrais de tecnocratas da previdência social, e isso, combinado com o desejo sempre frustrado de reformar a previdência, tornou-se motivo para que esses tecnocratas aceitassem ou dessem um apoio efetivo à Revolução de 1964.

Basicamente, quatro grupos coesos podem ser observados no contexto de unificação da previdência social no regime autoritário militar: os oficiais militares tecnicamente treinados, os grupos dos funcionários públicos saídos do corpo do Ministério do Exterior, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, e no sistema de previdência social do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários – IAPI (MALLOY, 1986).

Após sucessivas tentativas de se solucionar os problemas administrativos do sistema de previdência social, feita pelos então Ministros Arnaldo Sussekind, proveniente do MTIC e por Walter Peracchi Barcellos, militar com experiência política de deputado federal e estadual, tal missão foi designada pelo Presidente Castello Branco ao Ministro Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva, em 1966.

Nascimento e Silva, ex-servidor público e advogado, era proveniente do Banco Nacional de Habitação (BNH), e tinha como seu staff naquela instituição, vários dos técnicos do IAPI como assessores e conselheiros técnicos. Ao assumir a posição de Ministro do Trabalho e da Previdência Social, levou ao ministério todo o seu staff de ex-IAPIários.

A primeira missão do grupo foi ocupar-se da unificação dos seis IAPs existentes. Para tal missão, foi formada uma equipe técnica denominada de Grupo Diretor do Plano de Ação para a Previdência Social, coordenado por José Dias Corrêa Sobrinho, que até então ocupava-se da presidência do IAPI. O grupo completou a tarefa em menos de seis meses, logrando unificar os IAPs no INPS, efetivamente instalado em 1967 e presidido por Francisco Luiz Torres de Oliveira, também oriundo do IAPI.

De lá para cá, todas as implementações de posições do INPS têm sido tomadas pelos tecnocratas, muito especialmente pelos originários do IAPI. [...] A ala administrativo-tecnocrática da coalização original de Vargas tinha finalmente triunfado. Daí em diante, a previdência social seria uma seara de “tecnocratas apolíticos” que respondiam “não” às pressões dos grupos de interesse e “sim” às prioridades de orientação e planejamento do regime militar (MALLOY, 1986, p. 135).

Destaca-se, assim, o coroamento dos inapiários enquanto elite técnica em matéria de previdência social e de um discurso por eles construído, defendido e levado às últimas consequências até a unificação efetiva das entidades de previdência social. Em discurso, dizia Francisco Luiz Torres de Oliveira (1967 apud MALLOY, 1986, p. 135):

A Previdência Social é uma organização estatal formada para completar uma função estatal prescrita na Constituição e na Lei. [...] Deve ser, pois, administrada pelo Governo e não por classes específicas que presumem tê-la como propriedade sua... e isto conseguiremos não por participação direta de grupo, mas pela formação, seleção e aperfeiçoamento de servidores públicos que, principalmente, devem saber que estão executando uma função da mais alta relevância para o país e que rejeitam o “pistolão”, bem como as influências partidárias sobre o seu trabalho.

Após o esforço reformista, o MTPS é segregado, criando-se o Ministério da Previdência e da Assistência Social (MPAS), cujo primeiro ministro é exatamente Nascimento e Silva, por meio do qual os antigos inapiários são levados a assumir postos-chave neste novo ministério.

Consolida-se, dessa forma, uma estratégia bem sucedida de ocupação de espaços institucionais da previdência social através da qual os inapiários colocaram-se em destaque durante todo o curso de construção política do sistema previdenciário, revestindo sua participação técnica de um discurso desinteressado e isento, com vistas à defesa do interesse público e da melhor e mais racional organização da previdência social.

Após delinear o todo o processo de constituição e consolidação da burocracia previdenciária, o que dele pode se extrair em termos da assimetria da proteção previdenciária entre os servidores públicos e os trabalhadores da iniciativa privada?

Até o presente momento, a única afirmação feita em termos de propósitos da atuação dos inapiários foi o de manter-se à frente da condução das políticas previdenciárias, consolidando-se como referencial e como elite técnica na produção de tais políticas, estratégia essa que, de fato, foi conscientemente traçada e percorrida pelos inapiários.

Pensamos que o interesse em se manter como liderança técnica, mediante a ocupação de lugares estratégicos nas definições de políticas previdenciárias tenha ficado relativamente claro pela construção que realizamos até agora, que revelam exatamente o *modus operandi*

deste segmento burocrático. Um exemplo concreto disso foi a forma dicotômica pela qual tal burocracia comportou-se diante das propostas de unificação do sistema de previdência social do ISSB e da LOPS, sendo o peso de sua identidade utilizado tanto para repelir propostas que ameaçavam suas concepções como para referendar aquelas nas quais tiveram participação ativa.

No entanto, estaríamos frustrados se a sequência de vantagens produzidas pelos atos e procedimentos autointeressados dos inapiários terminassem aí, isto é, se o âmbito de seu autointeresse se restringisse apenas e tão somente na manutenção de uma posição de destaque na estruturação de políticas previdenciárias, sem que tal política em si mesmo refletisse esse protagonismo.

Nossa hipótese, pelo contrário, é que tal atuação teve reflexo decisivo na política de previdência social, precipuamente no que diz respeito à proteção previdenciária diferenciada entre servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada, evidenciada, sobretudo, após o advento da Constituição de 1988 e posteriores reformas do sistema previdenciário.

É chegado o momento de colocarmos o foco de nossa análise em outro aspecto: na finalidade do comportamento burocrático, autointeressado e que institucionalizará o que estamos denominando de critério da diferenciação pela especialidade. Vejamos em que sentido a proteção previdenciária diferenciada entre servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada se encaixa no critério de diferenciação pela especialidade.

Estamos considerando o critério de diferenciação pela especialidade como o resultado do discurso burocrático utilizado pelos inapiários. Já analisamos que tal discurso consiste na consolidação dos inapiários como indivíduos pessoalmente desinteressados na política de previdência social, e como apolíticos e eminentemente técnicos, interessados apenas em exercer sua função pública, cuja finalidade consistia na preservação do interesse público, travestido numa atuação voltada para a perenidade da previdência social e para a factibilidade da cobertura de seus segurados.

O resultado desse discurso é exatamente aquele que coloca os inapiários ao mesmo tempo em duas posições estratégicas na definição da previdência social: no centro de um debate tipicamente político sobre a definição da proteção previdenciária, figurando como um “filtro” de debates acerca do tema e; *acima* dos interesses particularistas que os diversos segmentos interessados na previdência social manifestam em termos de benefícios e vantagens.

Essa dualidade de posições ocupadas pelos inapiários os habilitará para falar de forma isenta sobre previdência social, como árbitros nos embates entre os segmentos sociais,

cuja atuação se distingue dos demais exatamente por ser isento, técnico e apolítico. Em outras palavras, a atuação dos inapiários dentro da administração pública consagra a própria definição, o próprio conceito de servidor público.

Já tivemos a oportunidade de mencionar que o discurso inapiário de desinteresse e tecnicidade atua em favor desse segmento burocrático exatamente porque dilui a carga de interesses próprios que lhes é inerente, para firmar uma identidade de servidor público.

Isso é particularmente relevante, na medida em que a unificação do sistema previdenciário leva às identidades burocráticas vinculadas aos institutos de previdência uma perda de sentido, na medida em que não mais existiam proteções previdenciárias às classes de trabalhadores segmentadas por atividade, mas institui-se uma nova divisão entre todos os trabalhadores da iniciativa privada e o corpo burocrático que administrará a previdência social unificada. A unificação do sistema de previdência, então, consagra os inapiários como servidores públicos.

Como reforço ao discurso inapiário ao qual já fizemos alusão diversas vezes, consolidou-se a própria imagem e sentido do que era ser um servidor público, e mais, de quem eram os servidores públicos protagonistas na política previdenciária. Ora, se os inapiários quisessem – como de fato queriam – permanecer à frente da definição das políticas previdenciárias uma vez consolidado o processo de unificação dos sistemas de previdência social, não poderiam transparecer que eram apenas inapiários, isto é, que o segmento burocrático que administrava a previdência dos industriários estaria administrando, agora, toda a previdência social.

Precisavam recorrer a um discurso que legitimasse sua posição à frente de toda a previdência social unificada. Observamos oportunamente, que a fixação da imagem de servidor público foi parte integrante desta estratégia de legitimação. O que ocorre agora é a consagração dessa estratégia, o reconhecimento público incontestado de que os inapiários são servidores públicos e, nessa qualidade, pelos valores – públicos – que defendem e pelas concepções que têm, estão aptos a administrar a previdência social.

Temos nesta posição de servidor público, agora consagrada aos antigos inapiários, um recurso discursivo determinante para a sustentação de uma política de diferenciação pela especialidade. Suspeitamos que a identidade de servidor público subsidiará a obtenção de vantagens diferenciadas, fundadas não em critérios isonômicos, mas na própria posição de especialidade em relação à política que determinam, isto é, na possibilidade de determiná-la sem serem por ela determinados.

Para exemplificarmos este aspecto, voltemos ao trabalho de Hochman (1990) com a finalidade de resgatar sua conclusão acerca dos resultados de um comportamento autointeressado dos inapiários.

Ao fazer uma análise da burocracia do IAPI sob a perspectiva da sua lógica de ação, o referido autor consegue atribuir sentido à preconizada importância que os inapiários têm em todo o processo de “evolução” da previdência social, algo amplamente reconhecido pelos estudiosos, os quais, por vezes, partem de pressupostos e premissas técnicas que não são universais, mas construídas por este grupo de burocratas dentro desta perspectiva interna, de consolidação de sua identidade enquanto servidores públicos e bastiões da previdência social.

Demos uma abordagem específica a essa questão quando evidenciamos o fato de a doutrina reconhecer o protagonismo dos inapiários na previdência social diante de sua manifestação sempre técnica e apolítica acerca da questão previdenciária, sem entender ou mesmo atentar que esses posicionamentos são fruto de uma concepção definida de previdência social, formada a partir de um processo de construção identitária, voltado para determinados objetivos próprios e particulares deste grupo.

Conclui Hochman (1990, p. 162), contudo, que a finalidade precípua dos inapiários ao botar em prática sua estratégia de atuação visando manter-se como referencial técnico e apolítico em torno das questões previdenciárias, está baseada em um objetivo específico, que para ele é a concessão de vantagens funcionais, observáveis através do pagamento de formas “indiretas de renda”.

Ao contextualizar a questão, o referido autor relaciona o período de consolidação da identidade burocrática dos inapiários a um contexto econômico inflacionário, que levavam os burocratas do IAPI, inclusive através da *Inapiários*, a pleitear revisões salariais.

Uma das formas de contemplar essa recomposição salarial teria se dado por meio da obtenção de formas indiretas de renda, que consistiam em vantagens estatutárias específicas, tais como: auxílio-maternidade, funeral, pecúlio e da combatida e debatida proteção médico-assistencial, da qual os inapiários se beneficiavam antes mesmo dos trabalhadores da indústria. Além disso, em adição à sua remuneração, o IAPI poderia distribuir um acréscimo bienal e uma gratificação anual, licença para o tratamento da própria saúde ou familiar, licença sem vencimento sem tempo limite, preservando-se o vínculo empregatício.

Sobre este conjunto de vantagens estatutárias perseguidas pelos inapiários, observa-se que: “Apesar de não significarem grandes privilégios, esses direitos superam os direitos trabalhistas dos demais segurados do instituto, principalmente os dos operários da indústria e em alguns casos, do funcionalismo público em geral” (HOCHMAN, 1990, p. 163).

Defende o autor, portanto, que na medida em que os regramentos que disciplinam o serviço público federal são unificados, inclusive as disposições relacionadas às políticas remuneratórias – principalmente após o advento de Regime Jurídico Único - RJU da União – tende a crescer a obtenção de vantagens indiretas dos inapiários dentro da perspectiva de uma relativa autonomia financeira e orçamentária decorrente da natureza autárquica do IAPI, isto é: “A assistência patronal foi resultado de uma ação racional visando a manutenção de renda através da apropriação de parte dos recursos do IAPI, que se transformava em benefícios extra-salariais” (HOCHMAN, 1990, p. 170).

Esses aspectos levantados por Hochman exemplificam bem a concessão de vantagens em decorrência do critério da diferenciação pela especialidade. É dizer, se tomarmos como base tudo o que delineamos até então em relação à própria formação de um discurso técnico sobre a concepção do que seria a previdência social, dentro de uma perspectiva baseada na noção de “seguro social”, é visível que as vantagens usufruídas pelos inapiários pouco condizem com aquilo que defendiam publicamente em seus discursos técnicos.

Não obstante, algo que merece ainda mais destaque é a proteção assistencial deferida aos burocratas do IAPI. Não é objeto de nosso trabalho a análise política assistencial, entretanto, já vimos no anteriormente que a política assistencial, por não ser plenamente aferível em termos atuariais e, portanto, por não poder ter o seu custeio determinado em bases técnicas, foi objeto específico de um discurso contencionista baseado na noção de seguro social preconizada pelos próprios inapiários.

Quer dizer, os burocratas do IAPI gozavam de vantagens cujos próprios discursos reputavam como indevidas a partir de sua concepção técnica de previdência social baseada na lógica do seguro social. Ora, se tais proteções não são defensáveis por meio de critérios técnicos, baseados em premissas de natureza atuarial, pode-se considerar que são vantagens qualificáveis como privilégios, cuja única explicação para a sua percepção está na autonomia que detém para dispor de um regime diferenciado de benefícios estatutários, dentro de uma perspectiva de autonomia autárquica, enquanto grupo autointeressado.

Apesar de concordar com o estabelecimento de uma lógica de ação burocrática, estratégica e autointeressada dos inapiários, discordamos que a obtenção de vantagens de natureza estatutária com viés extra salarial tenha sido o principal mote de atuação desta burocracia. Como já tivemos a oportunidade de consignar, até podemos considerá-la como uma ação inserida na perspectiva de proteção diferenciada em razão do critério da

diferenciação pela especialidade, mas não podemos aceitar que essa atuação se resuma à obtenção desses benefícios.

Outrossim, é importante registrar, que tal sistemática de atuação com vistas à apropriação de certos “excedentes organizacionais” que para Hochman (1990) fez sentido aos inapiários, também faria sentido hoje, nos mesmo termos, para alguns segmentos da burocracia pública.

Apesar de identificar esse aspecto como uma vertente do auto-interesse dos burocratas do IAPI, e mais especificamente, como uma espécie de obtenção de vantagens segundo o critério da diferenciação pela especialidade, pensamos não ser este o elemento distintivo que poderá ser qualificado com principal objetivo deste segmento burocrático.

Cabe mencionar, aliás, que é prática corriqueira no âmbito da administração pública que alguns segmentos da burocracia, vinculados a determinados órgãos, se apropriem dos excedentes de sua organização em prol de benefícios extra-salariais ou formas indiretas de remuneração. Como definimos mais ao norte de nossa exposição, esta capacidade de apropriação de excedentes está vinculada as possibilidades organizacionais à que se encontram vinculados os burocratas.

Podemos mencionar, *sponte própria*, a título exemplificativo, diversos exemplos concretos nesse sentido. Um exemplo emblemático é o auxílio-alimentação, parcela de natureza indenizatória que visa compensar as despesas com alimentação do servidor público fora de sua residência. Não é incomum, que diversas organizações possuam valores diferenciados de auxílio-alimentação, inclusive na mesma esfera de administração (União, DF, Estados ou Município) e na mesma circunscrição do exercício da atividade.

Podemos relatar, ainda, a existência de gratificações relacionadas à arrecadação de receitas, típicas de órgãos como Secretarias de Fazenda, Departamentos de Trânsito, etc., que rateiam um percentual da receita arrecadada entre seus servidores, ou mesmo os benefícios de auxílio-moradia concedidos aos membros do Ministério Público ou aos do Poder Judiciário. Sabemos que tais órgãos, por receberem um percentual definido da arrecadação do Ente federado a que se vinculam e por possuírem, no cômputo geral, estruturas administrativas enxutas, como é mais evidente o caso do Ministério Público, a lógica da apropriação extra salarial acaba sendo mais perceptível.

Longe manifestar opinião acerca da correção ou não do pagamento de tais vantagens, haja vista não ser objeto deste trabalho – muito embora os debates sobre o tema sejam amplos – o que estamos querendo deixar registrado é que a lógica da apropriação de excedentes nos parece ser natural dos segmentos burocráticos pertencentes à órgãos tipicamente

arrecadadores ou cuja condição financeira e orçamentária propícia a evidenciação de excedentes suscetíveis de apropriação.

É notório, dessa forma, que a existência de benefícios extra-salariais, por mais diversificados que possam ser, estão inseridos dentro da lógica de atuação dos mais diversos segmentos da burocracia pública, não necessariamente compartilhados entre eles, mas certamente evidente no âmbito de organizações cuja capacidade financeira e orçamentária revele as condições necessárias para tal apropriação.

Não poderíamos determinar a existência de condições para apropriação de excedentes, por exemplo, em órgãos de natureza assistencial, cuja finalidade precípua não permite que se evidencie a lógica da acumulação, através da qual possa se enxergar um “excedente” suscetível de apropriação pela burocracia. O mesmo acontece com órgãos tipicamente “pagadores” como Secretarias as quais cabe a gestão de pessoas ou contratos administrativos, por exemplo.

Nos parece que a lógica de ação baseada no excedente, através da acumulação de benefícios extra salariais está muito mais ligada a aspectos relacionados à organização e a relação de sua burocracia, do que com uma lógica de ação específica da burocracia ou mesmo de um segmento burocrático específico, como pensou Hochman em relação aos inapiários.

A apropriação de excedentes, então, acontece mediante uma conjunção de fatores, isto é, da relação entre possibilidades financeiras e orçamentárias com os recursos políticos de um determinado segmento da burocracia, de fazer tal apropriação se transmutar em leis, estatutos ou outros instrumentos que propiciem a criação e incorporação de vantagens, gratificações, etc.

No caso do IAPI e dos inapiários, parece ser esse exatamente o caso. Isto é, um órgão tipicamente arrecadador das contribuições previdenciárias, somado a existência de uma burocracia, cujo peso político se faz cada vez mais presente e que é objeto de reforço estratégico e intencional, seja por parte do Estado em um primeiro momento, seja por parte da própria burocracia, baseando-se em um discurso de defesa do interesse público, técnico e apolítico.

Noutro sentir, não parece ser o mote principal de atuação dos inapiários a obtenção de vantagens extra-salarias na medida em que a unificação das entidades de previdência em uma única unidade organizacional, principal medida de racionalização defendida pelos inapiários, em tese, acabaria com as vantagens indiretas obtidas regimentalmente pelos servidores do IAPI, mediante um tratamento funcional unificado entre os diversos segmentos burocráticos que agora comporiam a previdência social organizacionalmente unificada.

Acreditamos, portanto, que as questões relacionadas ao tratamento funcional dos inapiários, seja pela concessão de benefícios indiretos, seja pela política remuneratória em si, são questões que, embora possam ser influenciados pela conotação política de sua participação no processo de formulação de políticas previdenciárias, revelam-se inerentes a sua condição de servidores públicos pertencentes a uma organização que proporciona meios para que essa apropriação ocorra.

Então, não sendo, como afirma Hochman (1990), a apropriação de excedentes salariais o mote principal da ação estratégica dos inapiários, do que serviu, então, todo o esforço para ocupar posições de destaque na determinação de políticas previdenciárias?

Como premissa para a conclusão dos excedentes salariais, Hochman (1990) propõe que esse objetivo advém da conjunção de dois fatores básicos: monopolizar o discurso sobre previdência social e os prestígios decorrentes dos cargos inerentes ao sistema previdenciário:

Estamos propondo como explicação para essa aliança a conjunção de interesses diversos, onde o interesse por parte da burocracia sempre foi o de procurar monopolizar o discurso e os cargos da previdência social com as vantagens e com o prestígio deles decorrentes (HOCHMAN, 1990, p. 175).

Destacamos, porém, que enxergamos as vantagens e o prestígio decorrente dessa posição de monopólio do discurso e dos cargos da previdência social, como já deixamos consignado anteriormente, de forma diversa da que Hochman enxerga.

O esforço perene dos inapiários para ocupar as posições de destaque e peso político na determinação de políticas previdenciárias, está exatamente na sua capacidade de preservar, independentemente do quanto recebam e das vantagens que usufruam, a especialidade inerente a sua condição de servidor público, que lhes possibilitam se diferenciar enquanto “formuladores” dessas políticas previdenciárias em relação ao seu “objeto”. É dizer, buscam os inapiários se tornarem criadores da previdência social, e não necessariamente “objeto” da política previdenciária.

Sob tal perspectiva, enquanto a identidade funcional deste segmento burocrático se restringia em ser inapiário, as vantagens estatutárias obtidas se resumiam às vantagens proporcionadas pela legislação do IAPI. Após, contudo, essa identidade ter se consolidado e transcendido na figura de servidor público, estas vantagens também transcenderão ao âmbito de organização do IAPI – até porque ele deixará de existir por ação dos próprios inapiários –, sendo bem mais abrangentes.

E o que isso representa? Pensamos que preservar tal posição de poder, de ditar o que o sistema de previdência deve ser e ao mesmo tempo de sustentar uma posição desinteressada em relação à sua determinação, significa estar numa posição em que se diz e determina como, quando e a quem se destina a política previdenciária, e ao mesmo tempo, se distancia e se diferencia do objeto dessa política, pela mera capacidade de ditar as regras do jogo.

A dualidade de posições que colocamos anteriormente legítima, no aspecto da proteção previdenciária, que existem dois tipos de proteção, uma destinada aos trabalhadores urbanos, na qualidade de “objeto” dessa política, e outra destinada aos servidores públicos enquanto seus “criadores”.

O que estamos chamando de “mera capacidade” é, na verdade, um recurso discursivo muito valioso e intensamente evidenciado no âmbito de atuação dos inapiários. Na medida em que evidenciamos que este segmento burocrático atuou de maneira decisiva na unificação da previdência social e na sua expansão, sua participação na formação da política previdenciária atravessa todos os recursos políticos de cidadania utilizados na definição da previdência social no Brasil.

Isto é, vai de uma participação ativa e decisiva desde o período da “cidadania regulada”, opondo-se ao processo de unificação que resultaria em “perigo à previdência social”, como fez com o ISSB, passando pelo período populista, na defesa da previdência social como ela “deve ser” – seguro social –, contra as concepções particularistas de previdência social que novamente colocariam em risco o sistema previdenciário, chegando até a concepção ampliativa de previdência, agora subterfúgio do discurso de “cidadania ampla”, na qual se reconhece a previdência como um direito social que deve alcançar a todos os trabalhadores.

É notório observar, ainda, que esse segmento da burocracia pública participa do processo de formação da identidade do trabalhador brasileiro, do processo de consolidação dos direitos sociais inerentes ao trabalho, e da proteção social previdenciária do trabalhador e dos benefícios a que têm direito. As “portas” do sistema de previdência social estão sendo abertas aos trabalhadores por esta burocracia, que antecede às manifestações políticas e lhes entrega, segundo a sua própria concepção, a previdência social correta.

Tudo isso satisfaz o que denominados anteriormente de critério da diferenciação pela especialidade, resultado, como vimos, de uma imagem pública preservada das conotações políticas pelo reconhecimento de tecnicidade de seu discurso, competência e defesa do interesse público, nesses termos colocados por Hochman (1990, p. 138) em determinado momento de seu trabalho:

Ao agir publicamente, os técnicos do IAPI o fazem na condição de especialistas, detentores de um conhecimento complexo que abrange legislação, estatística, atuária, técnicas de administração etc. Um dos recursos de poder mais importantes da burocracia, segundo vários autores, é o conhecimento específico sobre a sua atividade o que traz vantagens frente a outros grupos que não o possuem.

O discurso burocrático baseado nas acepções técnicas acerca da previdência enaltece a impessoalidade de sua atuação, diluindo sua identidade, e ao mesmo tempo em que fortalece sua imagem de servidor público pessoalmente desinteressado, também fortalece uma atuação estratégica sobre a previdência social, enquanto política pública, que coroará sua posição diferenciada de servidor público em relação ao trabalhador da iniciativa privada.

É exatamente esse elemento que distingue a atuação da burocracia do IAPI, a especialidade técnica, que lhe proporciona determinar sem ser determinado, estabelecer políticas diferenciadas sem que aqueles que são objeto dessas políticas saibam de todas as implicações dessa diferenciação.

Ora, se não conhecem nem as políticas das quais são objeto, certamente não serão instados a se manifestar sobre as políticas destinadas aos servidores públicos, realidade distante de si, da qual desconhecem as vicissitudes relacionadas ao custeio, mas ao mesmo tempo, reconhecem que o prestígio e a especialidade técnica inerente a sua função justifica uma política previdenciária diferenciada.

Isto é particularmente interessante na medida em que, inclusive, a obtenção desta proteção diferenciada é amplamente almejada pelos trabalhadores em geral, que querem dela participar, numa busca incessante por transformar-se em servidor público, mas que à ela não se insurgem sob nenhum aspecto em relação ao seu caráter diferenciado.

Este é um desdobramento interessante no que se refere à justificação de proteções previdenciárias distintas, e não obstante, uma evidência indiscutível de que a legitimação de um discurso inerente as capacidades e funções de um servidor público preconizadas pelo inapiários deu certo, isto é, de que há efetivamente um discurso de diferenciação pela especialidade consolidado na posição de servidor público.

Não se questiona a proteção distinta, mas pelo contrário, se reconhece que ela é devida em razão da especialidade do servidor público, seja pela especialidade técnica de sua função, cuja comprovação de conhecimento para o exercício é condição *sine qua non* para assim ser designado – novamente, o concurso público é um instrumento de reconhecimento desta aptidão técnica de suma relevância, que forjou a identidade burocrática dos inapiários e continua sendo instrumento de diferenciação ainda hoje, seja pela ocupação de uma pretensa

posição austera em relação às políticas que coordena e isenta em relação aos segmentos sociais com os quais se relaciona.

Esse recurso discursivo é a fonte de poder dos inapiários, sendo tão poderoso que Hochman (1990, p. 8) observa que parece estar “ajustada a todas as facetas de seu comportamento”. O fenômeno por trás de tudo, então, parece ser o fortalecimento constante de sua identidade de servidor público, que ao mesmo tempo fortalece a sua ação política como mediador das contendas sociais acima de interesses particulares e obscurece a faceta autointeressada dessa atuação, e possibilita, também, a obtenção de certos privilégios, cuja fruição ocorre sem qualquer objeção frontal.

Parece-nos ser esse o elemento distintivo que norteará as discussões previdenciárias a partir da unificação do sistema de previdência, sobretudo nas disposições previdenciárias insculpidas na Constituição de 1988 e nas suas posteriores “reformas”. Tudo isso legitimará uma concepção diferenciada de proteção social, entre quem a confere e quem por ela é protegido.

Vejamos os desdobramentos dessa atuação nas políticas previdenciárias após a Constituição de 1988.

## **7 A INFLUÊNCIA DA IDENTIDADE FUNCIONAL NA POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Ao delinear o processo de construção de uma identidade burocrática, seus pressupostos e resultados dentro do contexto de construção política da previdência social no Brasil, é chegado o momento de fazer algumas reflexões sobre como enxergamos os desdobramentos desse processo no âmbito de consolidação da política de previdência social na Constituição de 1988 e em suas posteriores alterações.

Nesta seção, adotaremos a seguinte estratégia para trazer à luz as disposições constitucionais que materializaram, e ainda hoje sustentam, o tratamento não isonômico que queremos evidenciar:

- a) Inicialmente faremos uma abordagem sobre como todo o processo de construção identitária anteriormente delineado influenciou a manutenção/inserção de disposições constitucionais relacionados à previdência social na Carta de 1988, desigual entre servidores públicos e os demais trabalhadores;
- b) Após, faremos uma análise dos dispositivos constitucionais que materializaram esse tratamento diferenciado, abordando, ponto a ponto, onde estão as divergências entre ambas as proteções previdenciárias, no que elas consistem, e paralelamente, tentando qualificar como as reformas do sistema de previdência apresentaram-se para o público em geral e o que elas realmente significam em termos de uma proteção previdenciária diferenciada.

Iniciemos, então, pelo primeiro de nossos objetivos: o de enxergar como o processo de construção de uma burocracia previdenciária influenciou a Constituição de 1988 no estabelecimento de políticas previdenciárias desiguais entre servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada.

Fazendo uma breve digressão de tudo o que vimos nos capítulos anteriores, percebemos que a atuação dos inapiários ao longo de toda a construção do sistema previdenciário teve como condão a manutenção de um lugar de destaque na definição de tais políticas sociais.

Ao contrário do que defende Hochman (1990) em seu trabalho, para quem a identidade serviu de barganha por vantagens extra-salariais – o que não questionamos enquanto desdobramento deste processo identitário, embora consideremos ser apenas um dos

aspectos de uma atuação burocrática auto-interessada – observamos que o mote principal de atuação dos inapiários não se restringia a esse objetivo imediatista, mas a um objetivo estruturante, que consistia exatamente na afirmação de uma identidade de servidor público, com a finalidade de se diferenciar das demais categorias funcionais, enquanto “criador” da previdência social.

O resultado desse processo por nós descrito, de construção de uma identidade funcional, será o elemento que justificará a existência de regimes previdenciários diversos na Carta Política atualmente vigente, servindo como elemento legitimador de institucionalização da desigualdade. Tal discurso naturalizado será a ideia subjacente que norteará – no que concerne às políticas previdenciárias – tanto o processo de criação da ordem constitucional vigente a partir de 1988, como o processo de alteração de suas disposições.

É dizer, sob a perspectiva da proteção previdenciária, a Constituição de 1988 materializa sob o aspecto formal uma determinada relação de poder, qual seja, o poder da burocracia previdenciária – agora apresentada com a identidade de servidor público – sob a exclusividade na construção das políticas de previdência social, e por via reflexa, na dissociação entre a sua proteção e a dos demais trabalhadores. O aspecto técnico de sua atividade e a posição “criadora” das políticas previdenciárias, possibilitam que se estabeleçam proteções desiguais, em flagrante quebra à isonomia constitucional, sem que a sociedade efetivamente conheça suas nuances, e por isso, sem que ela as questione.

Pelo contrário, ao invés de questioná-las, a imagem inerente ao servidor público, enquanto especialista detentor da técnica e cuja posição está acima dos conflitantes interesses manifestados pelos diversos segmentos sociais em relação a previdência social, isto é, a imagem de defensor do interesse público, passa a ser instrumento de legitimação de tal diferenciação, sendo válido afirmar que há uma pretensão – que pode se qualificar como generalizada – de fazer parte deste segmento privilegiado, cujas características inerentes à sua especialidade são amplamente reconhecidas como justificativas para o estabelecimento de políticas desiguais.

Consideramos, portanto, que a resultante deste longo processo de construção da identidade de servidor público pelos inapiários na política previdenciária pós-constituição de 1988, será a transformação de uma mera característica funcional inerente a um determinado segmento do trabalho – da burocracia pública – em um valor distintivo do exercício de sua atividade laboral, servindo para legitimar um regime de proteção social previdenciário desigual.

Se a legitimação deste valor distintivo recai exatamente na preservação do interesse público, pelos aspectos técnicos e isonômicos de sua atuação funcional, o resultado da valorização da figura do servidor público por sua vez, resulta – em flagrante contraposição aos seus próprios aspectos legitimadores – no reconhecimento social da desigualdade entre servidores públicos em relação aos demais trabalhadores.

Isto é, apesar de todo o esforço dos burocratas da previdência social em defender a necessidade de se estabelecerem planos de seguro social com estrita observância aos critérios técnicos relativos ao equilíbrio entre receitas e despesas, a desigualdade inerente às proteções previdenciárias não se apresentam juridicamente como uma afronta à igualdade, principalmente porque, como veremos adiante, além da redação original da constituição ter segregado tais proteções, as posteriores alterações no texto constitucional asseveraram tal segmentação sem que tenha havido qualquer contraposição fundada no aspecto da igualdade.

Esse é, a nosso ver, o elemento central e a prova cabal de que a construção da identidade funcional valorizada de servidor público, logrou êxito em se legitimar através do discurso da técnica, do desinteresse pessoal e da defesa do interesse público, possibilitando políticas previdenciárias desiguais ao longo do tempo.

Criam-se, dessa maneira, uma série de disposições constitucionais sobre a previdência social, que mesmo dentro de um ordenamento jurídico pretensamente isonômico, se transformam em verdadeiras prerrogativas em razão da especialidade técnica inerente a função de servidor público, características essas visíveis tanto na redação original da atual constituição como em suas reformas.

Sob tais premissas, observamos então, que a materialização do processo identitário referido anteriormente, encontra sua conformação na formalização constitucional de duas proteções previdenciárias distintas, em um verdadeiro processo de continuidade e conformidade das relações de poder vigentes anteriormente à sua entrada em vigor. Isto é, por mais inovadora que tenha sido a Carta Política de 1988, no aspecto previdenciário, não apresentou nenhuma ruptura nas relações anteriormente vigentes, sobretudo no que diz respeito ao aspecto da igualdade entre os regimes de previdência.

Essa será a gramática que norteará a política de previdência social na Constituição de 1988, a especialidade do servidor público em relação ao trabalhador da iniciativa privada. É possível observar, contudo, pela construção que fizemos anteriormente, que apesar de uma visível atuação auto-interessada de um segmento da burocracia pública, a intencionalidade no estabelecimento dessa diferenciação jamais é declarada, muito pelo contrário, é uma ideia

sub-reptícia, que embora seja legitimada por um discurso burocrático, não é pela burocracia, reforçada.

Quem reforça esta identidade é exatamente o meio social, que valoriza a identidade de servidor público e a qualifica como legitimadora de privilégios funcionais, buscando, inclusive, participar deste grupo para fazer *jus* a tais vantagens. Cria-se um mercado de vantagens em que a valorização funcional e a proteção social diferenciada – no caso, a proteção previdenciária – constituem-se bens escassos no mercado de trabalho, e por isso mesmo, a desigualdade inerente ao regime de proteção social do servidor público passa de afronta à igualdade, a um aspecto culturalmente valorizado.

Em conformidade com a hipótese de nossa pesquisa, então, pensamos que a Constituição de 1988 e as suas posteriores alterações, não apresentaram uma ruptura com a dinâmica *pro-labore facto*, como acredita a doutrina que se debruça sobre as reformas constitucionais previdenciárias, mas pelo contrário, assevera o modelo administrativo da proteção previdenciária do servidor público, adequando tal diferenciação às necessidades de justificação inerentes ao tempo de cada uma das reformas constitucionais, adaptando tal proteção diferenciada às necessidades políticas e econômicas necessárias à permanência da desigualdade inerente a ambos os sistemas previdenciários.

Em conclusão a esta primeira parte de nossa análise, pensamos que tanto a Carta Política de 1988 em sua redação original, quanto as reformas constitucionais em matéria previdenciária, seguem uma gramática que satisfaz a continuidade em relação a diferenciação da proteção previdenciária entre servidor público e trabalhadores da iniciativa privada.

É dizer, mesmo as mudanças legislativas que giram em torno da proteção previdenciária, não têm, na realidade, o condão de modificar o tratamento diferenciado entre ambas as categorias de trabalhadores, mas pelo contrário, cada vez mais asseveram a identidade do servidor público e a sua especialidade como critério diferenciador apto a justificar um tratamento diferenciado no plano previdenciário.

Estamos afirmando que mesmo as alterações que de certa forma se apresentam como uma aproximação entre as duas proteções previdenciárias, tornando-as mais igualitárias, e que à princípio, poderiam ser consideradas uma quebra nesta relação de continuidade, devem ser interpretadas apenas como uma aparente descontinuidade. Na verdade, tais alterações asseveram cada vez mais a desigualdade inerente a estas duas categorias de trabalhadores, e sua finalidade principal é apenas a de adaptar um sistema desigual de proteção previdenciária à um novo contexto sócio-político-econômico.

É importante observar e demarcar nossas observações quanto às disposições da Carta Política de 1988. Estamos nos referindo apenas e tão somente à dicotomia das proteções previdenciárias havidas entre servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada, evidenciando uma dinâmica de continuidade de uma posição privilegiada da burocracia pública em relação à proteção previdenciária havida antes de sua entrada em vigor, agora, sob a vigência de suas disposições que preconizam o tratamento igualitário.

Na esteira do que observamos nas seções anteriores deste trabalho, é inegável que a atual Constituição e as reformas que se seguiram, trouxeram avanços significativos no conceito de cidadania e de acesso aos direitos sociais, criando o sistema de Seguridade Social e ampliando o acesso aos sistemas de saúde e de assistência social.

Contudo, mesmo diante desses avanços é imprescindível que reconheçamos as marcas de um sistema previdenciário ainda segmentado na Constituição de 1988, que apesar de redesenhar o conteúdo dos direitos sociais, assim procede: “A despeito das desigualdades que marcavam o mercado de trabalho, dividido entre formais e informais, rurais e urbanos, públicos e privados” (SANTOS, 2008, p. 116).

Ao analisarmos a política de previdência social na Constituição de 1988, procuraremos observar, então, os elementos que referendam uma postura de diferenciação entre a proteção previdenciária dos servidores públicos e dos trabalhadores da iniciativa privada sob as premissas até aqui delineadas.

O primeiro aspecto que transparece o tratamento desigual entre as proteções previdenciárias está na própria organização do texto constitucional, no tratamento de ambas as políticas de previdência (Quadro 1). A previdência do servidor público disciplinada dentro do título referente à “Organização do Estado” no capítulo destinado a “Administração Pública”, enquanto a previdência dos demais trabalhadores foi tratada no título referente a “Ordem Social”, no capítulo destinado a dispor sobre a “Seguridade Social”.

Quadro 1 – Tratamento Constitucional da Previdência Pública e da Privada.

<b>Previdência do Servidor Público (Redação Original CF/88)</b>	<b>Previdência dos trabalhadores privados (Redação Original CF/88)</b>
Inserida no Título referente a “Organização do Estado”, no capítulo destinado a “Administração Pública”.	Tratada no Título referente a “Ordem Social”, no capítulo da destinado a dispor sobre a “Seguridade Social”.

Fonte: BRASIL, 1988.

Sobre este primeiro aspecto, podemos observar que o mero estabelecimento de uma política previdenciária sobre as premissas da administração pública e de outra sobre as premissas da seguridade social, já revela de antemão, um tratamento no mínimo destoante em termos de condução de tais proteções, por mais que, como veremos adiante, haja um esforço em justificar que ambas são regidas pelas mesmas balizas.

Para além do aspecto organizacional, o texto constitucional delimita o espaço de discussão sobre a previdência no serviço público e sobre a previdência dos demais trabalhadores, impondo uma lógica muito particular de discussão à ambos os regimes previdenciários, na qual imputa-se uma responsabilidade coletiva por benefícios particulares. Explicamos.

O fato da previdência dos servidores públicos estar inserida no âmbito da “Organização do Estado” e dentro do conceito de “Administração Pública”, dilui a responsabilidade do seu sustento por toda a sociedade, isto é, toda a população é solidariamente responsável pela sua existência e subsistência, muito embora os benefícios sejam estritamente destinados aos servidores públicos, que além de terem seus salários custeados pela sociedade, passam agora, a ter também seus benefícios previdenciários por ela suportados.

Não obstante, como a previdência dos demais trabalhadores está inserida no plano da “Ordem Social”, na “Seguridade Social”, a responsabilidade pelo seu sustento também é diluída por toda a sociedade. A sociedade pode esperar os benefícios de apenas um dos regimes, porém na prática, sua responsabilidade é pelo sustento de ambos. Não é por outra razão que esta forma específica de organização: “[...] engendra uma lógica política de ação coletiva em que grupos organizados atuam no processo político de modo a adquirir benefícios concentrados, com custos difusos por toda a sociedade e para gerações futuras” (NAJBERG; IKEDA, 1999, p. 267).

Essa forma de disposição da previdência social na Carta Constitucional de 1988, evidencia outro aspecto do discurso burocrático ao qual nos referimos nos capítulos anteriores, como sendo típico dos regimes autoritários, qual seja, o deslocamento permanente da esfera de discussão sobre a previdência no serviço público, retirando-a do âmbito de debate político e transferindo-a para o âmbito técnico, de domínio exclusivo dos burocratas.

O elemento que sustentará este deslocamento será o afastamento do cidadão comum dos debates inerentes à previdência do servidor público. Na verdade, os debates sobre a previdência no serviço público terão outra roupagem e apresentação à sociedade. Ao invés de serem encarados como debates previdenciários, insertos na lógica da Seguridade Social, como

preconizado na Constituição de 1988 ou sob balizas técnicas tão defendidas pelos inapírios, passam a fazer parte de uma outra categoria de debate, o debate sobre o Estado, sobre a Administração Pública, sobre as finanças públicas, sobre o orçamento público, sobre os limites fiscais, etc.

Dessa maneira, os problemas tipicamente securitários enfrentados por este segmento da proteção previdenciária, serão apresentados como problemas de *déficit* fiscal, de fluxo de caixa, de incapacidade dos respectivos tesouros em suportar as despesas inerentes ao custo com servidores públicos, insuficiência orçamentária, etc. Essa sistemática de apresentação dos problemas que serão enfrentados pela previdência do servidor público, afastam o debate do seu lugar real de discussão, fazendo com que um problema de (des)igualdade seja abordado como um problema eminentemente técnico de gestão do Estado.

Apresentar os problemas da previdência no serviço público sob a perspectiva da manutenção da proteção desigual, proporciona três vantagens: a primeira é a possibilidade de discutir questões eminentemente securitárias, isto é, sob a perspectiva do equilíbrio entre a relação receitas x despesas e a relação segurados x benefícios, de forma a difundir o problema do custeio (que abordaremos adiante) por toda a sociedade, sob as vestes de uma dificuldade financeira e fiscal do Estado; a segunda vantagem é que quando se debatem as questões a partir dessa perspectiva, oculta-se a existência de duas proteções previdenciárias distintas, ambas com custos difusos pela sociedade, mas apenas uma delas com a mesma perspectiva em relação aos benefícios, e; a terceira vantagem, que de certa forma sintetiza as duas primeiras, está na capacidade de mascarar um problema relacionado à cidadania, isto é, há uma divisão tácita de proteções previdenciárias nas quais, apesar da responsabilidade de sustento ser coletiva, a perspectiva de benefícios é concentrada em uma delas, fazendo com que haja uma espécie de diferenciação de direitos sociais, cristalizado pela proteção previdenciária, na qual uns têm direitos a proteções mais benéficas pagando menos por elas e, além disso, ainda dividem seus custos com quem não os receberá.

No mais, transformar um debate sobre (des)igualdade em um debate sobre administração pública, nas vertentes financeira e orçamentária, também tem o condão natural de afastar a sociedade dos debates em torno da previdência dos servidores públicos. Temos aqui uma evidência prática daquilo que mencionamos anteriormente, como um dos recursos de poder mais importantes da burocracia, que reside exatamente no conhecimento específico sobre a sua atividade, o que traz vantagens frente a outros grupos que não o possuem, afastando-os de uma discussão qualificada sobre determinadas questões.

Essa estratégia, enfim, dilui o problema previdenciário da previdência no serviço público, transformando em problemas inerentes à administração pública bem como desloca o problema da igualdade da proteção social, transformando o problema dos graus distintos de cidadania, qualificados em proteções sociais distintas, em uma questão técnica de natureza financeira/orçamentária.

Seguindo na evidenciação dos elementos que referendam uma postura de desigualdade entre a proteção previdenciária dos servidores públicos e dos trabalhadores da iniciativa privada, temos, numa perspectiva cronológica, outro traço da assimetria na proteção previdenciária a que nós estamos nos referindo, que consiste no estabelecimento de um plano de previdência social de caráter contributivo aos trabalhadores da iniciativa privada e aos servidores públicos (Quadro 2), sem qualquer previsão de contributividade:

Quadro 2 – Previsão Constitucional do quesito da Contributividade (RPPS x RGPS).

<b>Previdência do Servidor Público (Redação Original CF/88)</b>	<b>Previdência dos demais trabalhadores (Redação Original CF/88)</b>
Art. 40. O servidor será aposentado: I - Por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos; II - Compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço; III - Voluntariamente: [...]	Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a: [...] § 1º Qualquer pessoa poderá participar dos benefícios da previdência social, mediante contribuição na forma dos planos previdenciários.

Fonte: BRASIL, 1988.

Embora a possibilidade de instituição de uma contribuição de responsabilidade do servidor público já estivesse prevista na redação original do Regime Jurídico Único (RJU) dos Servidores Públicos da União, de 1990, a primeira menção constitucional a esse respeito, só foi introduzida pela Emenda Constitucional - EC 03/93, que previu o caráter contributivo aos benefícios de aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais (Quadro 3):

Quadro 3 – Previsão Constitucional do quesito da Contributividade II.

<b>Previdência do Servidor Público (Redação Original CF/88)</b>	<b>Previdência do Servidor Público (Redação dada pela Emenda Constitucional - EC 03/93)</b>
<p>Art. 40. O servidor será aposentado:</p> <p>I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;</p> <p>II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;</p> <p>III - voluntariamente: [...]</p>	<p>Art. 40. O servidor será aposentado: [...]</p> <p>§ 6.º As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.</p>

Fonte: BRASIL, 1988; BRASIL, 1993.

Em um contexto de ampla discussão do sistema previdenciário, como já demonstramos ter havido durante todo o período de construção política da previdência social no Brasil, os debates relacionados ao quesito “contributividade”, já se mostravam amplamente superados.

Vimos que o discurso dos próprios inapriários em relação à concepção de seguro social já demonstrava de forma indiscutível que tal característica, inclusive, seria algo inerente a qualquer plano de previdência social com viés securitário. À princípio, não havia qualquer justificativa para uma característica tão basilar relacionada a um plano dessa natureza, não estivesse contemplada no ordenamento constitucional.

Em um primeiro momento, podemos sustentar que por não ter caráter contributivo, o regime de benefícios do servidor público e aos seus dependentes não poderia ser considerado como uma política previdenciária de viés securitário. A questão que se impõe neste momento é a seguinte: uma vez instituído o quesito da contributividade, é possível que possamos considerá-lo dessa forma? Vejamos o que dizem Pacheco Filho e Winckler (2005, p. 225-226) sobre esta reforma:

Até 1993, os servidores públicos estatutários não contribuía para a aposentadoria, na medida em que a cobertura desta era uma obrigação integral das diferentes esferas estatais, através da relação pró-labore facto. As alíquotas de contribuição existentes foram criadas para garantir outro benefício previdenciário: a pensão. [...] Com o advento da Emenda Constitucional nº 03/93 (EC nº 03), a aposentadoria dos servidores públicos federais perdeu, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU) seu “caráter de direito em razão do exercício do cargo com a expressa natureza contributiva” com a instituição de alíquota destinada ao seu custeio. A Lei nº 8.688/93 fixou uma alíquota a ser cobrada do servidor, incidindo sobre a totalidade de sua remuneração, bem como da União, na mesma proporção de cada servidor, com recursos do orçamento fiscal.

No entanto, pensamos estar diante do que denominamos anteriormente de aparente descontinuidade. Neste primeiro momento, não havia qualquer vínculo entre as contribuições do servidor e o valor dos benefícios, sendo que os critérios contributivos eram definidos em lei e não tinham como base nenhum princípio estruturante previsto na Constituição, podendo-se afirmar que:

A previdência [*do servidor público*] não era entendida como um seguro que visava garantir renda para o indivíduo ou grupo familiar quando da perda da capacidade laborativa. Os benefícios não estavam estreitamente vinculados às contribuições, daí o princípio de equidade individual não ser atendido. Ela se assemelhava mais a um “programa de redistribuição de renda”, muitas vezes nem atendendo ao princípio de bem-estar coletivo, já que os benefícios não eram concedidos com base na necessidade individual (NAJBERG; IKEDA, 1999, p. 267).

Neste momento, inclusive, permitia-se que o servidor computasse para o recebimento de benefícios o tempo de serviço na esfera pública, isto é, a EC 03/93 não vedou a possibilidade de contagem de “tempo ficto”, isto é, período não contributivo para a obtenção de benefícios, o que só veio a ser efetivado na EC 20/98 (BRASIL, 1998).

Ora, não havendo uma relação específica entre a contributividade do servidor e o valor das prestações beneficiárias, o ônus sobre a sustentabilidade do plano de benefícios, a despeito dessas contribuições, continuava a recair sobre o orçamento fiscal dos respectivos entes federativos, e a previdência no serviço público, então, continuava a ter “caráter de direito em razão do exercício do cargo”, já que os servidores receberiam benefícios, sem que tivessem vertido contribuições suficientes para o seu custeio.

O sistema de benefícios do servidor público, no entanto, ganha uma nova roupagem com a reforma constitucional efetivada pela EC nº 20/1998. Por meio desta alteração constitucional promove-se uma alteração significativa na previdência do serviço público, assegurando-se não apenas um conjunto de benefícios previdenciários, mas um regime de previdência que além ter caráter contributivo, deve obedecer a critérios que preservem o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, como podemos observar no quadro a seguir (Quadro 4):

Quadro 4 – Instituição de Regimes Próprios de Previdência aos Servidores Públicos.

<b>Previdência do Servidor Público (Redação dada pela Emenda Constitucional - EC 03/93)</b>	<b>Regime de Previdência do Servidor Público - RPPS (Redação dada pela Emenda Constitucional - EC 20/98)</b>
Art. 40. O servidor será aposentado: [...]. § 6.º As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.	Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

Fonte: BRASIL, 1993; BRASIL, 1998.

Em relação aos trabalhadores da iniciativa privada, também alteração constitucional preconizada pela EC 20/98, modifica a previdência dos demais trabalhadores da iniciativa privada, estabelecendo, além das contingências cobertas, a criação de um Regime Geral de Previdência Social (RGPS), de caráter contributivo – como na verdade já o era – e de filiação obrigatória, isto é, de participação compulsória a para todos os trabalhadores da iniciativa privada (Quadro 5):

Quadro 5 – Instituição de um Regime Geral de Previdência Social.

<b>Previdência dos demais trabalhadores (Redação Original CF/88)</b>	<b>Regime Geral de Previdência Social - RGPS (Redação dada pela Emenda Constitucional - EC 20/98)</b>
Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a: [...] § 1º Qualquer pessoa poderá participar dos benefícios da previdência social, mediante contribuição na forma dos planos previdenciários. [...]	Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: [...]

Fonte: BRASIL, 1988; BRASIL, 1998.

No que se refere à proteção previdenciária do servidor público, percebe-se uma aparente requalificação da relação *pro-labore facto* anteriormente evidenciada para que, mediante a criação de um regime específico de previdência, sua estruturação obedeça aos mesmos critérios técnicos historicamente defendidos pelos então inapírios, aproximando as disposições norteadoras do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS) às do Regime Geral de Previdência (RGPS), unificando o tratamento constitucional entre ambas proteções sociais.

Vejamos, neste primeiro momento, os efeitos dessa aparente aproximação dos regimes pelo estabelecimento das premissas de equilíbrio financeiro e atuarial.

É notório que a inserção do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial no plano constitucional marca um verdadeiro avanço no que tange à estruturação dos planos previdenciários. O que antes era apenas uma concepção inerente ao conceito de seguro social, passa a ser uma característica necessária à estruturação de planos previdenciários públicos. Um dos principais avanços no que se refere a inserção deste princípio no plano constitucional, é a necessidade de efetiva correspondência técnica entre as contribuições e as despesas decorrentes de benefícios previdenciários operados pelos respectivos sistemas de previdência.

Tratando das duas perspectivas deste princípio constitucional – a financeira e a atuarial –, Ferraro (2010, p. 171) observa que:

[...] o equilíbrio financeiro é alcançado quando o que se arrecada com as contribuições é suficiente para manter os benefícios assegurados. A previsão das despesas com benefícios sob a perspectiva do direito financeiro, isto é, por meio do orçamento da Seguridade Social, é anual, como dispõe o art. 165, § 5º, da Constituição Federal; portanto as receitas arrecadadas devem ser suficientes para cobrir as despesas fixadas. Acresça-se que o equilíbrio financeiro pode ser obtido com a adequação dos regimes previdenciários a uma das formas de financiamento da previdência [...]. O equilíbrio atuarial leva em conta variáveis que vão determinar o valor da contribuição para tornar o sistema viável em uma perspectiva em longo prazo. Entre essas variáveis há: expectativa de vida, número de contribuintes, nível de crescimento econômico do país, dentre outras.

Por sua vez, Ibrahim (2011, p. 171), apresenta a seguinte visão sobre as duas perspectivas deste princípio constitucional:

Sucintamente, pode-se entender o equilíbrio financeiro como o saldo zero ou positivo do encontro entre receitas e despesas do sistema. Seria, pois, a manutenção do adequado funcionamento do sistema no momento atual e futuro, com o cumprimento de todas as obrigações pecuniárias, decorrentes de pagamentos de benefícios previdenciários. [...] Já o equilíbrio atuarial [...] É um equilíbrio financeiro de longo prazo.

Ao falar sobre tal princípio, Nogueira (2012, p. 156–157) considera-o marco constitucional da transformação da previdência social, alçando-a de política de governo, de caráter momentâneo que responde a interesses particularistas, a uma política pública de Estado, sobre a qual o interesse é atemporal e independe de momentos políticos ou concepções governistas. Em sua visão, é mais precisamente esta transformação introduzida pela EC 20/1998, na qual introduziu-se o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, que se

busca, de forma contundente, afastar o RPPS de critérios irracionais ou da mera continuidade da relação de trabalho entre servidor público e Estado típicos do regime *pro-labore facto*.

É imperativo observar, novamente, a aparente descontinuidade preconizada por esta reforma previdenciária. Para além de dar contornos pretensamente igualitários entre os agora regimes de previdência social – RPPS e RGPS – a própria instituição de um regime de previdência próprio ao servidor público, já deixa consignado a desigualdade na proteção previdenciária. Ora, se as premissas de funcionamento dos regimes são as mesmas, como se poderia afirmar à primeira vista, qual a razão de se instituírem dois regimes previdenciários diversos?

Não obstante, a referida reforma mantém a organização de ambos os regimes em perspectivas conceituais diversas, quais sejam, o RPPS inserido no âmbito da administração pública e o RGPS no âmbito da seguridade social. Percebe-se que com a EC 20/1998 efetivamente institucionalizam-se sistemáticas de proteções previdenciárias distintas, agora, sob as premissas da existência de dois regimes previdenciários diversos. O que era antes, digamos, “extra-oficial”, passa agora não apenas a ser oficial, como também a ser constitucionalizado.

Antes de adentrarmos nas demais diferenciações constitucionais entre ambos os regimes trazidos pela EC 20/1998, façamos uma breve avaliação sobre a desigualdade inerente, também, ao funcionamento do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial entre os regimes. Será que Nogueira estava certo em sua avaliação anterior, de que tal princípio constitucional, de fato, teve o condão de afastar a irracionalidade securitária do RPPS?

Como parece ter ficado claro anteriormente, a introdução do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial no plano constitucional, tem seus desdobramentos específicos na relação de custeio dos respectivos regimes previdenciários, isto é, a sistemática de funcionamento de ambos os regimes deve estar adstrita às suas respectivas capacidades de gerar equilíbrio entre pagamento de despesas e a geração de receitas, no horizonte atual e futuro. Como foi observado por Ferraro (2010), também, isso deve ser atingido por meio de uma das formas de financiamento da previdência, que são três: o Regime Financeiro de Capitalização; Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura e Regime Financeiro de Repartição Simples (BRASIL, 2008b).

Nesse ponto, cabe evidenciar que a manutenção das perspectivas conceituais diferenciadas entre ambos os regimes, RPPS organizado sob as premissas da administração pública e RGPS inserido na seguridade social, importará também numa perspectiva

diferenciada em relação ao custeio de cada um dos regimes, o que modificará, por via reflexa, a forma de aplicação do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial.

No âmbito do RGPS, inserido no sistema da seguridade social, temos a adoção de uma sistemática coletiva de financiamento, de responsabilidade de toda a sociedade de forma direta ou indireta, pela aplicação de recursos orçamentários, inicialmente já prevista na redação original da Constituição de 1988 e posteriormente alterada pela EC 20/1998, para melhor especificar as fontes de financiamento (Quadro 6):

Quadro 6 – Fontes do Custeio do RGPS.

<b>Previdência dos demais trabalhadores (Redação Original CF/88)</b>	<b>Regime Geral de Previdência Social - RGPS (Redação dada pela Emenda Constitucional - EC 20/98)</b>
<p>Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:</p> <p>I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;</p> <p>II - dos trabalhadores;</p> <p>III - sobre a receita de concursos de prognósticos.</p>	<p>Art. 195 [...]</p> <p>I- do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:</p> <p>a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;</p> <p>b) a receita ou o faturamento;</p> <p>c) o lucro;</p> <p>II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201.</p>

Fonte: BRASIL 1988; BRASIL, 1998.

Essa sistemática coletiva é colocada em prática no RGPS através do modelo de custeio denominado de regime de repartição simples, por meio do qual a arrecadação é integralmente destinada ao pagamento de benefícios, sem a pretensão do acúmulo de reservas, funcionando sob as premissas do pacto intergeracional e da solidariedade universal, isto é, os novos contribuintes financiam aqueles segurados que não tem mais capacidade laboral e que, por qualquer motivo (idade avançada, incapacidade, etc.) já estão recebendo seus respectivos benefícios.

O regime de solidariedade é percebido através da sistemática de custeio, que na forma da redação constitucional, é destinado integralmente à política de seguridade social, isto é, não servem apenas para financiar despesas previdenciárias, mas também servem para compor a sustentação de políticas relacionadas à assistência social e a saúde.

Nesse sentido, percebe-se em certa medida, uma vocação redistributiva deste esquema de financiamento, no qual a transferência de riquezas é operada em prol da manutenção de políticas sociais de amplo alcance, na esteira do que foi observado anteriormente, na sustentação financeira de políticas, que já na Constituição atual, ampliaram o conceito de cidadania e redesignaram o acesso aos direitos sociais.

Não obstante, é necessário consignar, que além do caráter de solidariedade universal havida no financiamento da seguridade social como um todo – no sustento das políticas de previdência, assistência e saúde – há uma inegável vocação redistributiva dentro do RGPS. Apesar de o sistema ser eminentemente contributivo, a proteção previdenciária também foi conferida de forma a contemplar as especificidades da proteção social às populações rurais, por meio da dispensa do vínculo contributivo, sendo o acesso a determinados benefícios possível apenas pela comprovação do tempo de atividade rural.

A aplicação do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial no RGPS tem portanto características típicas de uma verdadeira política social, na qual as duas vertentes deste princípio constitucional são alcançadas mediante a contribuição de toda a sociedade e do poder público, notadamente da União, em que o objetivo principal é a manutenção de um sistema em que além do custeio ser social, os benefícios também são.

Não faz parte de nossos objetivos analisar os aspectos financeiros e orçamentários dos regimes previdenciários. No entanto, apenas para ilustrar o argumento da solidariedade e da transferência de riquezas, vejamos o que observa Ibrahim (2011, p. 169) com base no trabalho feito pela Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social:

Em 2009, as receitas de contribuições sociais para a seguridade social totalizaram R\$ 392,3 bilhões, enquanto as despesas foram de R\$ 359,7 bilhões. Deste montante, o maior gasto foi em relação aos benefícios previdenciários, que totalizaram R\$ 223,8 bilhões. Mesmo que se avalie somente o subsistema previdenciário da seguridade social brasileira, afastando-se da contabilidade os benefícios verdadeiramente assistenciais aí incluídos e as renúncias fiscais atuais, é certo que o modelo seria, hoje, superavitário.

Apesar do RPPS também se valer do regime financeiro de repartição simples para o pagamento de seus benefícios, é importante que observemos algumas características que diferenciam tal perspectiva de custeio da anteriormente exposta em relação ao RGPS.

O primeiro ponto a ser observado é que o RPPS, apesar de ter sido formalmente instituído como regime através da EC 20/1998, não era de fato, um novo regime previdenciário destinado ao serviço público. Na verdade, com o advento do Regime Jurídico

Único (RJU) dos servidores civis da união em 1990, os vários regimes funcionais existentes no serviço público foram unificados no âmbito de um único estatuto funcional.

Os vários servidores da administração pública indireta, autárquica e fundacional que tinham estatutos específicos, inclusive os temporários e comissionados, foram trazidos para dentro do regime estatutário introduzido pelo RJU, e passaram a ser regidos pelas mesmas regras de aposentadorias dos servidores públicos, preconizadas na redação original da Constituição de 1988:

Em 1990, quando da regulamentação do RJU, através da Lei nº 8.112, cerca de 80% dos funcionários públicos civis da União eram regidos pelo regime celetista. Todo esse contingente foi transferido para o regime estatutário, com efetivação automática, aposentadorias integrais, paridade de vencimentos e proventos. É importante frisar que também foram incorporados ao RJU os servidores contratados por prazo determinado, os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança, os agentes políticos detentores de cargos eletivos, mesmo sem vínculo com a Administração Pública, e os servidores que ganharam estabilidade no serviço através de dispositivos contidos na Constituição de 1988 (PACHECO FILHO; WINCKLER 2005, p. 225).

Dessa forma, a formalização do RPPS enquanto regime previdenciário pela reforma constitucional ora em comento, nada mais representa do que a incorporação de uma série de disposições previdenciárias relativas à diversas categorias funcionais do serviço público, regidas sob diferentes formas ou estatutos, em um só regramento. Além de outros aspectos, essa unificação tem consequências específicas para o sistema de custeio dos RPPS.

Como vimos anteriormente, até 1993 os servidores públicos sequer tinham a obrigação de contribuir para receber os benefícios, e a partir de então, tal obrigação passou a ser exigida sem que, contudo, fosse efetivamente condizente com a necessidade de fazer frente às despesas existentes com benefícios. A diferença entre as receitas e as despesas eram pagas pelos respectivos tesouros (da União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Pois bem. Com a uniformização das regras para a obtenção de benefícios previdenciários na redação original da Constituição de 1988, com a incorporação de diversos segmentos do serviço público em um único regime estatutário pelo RJU (medida amplamente seguida pelos Estados e Municípios), e ao fim, com a formalização de um regime previdenciário destinado ao serviço público pela EC 20/1998, passou a Administração Pública a ser responsável por todo o passivo contributivo decorrente da inexistência de critérios precisos para a composição de planos de benefícios destinados aos servidores públicos. Não é coincidência o diagnóstico de que:

[...] em 1997, o sistema previdenciário brasileiro tinha entrado em crise devido a desequilíbrios financeiro-atuariais e, secundariamente, a problemas decorrentes de mudanças demográficas. No que diz respeito à previdência dos servidores públicos, havia grande proporção de aposentadorias precoces, acúmulo de aposentadorias, contagem de tempo fictício, proventos de aposentadoria com valor maior do que o salário da ativa, maior duração dos benefícios e menor prazo de carência (PACHECO FILHO; WINCKLER, 2005, p. 226).

É precisamente este o elemento mais nevrálgico da aplicação indistinta do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial ao RPPS. Inicialmente, é pertinente afirmar que a instituição de tal princípio na lógica da previdência no serviço público não modificou substancialmente as bases sobre as quais o passivo a que nos referimos anteriormente seria suportado.

Se antes eram os respectivos entes que arcariam com o pagamento de benefícios, em grande parte em decorrência da inexistência de contribuição previdenciária, agora, mesmo após a instituição deste princípio estruturante, permanece sendo responsabilidade dos entes federados, através dos seus respectivos tesouros, arcar com eventuais déficits. É o que dispõe a Lei Federal nº 9.717/98 (BRASIL, 1998, não paginado):

Art. 2º A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

Em um primeiro momento, poderia se afirmar que o regime de repartição simples do RPPS funcionaria de forma semelhante ao modelo do RGPS, isto é, havendo eventuais insuficiências na arrecadação, ocorre um financiamento indireto, por meio dos respectivos orçamentos fiscais de cada Ente federado responsável pelos benefícios de seus servidores.

Ocorre que, ao contrário do RGPS, o sistema de previdência dos servidores públicos não tem nenhuma vocação redistributiva. A partir de nosso referencial, a EC 20/1998 em nenhum momento aproximou as regras dos benefícios previdenciários entre ambos os regimes, consignando apenas, uma aproximação aparente, mediante a aplicação do princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial.

Somando-se a existência de um grande passivo contributivo com a existência de regras mais benéficas para o cálculo de benefícios previdenciários (as quais abordaremos adiante), a aplicação do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, com a responsabilização dos respectivos Entes federados, revela o funcionamento de uma mecanismo de concentração

de renda, ao invés daquele evidenciado no RGPS de redistribuição em políticas sociais diversas.

É dizer: se não há necessariamente uma relação contributiva para a obtenção dos benefícios; se as regras de cálculos dos benefícios são mais benéficas que os pagos pelo RGPS; se a existência de eventuais déficits precisa ser saneada, em observância ao equilíbrio financeiro e atuarial, e por último, se os entes federados são responsáveis pela cobertura desses déficits pelo emprego de recursos de seu orçamento fiscal, o que ocorre na verdade, é uma concentração de renda destinada aos servidores públicos custeada por toda a sociedade. O efeito prático desse diagnóstico é que:

Os funcionários públicos federais contribuem para o Regime Jurídico Único (RJU), que distribui 3 milhões de benefícios. Em 1995, no início desse mandato, o governo federal gastava e arrecadava no sistema do INSS cerca de US\$32,6 bilhões, e no RJU gastava US\$ 15,6 bilhões mas arrecadava apenas US\$ 2,2 bilhões. O déficit deste último sistema era de 2,5% do PIB enquanto o do primeiro não passara de 0,1% do PIB (COELHO, 2003, p. 142).

Aliás, importa observar, que a padronização constitucional da previdência do servidor público em um regime previdenciário específico também teve como desdobramento a unificação destes regramentos à todas as unidades federativas, ressaltando-se que essa formatação do custeio anteriormente explicitada, também se aplicou aos demais entes federativos.

A partir da legislação geral sobre RPPSs advém uma série de normas regulamentares no plano infra-constitucional, cujo objetivo é colocar em prática o tratamento unificado entre todos os regimes de previdência no serviço públicos existentes. De fato, tal tratamento é deveras importante e não pode ser ignorado enquanto medida de racionalização.

Através destas normas regulamentares, unificam-se as bases sobre as quais serão construídos os planos de benefícios, uniformizando o tratamento previdenciário entre todos os servidores públicos do país. No entanto, no plano de nossas colocações, é possível observar, que ainda assim, temos apenas uma aparente descontinuidade entre regimes, com a manutenção de tratamentos desiguais entre RPPS e RGPS.

Primeiramente porque a responsabilidade integral do Tesouro em relação aos déficits previdenciários destes regimes, conforme estipulado no já citado art. 2º, §1º da Lei Federal nº 9.717/98 (BRASIL, 1998, não paginado), não foi – e nem poderia ser – modificada pelos referidos regramentos infra-legais. Dessa forma, a iniquidade de custeio e a concentração de

renda foram, agora, uniformizadas entre todos os RPPSs existentes, sob as vestes de critérios técnicos mais específicos e cuja observância passou a ser compulsória.

É possível que se diga, aliás, que a aplicação do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial nos RPPSs, na verdade, veio a unificar o tratamento previdenciário entre os servidores públicos, restringindo-se a aplicação da isonomia constitucional apenas entre si e asseverando a desigualdade inerente entre o RPPS e os RGPS. Queremos dizer que o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial introduziu a lógica do tratamento isonômico apenas internamente, isto é, apenas entre os próprios servidores públicos.

É dizer, se antes os entes federados eram livres para dispor de seus próprios planos de benefícios bem como da formatação do custeio desses planos – e vimos isso no caso da EC 03/1993, que não estipulava a obrigatoriedade da contribuição ter correlação com os benefícios a serem recebidos – agora tais disposições relacionadas aos planos de benefícios deveriam ser unificadas entre todos os regimes, mediante aplicação dos regulamentos editados pelo Presidente da República e pelo Ministério do Previdência Social art. 9º Lei Federal nº 9.717/1998 (BRASIL, 1998, não paginado).

Logicamente, tais legislações infra-constitucionais e infra-legais não poderiam inovar em relação ao sistema de regimes desigual já previsto na Constituição de 1988. Logo, o sentido desses regramentos, apesar de uniformizar o regramentos entre os RPPSs em bases técnicas, solidifica a diferenciação no plano de benefícios e de custeio entre este regime e o RGPS.

Ao constatarmos a lógica da isonomia interna entre servidores públicos, não cremos estar diante de outro evento, senão o da diferenciação pela especialidade. Façamos aqui uma observação adicional: não só diante da diferenciação pela especialidade, mas também, e principalmente, diante de um evento concreto que marca aquilo a que nos referimos anteriormente, acerca da consolidação da identidade de servidor público.

Nossas observações teóricas ganham, neste ponto, a concretude evidenciada no mundo dos fatos, nas concretas relações sociais que podem transparecer de um conjunto de regramentos. Se o sentido de nossas observações seguiram o plano da formação de uma identidade funcional de servidor público, não faria sentido, entretanto, que tal regime de previdência, apesar de diferenciado em relação aos demais trabalhadores, fosse também diferenciado entre os próprios servidores públicos.

Dessa forma, após o advento da EC 20/1998 e com as regulamentações dela decorrentes, temos a efetiva unificação do tratamento previdenciário entre os servidores públicos, concretizando a identidade funcional da forma como nos referimos anteriormente,

com todas as consequências que isso implicará, sobretudo mantendo-se, uma vez mais, todas as vicissitudes do custeio a que fizemos alusão anteriormente.

Para além da regulamentação unificada marcar uma flagrante continuidade no tratamento diferenciado entre segurados do RPPS e do RGPS, bem como consolidar a identidade de servidor público, como fizemos alusão, é importante observarmos de que forma essa diferenciação se traduziu no plano regulamentar.

Abordaremos outros aspectos regulamentares relacionados ao custeio posteriormente. Neste momento, contudo, queremos nos ater ao plano de unificação de tratamentos e a forma de fiscalização do cumprimento dessas regras unificadas, como corolário do tratamento previdenciário desigual entre o servidor público e os demais segurados do RGPS.

Queremos nos referir ao chamado Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), instituído pelo Decreto Federal nº 3.788/2001 (BRASIL, 2001) e contido na Portaria 402/2008 – MPAS, como requisito de observância obrigatória aos RPPS (Quadro 7). Vejamos o quadro comparativo da legislação neste quesito:

Quadro 7 – Exigência do Certificado de Regularidade Previdenciária.

RPPS Certificado de Regularidade Previdenciária – CRPS (Decreto 3.788/2001)	RPPS Certificado de Regularidade Previdenciária – CRPS (Portaria 402/2008)	Regime Geral de Previdência Social - RGPS
<p>Art. 1º O Ministério da Previdência e Assistência Social fornecerá aos órgãos ou entidades da Administração Pública direta e indireta da União Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, que atestará o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, pelos regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos seguintes casos:</p> <p>I - realização de transferências voluntárias de recursos pela União;</p> <p>II - celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;</p> <p>III - celebração de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais;</p> <p>IV - pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.</p> <p>Parágrafo único. O Ministério da Previdência e Assistência Social disponibilizará, por meio eletrônico, o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, para fins de atendimento do caput.</p> <p>Art. 2º O responsável do órgão ou entidade pela realização de cada ato ou contrato mencionado no artigo anterior deverá juntar ao processo pertinente o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP do regime próprio de previdência social vinculado ao ente da federação beneficiário ou contratante.</p>	<p>Art. 27. O Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, instituído pelo Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, atestará o cumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717, de 1998, na Lei nº 10.887, de 2004, e dos parâmetros estabelecidos nesta Portaria, nos prazos e condições definidos em norma específica do MPS.</p> <p>Art. 28. O descumprimento do disposto na Lei nº 9.717, de 1998, e nesta Portaria pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará:</p> <p>I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;</p> <p>II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União;</p> <p>III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.</p> <p>IV - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo RGPS em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999</p>	<p>Não há.</p>

Fonte: BRASIL, 2001; BRASIL, 2008a.

Não faz parte de nossa pretensão julgar a efetividade do CRP enquanto instrumento de efetivo controle dos RPPSs. Nossa opinião, aliás, é de que tal certificação consegue de maneira satisfatória resguardar o cumprimento das normas gerais contidas na Lei Federal 9.717/1998. À título exemplificativo, segundo dados do Ministério da Previdência e Assistência Social (BRASIL, 2015), mais de 60% dos RPPSs existentes estão com CRP válido (entre CRPs administrativos e judiciais), representando mais de 1.300 entes federados, das 2.065 unidades federativas com RPPS.

No entanto, na esteira da leitura que estamos fazendo neste trabalho, o CRP ganha os contornos de um instrumento que mais assevera a diferenciação do tratamento previdenciário entre servidores públicos e os segurados do RGPS, na medida em que impõe penalidades difusas ao descumprimento de regramentos específicos aos servidores públicos.

Isso porque, como pudemos observar na legislação constante em nosso quadro comparativo, a não observância dos critérios legais e dos regulamentares editados pelo MPAS, tendem a obstar a realização de transferências voluntárias, celebração de acordos ou convênios, empréstimos de instituições financeiras federais e pagamentos decorrentes de Compensação Previdenciária (COMPREV).

É dizer, a obrigatoriedade regulamentar de observância aos critérios legais é de tal forma implementada, que havendo descumprimento de regras especificamente destinadas ao servidor público, toda a sociedade é penalizada. Ora, as transferências voluntárias de uma maneira geral, decorrem do próprio pacto federativo, que pressupõe a cooperação entre os entes federados para a consecução de objetivos sociais e em prol da diminuição da desigualdade regional.

Isto é, a lógica da cooperação entre unidades federativas está no âmago da própria organização do Estado brasileiro, em sua forma federativa, cláusula pétrea da Constituição de 1988. Na medida em que o descumprimento das regras previdenciárias destinadas especificamente aos servidores públicos obsta a realização deste ideário constitucional e deste anseio social, temos uma vil repercussão da lógica da diferenciação pela especialidade em nosso sistema normativo. Novamente, temos aqui aqui a dinâmica de benefícios concentrados com custos difusos por toda a sociedade.

Esta vertente do critério da diferenciação pela especialidade, dentre todos os outros aspectos que ainda serão analisados posteriormente, tem o condão de penalizar toda a sociedade “forçando” o cumprimento dos regramentos previdenciários específicos do servidor público, impondo, sob pena de descumprir-se o próprio pacto federativo, um tratamento previdenciário desigual entre os servidores públicos e demais segurados do RGPS.

Ainda em análise ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, há uma disposição introduzida pela EC 20/1998 que merece destaque nessa relação de continuidade de tratamento desigual, que é exatamente a previsão da possibilidade de instituição de um regime de previdência complementar (Quadro 8). Vejamos os termos dessa possibilidade para ambos os regimes:

Quadro 8 – Regime de Previdência Complementar no Serviço Público.

<b>Regime de Previdência Complementar – RPC no RGPS (Redação dada pela Emenda Constitucional - EC 20/98)</b>	<b>Regime de Previdência Complementar RPC no RPPS (Redação dada pela Emenda Constitucional - EC 20/98)</b>
Art. 202 O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.	Art. 40 [...] § 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

Fonte:BRASIL, 1998.

O regime de previdência complementar (RPC), é por excelência, um mecanismo facultativo de complementação dos rendimentos na inatividade remunerada, por meio do qual os segurados, através de contribuições suplementares, buscam manter o padrão remuneratório o mais próximo possível daquele percebido durante o período laboral.

No âmbito do RPPS, sustenta-se que a possibilidade de se instituir um RPC vem, pretensamente, na esteira dos objetivos instituídos pelo princípio financeiro e atuarial, possibilitando que o respectivo ente federativo institua o RPC no âmbito de sua competência e estructure uma entidade gestora especificamente destinada à gestão de um plano de benefícios, incomunicável com o RPPS, tanto sob a perspectiva financeira quanto do plano de benefícios por este último praticado.

A possibilidade de instituir tal plano possibilita que o ente federado imponha aos servidores públicos que ingressarem no serviço público a partir de sua instituição, a limitação de benefícios (teto de benefícios) praticado pelo RGPS ao seu RPPS, em substituição à política de benefícios regidas pelos princípios constitucionais da paridade e da integralidade (que veremos adiante), permitindo assim, que haja uma limitação efetiva nas despesas previdenciárias com benefícios futuros.

Para tanto, o ente federado que assim deseje proceder deve, além de criar uma entidade de previdência complementar especificamente destinada a gestão deste plano de previdência complementar, contribuir paritariamente com o servidor público que desejar

aderir ao plano de benefícios complementar, até um determinado limite, legalmente estipulado.

Inicialmente, cabe observar, que a limitação dos benefícios do RPPS estipulado pela EC 20/1998, segue o mesmo parâmetro do RGPS, isto é, adota-se como referencial a limitação que vigora para todos os beneficiários do RGPS, quantia esta considerada suficiente para garantir o mínimo existencial ao indivíduo e para evitar que o trabalhador, que já não tem mais condições de prover o seu sustento e o da sua família pela própria força de trabalho, não se encontre em uma situação de risco social e tenha condições dignas de sobreviver.

No entanto, com relação ao RPC no serviço público, este parâmetro não é satisfatório. Além de haver a imposição do limite de benefícios do RGPS ao RPPS, o ente federado que o instituir o plano complementar, deve ainda, participar da formação da poupança individual do servidor, paritariamente com ele, até um percentual definido em lei específica. Na prática, isso quer dizer que o Estado participa, mediante o emprego de recursos do seu orçamentário fiscal – haja vista que essa contribuição paritária não faz parte da arrecadação previdenciária do RPPS – com a formação de reservas estritamente particulares e individuais, cujo propósito é a manutenção do padrão remuneratório após a transferência para inatividade remunerada.

Ora se estamos falando de um regime de caráter complementar, como já fizemos consignar anteriormente, não se revela razoável a obrigatoriedade de participação compulsória do Estado na formação de reservas privadas destinada à complementação de um rendimento que já é pago, de forma limitada àquilo que se considera essencial à sobrevivência do indivíduo, isto é, limitado ao teto do RGPS.

Sobre este aspecto, vejamos os argumentos sobre a previdência complementar constantes em uma Cartilha no sítio da Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário e Ministério Público da União (FENAJUFE), submetida para apresentação no 8º Congresso da FENAJUFE:

Desde o dia 2 de maio do ano passado, vige a lei que instituiu o Fundo de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais (Funpresp), data de sua publicação no Diário Oficial da União. Os servidores públicos contratados após essa data já entram nesse novo regime previdenciário, sem garantia alguma de aposentadoria digna, obrigado a contribuir com um fundo que não assegura, de fato, sua aposentadoria, além de possuir natureza privada (CEVALLOS et al, 2013, p. 1).

Já vimos que a instituição do RPC no serviço público possibilitará a aplicação do teto do RGPS aos proventos dos servidores públicos. Ora, como se considerar tal padrão de

benefícios indignos quando é, ele mesmo, aquele conferido aos demais trabalhadores da iniciativa privada? No plano das discordâncias com a instituição da previdência complementar aos servidores públicos, talvez as considerações dessa natureza são as que mais revelam a entronização de uma lógica diferenciada de cidadania, a que vimos nos referindo até então.

O simples fato de se questionar a previdência complementar ao serviço público e não à todos de maneira geral e indistinta, já revela uma inerente diferenciação entre esta categoria e os demais trabalhadores em geral. No entanto, o que chama mais atenção é forma pela qual os proponentes desta Cartilha qualificam os benefícios de aposentadorias aos quais estarão submetidos os servidores públicos vinculados ao RPC, como “indignos”.

Por fim, no que se refere a previdência complementar no serviço público, outro aspecto importante a se observar é que, como esta política de “limitação” de despesas teve como condão principal substituir as dinâmicas de pagamento de benefícios pelas regras da paridade e da integralidade, e tal regramento só foi revisto na EC 41/2003 (que veremos posteriormente), o que explica o motivo pelo qual tal regime complementar só aparecer no serviço público de forma efetiva, a partir de 2012, com a instituição do RPC dos servidores públicos da União, com a Lei Federal nº 12.618/2012 (BRASIL, 2012).

Ainda sob a perspectiva de análise do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial sob a lógica do custeio de ambos os regimes, é importante observar a permissão contida na EC 20/1998 para a instituição de fundos de ativos de qualquer natureza, com a finalidade de viabilizar o custeio de benefícios previdenciários, tanto no âmbito do RGPS quanto no âmbito do RPPS (Quadro 9), anteriormente inexistentes na redação original da Constituição:

Quadro 9 – Constituição de Fundos Previdenciários.

<b>Regime Geral de Previdência Social - RGPS (Redação dada pela Emenda Constitucional - EC 20/98)</b>	<b>Regime de Previdência do Servidor Público - RPPS (Redação dada pela Emenda Constitucional - EC 20/98)</b>
Art. 250 - Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.	Art. 249 - Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.

Fonte: BRASIL, 1998.

A instituição de fundos previdenciários possibilitou um avanço na prática contábil e na gestão patrimonial dos regimes de previdência, e serviu também, para melhor evidenciar a arrecadação de receitas previdenciárias e verificar os respectivos passivos previdenciários. Não obstante, esses fundos contribuíram para uma gestão mais profissionalizada dos regimes de previdência social, na medida em que foi através deles que se segregou o patrimônio dos vários regimes de previdência social dos respectivos tesouros dos entes federados por eles responsáveis. Não apenas segregou os ativos como os passivos também, sendo que através dessa faculdade de se instituírem fundos, vários regramentos infraconstitucionais surgiram para delimitar as finalidades de seus ativos, a forma de sua gestão contábil, patrimonial, etc.

No âmbito do RGPS, apesar da instituição do fundo previdenciário, o referido regime continuou a vigor sob a sistemática do regime de repartição simples. Uma vez constituído o fundo de previdência, as contribuições previdenciárias passaram a ser à ele recolhidas, bem como as obrigações de pagamento dos benefícios previdenciários dos trabalhadores da iniciativa privada, também passaram a ser por ele suportados.

A criação de fundos previdenciários teve um reflexo maior, no entanto, no âmbito dos RPPS. Além da segregação de contas previdenciárias daquelas tesouro, a instituição de fundos previdenciários nos RPPS, seguiu praticamente em sua integralidade – com exceção do RPPS da União, do Estado de São Paulo e de Minas Gerais, por exemplo – a perspectiva de transição de modelos de custeio, abandonando-se o já abordado regime de repartição simples, impondo-lhe uma gradual extinção e adotando-se um novo regime de custeio, baseado na lógica da capitalização (também denominado de Plano Previdenciário), a ser constituído pela implementação do que se denomina de segregação de massas.

A adoção do modelo de capitalização tem como principal mote, a formação de reservas técnicas suficientes para o custeio dos benefícios previdenciários pactuados nos planos de benefícios com os segurados. A constituição dessas reservas se dá pela constituição de uma poupança forçada cujo principal componente, as contribuições previdenciárias, serão aplicadas em diversos tipos de investimentos no mercado financeiro e de capitais, com a pretensão de que, uma vez investidas, obtenham os rendimentos necessários para suprir suas obrigações futuras.

A adoção do regime de capitalização, viabilizaria também a capacidade de planejamento do Estado, permitindo-se que, por meio das avaliações atuariais, o plano de custeio fosse adequado no médio-longo prazo às expectativas de despesas futuras, de forma que os respectivos tesouros não precisassem mais realizar aportes financeiros para o pagamento de benefícios, uma vez que seu propósito principal é não deixar que falem

recursos para o pagamento de benefícios previdenciários. Além disso, a constituição de uma poupança forçada traria algumas outras vantagens, como por exemplo a possibilidade de financiamento da dívida pública, por meio da aquisição de títulos do Tesouro Nacional.

Apenas para ilustrar a questão, segundo dados do Ministério da Previdência Social consolidados até dezembro de 2014, tais poupanças dos servidores públicos teria o total de R\$ 185 bilhões de reais, em disponibilidades financeiras aplicadas no mercado, sendo que cerca de R\$ 83,6 bilhões de reais estariam aplicados apenas em títulos públicos federais ou em fundos de investimentos em renda renda fixa, lastreados em títulos públicos federais (BRASIL, 2015).

É de se notar, também, que essa transição entre modelos de custeio está longe de ser unanimidade enquanto modelo definitivo de custeio previdenciário, sendo que dentre os argumentos de seus opositores, o principal é a alegação de privatização do regime de previdência, na medida em que os recursos oriundos das contribuições previdenciárias serão alocados em fundos de investimentos, que não necessariamente tem como parâmetros de investimento os parâmetros públicos de alocação de recursos, sendo entregues diretamente à iniciativa privada mediante promessa de rentabilidade, o que nem sempre se concretiza.

É importante observar que, apesar dessa divergência, há uma concepção atual – assim como já houve outrora na história política da previdência social – de que o regime de capitalização é a melhor alternativa ao regime de repartição simples, dada a capacidade de gerar poupança interna, e com isso, uma transferência de renda para setores-chave da economia, desde que tais alocações seja corretamente regulamentadas e fiscalizadas.

É importante observar, porém, que mais uma vez, estamos diante de uma aparente descontinuidade. E aqui poderíamos fazer a seguinte pergunta: ora, se há pouco dissemos que o regime de repartição simples revelou-se uma formatação de custeio que incentiva a concentração de renda, por qual motivo o seu abandono é também uma aparente descontinuidade? Ou melhor, porque a adoção do regime de capitalização pelos RPPS seria um tratamento diferenciado conferido ao servidor em relação ao trabalhador da iniciativa privada, já que através dele tal regime teria uma pretensa autonomia financeira em relação aos tesouros dos entes federados?

Para responder as questões, vejamos a sistemática de implementação desta transição entre os modelos de custeio de repartição simples para os de capitalização, que é feita segundo as premissas da segregação de massas. Segundo a normatização infraconstitucional no Art. 2º inciso XIX (BRASIL, 2008b), a segregação de massas consiste na separação dos

segurados vinculados ao RPPS em grupos distintos, que integrarão o Plano Financeiro (Regime de Repartição Simples) e o Plano Previdenciário (Regime de Capitalização).

Esta segregação de massas é feita da seguinte forma: estabelece-se um ponto de corte (geralmente uma data-limite) para a filiação de servidores ao plano financeiro (Regime de Repartição Simples). A partir de então, todos os novos segurados que ingressarem no serviço público e forem filiados ao RPPS, passam a ser alocados no plano previdenciário (Regime de Capitalização), operando-se uma gradual extinção da massa de segurados vinculados ao regime antigo, na medida em que são vedados os novos ingressos e há apenas transferência desses servidores para a inatividade.

Uma vez instituído, o plano de capitalização tem uma forte tendência ao acúmulo de reservas no período inicial de sua existência, na medida em que ainda não tem qualquer tipo de passivo financeiro que lhe onere imediatamente, bem como os benefícios programáveis, que compõe a maior parte do passivo previdenciário futuro, ainda não estão suscetíveis à concessão. A filiação de cada vez mais segurados a este plano – já que ele é o único suscetível à novas filiações – faz com que suas reservas sejam acumuladas até um ponto que se estabilizem, isto é, na medida em que os servidores se aposentam ou se tornam elegíveis para a concessão de qualquer outro benefício, novos servidores ativos são chamados a ocupar o seu lugar no serviço público e a taxa de reposição desses servidores preserva uma perspectiva de estabilidade no fluxo entre receitas e despesas, bem como na estabilidade do montante das reservas acumuladas.

Não podemos deixar de mencionar que todas essas reservas constituídas possuem rentabilidades que ajudam a compor o fluxo financeiro no pagamento de benefícios previdenciários em adição às contribuições dos servidores ativos vinculados ao plano de capitalização.

No que se refere ao plano de repartição simples (plano financeiro), já vimos que foram estes planos que assumiram todo o histórico passivo previdenciário, decorrente do período não-contributivo na previdência do serviço público e diante da ausência de regras definidas para estruturação de planos de benefícios.

Tendo isso em mente, o efeito prático dessa segregação de segurados é a quebra do pacto intergeracional: se fica vedada a filiação de novos segurados ao plano de repartição, é certo que as receitas desse plano tendem a decrescer, enquanto, por outro lado, as despesas tendem a aumentar, na medida em que os segurados e dependentes vão se tornando elegíveis à percepção de algum benefício.

Ora, com cada vez menos receitas e mais despesas temos o efeito de concentração de renda a que nos referimos anteriormente evidenciado, sendo que a sociedade como um todo arcará com os custos de transição entre regimes de custeio da previdência dos servidores públicos, pela obrigatoriedade de comprometimento de seus orçamentos fiscais, diante da imposição legal mencionada anteriormente. Sobre esta questão é relevante destacar que: “Os custos de transição completa do sistema público de previdência para o de capitalização foram estimados em cerca de 200% do PIB pela Cepal, em 218% pelo IBGE/Ipea e em 250% pela FGV/RJ” (COELHO, 2003, p. 143).

Ao analisar este aspecto da proteção social previdenciária, Silva (2010, p. 194-195) assevera que:

Desnecessário reafirmar a necessidade de combater os mecanismos pelos quais os pobres financiam os ricos. E não apenas no interior do sistema previdenciário que, inevitavelmente, constitui um reflexo da estrutura socioeconômica da qual se alimenta e que ajuda a reproduzir, esta sim, profundamente desigual. Em outros termos, as condições de trabalho, de inserção ocupacional, de aferição de renda e de qualidade de vida na aposentadoria, que opõe “contribuintes mais ricos” a “contribuintes mais pobres”, extrapolam o âmbito do sistema previdenciário, embora possam – e efetivamente o são – ser reproduzidas por ele, como no caso em análise, ao exprimirem um padrão de sociabilidade em si mesmo iníquo e reprodutor da desigualdade.

Noutra perspectiva, a EC 20/1998 também revela-se apenas como uma aparente descontinuidade no tratamento diferenciado entre servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada, na medida em que são mantidos no âmbito do RPPS o cálculo de benefícios segundo os critérios da paridade remuneratória e da integralidade dos proventos.

A previsão da integralidade dos proventos de aposentadorias e pensões significa que os servidores ou se aposentariam ou deixariam pensões por morte no valor integral de suas remunerações enquanto servidores ativos. A paridade remuneratória, por sua vez, significa que todas as vezes que os vencimentos e/ou gratificações inerentes ao cargo então ocupado pelos agora inativos fossem reajustados no âmbito do serviço ativo, tal reajuste também teria reflexo nos benefícios previdenciários, na mesma data e na mesma proporção daqueles em atividade, inclusive no que diz respeito à reclassificação de cargos, estruturação de carreiras, criação e incorporação de gratificações, etc.. Já os aposentados do RGPS teriam direito apenas à recomposição do valor real de seus benefícios (Quadro 10):

Quadro 10 – Critério de Cálculo/Reajuste dos Benefícios Previdenciários (RPPS/RGPS).

<b>Previdência do Servidor Público (Redação Original CF/88)</b>	<b>Regime de Previdência do Servidor Público - RPPS (Redação dada pela Emenda Constitucional - EC 20/98)</b>	<b>Geral de Previdência Social – RGPS (Decreto 3.048/1999 – Regulamento da Previdência Social - RPS)</b>
Art. 40 [...] § 4º Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.	Art. 40 [...] § 8º Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.	§2º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei. (Redação Original CF/88) §4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional - EC 20/98)

Fonte: BRASIL, 1988; BRASIL, 1998; BRASIL, 1999.

Em análise aos critérios da paridade e a integralidade, Cechin (2002, p. 14–17) faz o seguinte cotejo da previdência no serviço público:

Era no setor público onde ocorria o maior número de aposentadorias precoces, acumulação de aposentadorias, acumulação de aposentadoria com salário de outro emprego, e onde era maior a fruição dos benefícios e menor o prazo de carência [...] No serviço público, os diferentes regimes e critérios permitiam que alguns se aposentassem mais de uma vez e ainda voltassem a ocupar emprego público. A acumulação de aposentadorias – e estas de valor igual à remuneração da ativa – gerava os supersalários [...] As tendências indicavam gastos com aposentadorias e pensões de tal magnitude, que inviabilizariam as administrações públicas, com a compressão dos salários dos trabalhadores da ativa e diminuição da disponibilidade de recursos para as políticas públicas locais.

Parece ficar claro, portanto, por meio da análise deste primeiro aspecto da reforma previdenciária, que a estratégia de aproximação das disposições constitucionais relativas aos sistemas previdenciários, é na verdade, uma formalização constitucional de políticas de proteção social desiguais entre os servidores públicos e demais trabalhadores, sendo que o sistema de previdência do servidor público continua a manter características marcadamente a-securitárias, e portanto, não consegue afastar a caracterização administrativa da relação previdenciária havida entre o servidor público e o Estado, como mencionamos na introdução. Não é à toa que Moraes (1999, p. 4) observa que:

[...] nossos sistemas de proteção social foram mais mecanismos de reprodução da desigualdade estrutural de nossas sociedades do que de instrumento de incorporação dos segmentos economicamente excluídos ou de redução das diferenças sociais. [...] A cultura do privilégio nos levou muitas vezes ao Estado do mal-estar social que, ao reproduzir as estruturas de desigualdade do modelo de crescimento econômico, em geral não foi capaz de resolver os problemas da maioria.

A EC 41/03 foi outra reforma que, sem dúvida, sagrou-se um importante marco no tratamento constitucional do regime previdenciário do servidor público, introduzindo várias alterações, que de fato aproximaram as regras do RPPS às do RGPS.

Por meio dessa reforma, introduziu-se o caráter solidário ao RPPS, cuja medida mais concreta tomou forma pela imposição de contribuição previdenciária aos inativos e pensionistas do referido regime, mesmo àqueles que ao tempo desta EC já estavam aposentados, na mesma proporção dos servidores ativos, calculada, contudo, apenas sobre o valor excedente ao recebido em relação ao teto de benefícios praticados pelo RGPS, enquanto que neste último, via de regra, não incide contribuição previdenciária sobre os benefícios previdenciários pagos (Quadro 11):

Quadro 11 – Taxação de Inativos (RPPS/RGPS).

<b>Previdência do Servidor Público (Redação Original CF/88)</b>	<b>Regime de Previdência do Servidor Público - RPPS (Redação dada pela Emenda Constitucional - EC 41/03)</b>	<b>Geral de Previdência Social – RGPS (Redação dada pela EC 20/98)</b>
<p>Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.</p>	<p>Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. [...]</p> <p>§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.</p> <p>EC 41/03 - Art. 4º Os servidores inativos e os pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em gozo de benefícios na data de publicação desta Emenda, bem como os alcançados pelo disposto no seu art. 3º, contribuirão para o custeio do regime de que trata o art. 40 da Constituição Federal com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.</p>	<p>Art. 195 [...]</p> <p>II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;</p>

Fonte: BRASIL, 1988; BRASIL, 2003; BRASIL, 1998.

A contribuição de inativos e pensionistas – chamada Taxação de Inativos – para o custeio do RPPS, foi uma das reformas mais debatidas no âmbito de toda a discussão em torno do regime de previdência no serviço público, sendo inclusive debatida no âmbito da EC 20/1998, mas posteriormente, rejeitada quando da tramitação do referido projeto de Emenda Constitucional.

De fato, este mecanismo de participação de inativos/pensionistas no custeio dos RPPS, pode ser considerado uma alteração constitucional contrária a tendência geral de tratamento diferenciado dos servidores públicos em relação aos trabalhadores da iniciativa privada. Some-se a este item, a extinção dos critérios da paridade e da integralidade no cálculo de benefícios trazidos pela EC 41/2003 (Quadro 12), assegurando-se tais critérios de cálculo apenas aos servidores que já tivessem cumprido todos os requisitos para se aposentar até o advento da referida EC:

Quadro 12 – Extinção da Paridade e Integralidade (RPPS).

<b>Regime de Previdência do Serviço Público - RPPS (Redação dada pela Emenda Constitucional - EC 20/98)</b>	<b>Regime de Previdência do Serviço Público - RPPS (Redação dada pela Emenda Constitucional - EC 41/03)</b>	<b>Geral de Previdência Social – RGPS (Decreto 3.048/1999 – Regulamento da Previdência Social - RPS)</b>
<p>Art. 40 [...] § 8º - Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.</p>	<p>Art. 40 [...] § 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.</p>	<p>§2º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei. (Redação Original CF/88 §4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional - EC 20/98)</p>

Fonte: BRASIL, 1998; BRASIL, 2003; BRASIL, 1999.

Contudo, ainda que esta reforma tenha conferido um inegável avanço no tratamento isonômico entre os regimes previdenciários, saneando algumas das distorções a que fizemos alusão anteriormente, mantiveram-se algumas características de tratamento diferenciado, como por exemplo, a instituição do “abono de permanência”, que consiste no pagamento de

uma quantia financeira, correspondente ao valor da sua contribuição previdenciária, com a finalidade de incentivar o servidor com direito de se aposentar a permanecer em atividade.

Sobre este aspecto note-se que apesar de seu propósito ser dos mais pertinentes para o RPPS, qual seja, o de evitar gastos com benefícios previdenciários, incentivando o servidor com direito de se aposentar a permanecer em atividade, é importante observar que o regulamento do plano de benefícios do RGPS, estabelecido pelo Decreto 3.048/99 (BRASIL, 1999), textualmente assevera, que mesmo o aposentado que voltar a exercer atividade laboral, estará obrigado ao pagamento de contribuição previdenciária, não fazendo jus a nenhuma contraprestação do RGPS em decorrência do exercício dessa atividade, salvo o salário família e a reabilitação profissional, quando se tratar de segurado empregado.

Vejamos o quadro comparativo das legislações (Quadro 13):

Quadro 13 – Abono de Permanência RPPS x Contribuição RGPS.

<b>Regime de Previdência do Serviço Público - RPPS (Redação dada pela Emenda Constitucional - EC 41/03)</b>	<b>Geral de Previdência Social – RGPS (Decreto 3.048/1999 – Regulamento da Previdência Social - RPS)</b>
Art. 40 [...] <p>§ 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II.</p>	Art. 9º São segurados obrigatórios da previdência social as seguintes pessoas físicas: <p>[...]</p> § 1º O aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social que voltar a exercer atividade abrangida por este regime é segurado obrigatório em relação a essa atividade, ficando sujeito às contribuições de que trata este Regulamento.

Fonte:BRASIL, 2003.; BRASIL, 1999.

Pergunta-se, qual o sentido de se estabelecer um sistema previdenciário de caráter contributivo e solidário, inserindo, inclusive, contribuição previdenciária de inativos e pensionistas, e ao servidor em atividade, pagar-lhe abono de permanência? Se o objetivo é retardar a aposentadoria dos servidores, o mais pertinente é aumentar o requisito de idade ou de tempo de contribuição, ou à exemplo das medidas adotadas no âmbito do RGPS, criar um mecanismo senão idêntico, pelo menos semelhante ao fator previdenciário, no qual a antecipação da aposentadoria teria reflexo diminutivo no valor do benefício a ser recebido.

Por fim, ao analisar as reformas previdenciárias e as aparentes discontinuidades que estamos buscando nesse processo de construção do RPPS e na sua pretensa aproximação aos critérios do RGPS, é importante observar as duas últimas reformas previdenciárias que

traduzem bem esse movimento de manutenção de benefícios diferenciados entre os servidores públicos e os demais trabalhadores, as ECs nº 47/2005 e 70/2012, na medida em que ambas as reformas constitucionais retroagem a data de publicação da EC 20/1998 e da EC 41/2003, já analisadas anteriormente, para conferir aos servidores públicos que preenchem determinados requisitos, benefícios que já haviam sido suprimidos no âmbito destas últimas reformas, notadamente para modificar o critério de cálculo dos benefícios, conferindo-lhes novamente, a paridade e/ou a integralidade.

A EC 47/2005 retroage à data de publicação da EC 41/2003, para reconhecer o direito à paridade remuneratória apenas às aposentadorias concedidas com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003, que originalmente eram apenas regidas pelo critério da integralidade. Além disso, também retroage a data de publicação da EC 20/1998 para introduzir nova regra de transição no sistema jurídico, visando reconhecer a paridade e integralidade dos benefícios aos servidores que tenham ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 e que tenham 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos de contribuição, se mulher, 25 anos de serviço público, 15 anos de carreira e 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria, com redução de um ano na idade mínima (60 anos para o homem e 55 anos para a mulher) para cada ano de contribuição que exceder o mínimo.

É interessante observar, na prática, àquilo que chamamos atenção no início do trabalho, no que se refere à existência de competitividade dentro do próprio aparato burocrático do Estado e a forma pela qual pode se dar tal disputa. No que se refere às modificações das regras previdenciárias, sobretudo ao fim da paridade e integralidade, a disputa burocrática segue no sentido de manter um tratamento previdenciário mais benéfico.

A disputa por excedentes previdenciários tende a imputar uma tentativa de diferenciação entre os próprios servidores. Vejamos a argumentação dos magistrados em oposição ao fim dos critérios da paridade e integralidade:

É nesse sentido a aposentadoria integral dos magistrados faz parte do núcleo central dos direitos fundamentais para o estabelecimento de uma República, já que essa é decorrência lógica da vitaliciedade e irredutibilidade de remuneração, tenha essa o nome de proventos, vencimentos ou subsídios. Colhe-se a antiga lição, hoje cada dia mais atual, como segue:

*'Exatamente pelo fato de ser vitalícia a sua função, os vencimentos têm de ser integrais, em qualquer caso de aposentação, escapando, assim, à regra da proporcionalidade. Como afirmou Rui, a aposentadoria é a integração especial da vitaliciedade'.*

A mera possibilidade de redução dos proventos/subsídios dos magistrados na passagem para a inatividade é um componente de insegurança que se mostra contrário ao interesse público, pois torna a garantia do jurisdicionado que será julgado por um magistrado independente e avesso de pressões de qualquer ordem, inclusive às pressões financeiras e econômicas incerta, pois inseguro estará o juiz quanto ao seu futuro (ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL, [2013], p. 58, grifo nosso).

No âmbito da EC 70/2012, seus efeitos retroagem à data da EC 41/2003 para acrescentar-lhe disposição que confere paridade e integralidade aos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação da EC 41/2003 (Quadro 14), bem como para conferir o mesmo critério de cálculo e reajuste para as pensões delas decorrentes:

Quadro 14 – Flexibilização da Extinção dos Critérios de Paridade e Integralidade no cálculo e reajustamento de benefícios pagos pelo RPPS.

Emenda Constitucional nº 47/05	Emenda Constitucional nº 70/2012
<p>Art. 2º Aplica-se aos proventos de aposentadorias dos servidores públicos que se aposentarem na forma do caput do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o disposto no art. 7º da mesma Emenda.</p> <p>Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:</p> <p>I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;</p> <p>II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;</p> <p>III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.</p> <p>Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.</p>	<p>Art. 6º-A. O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal.</p> <p>Parágrafo único. “Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base no caput o disposto no art. 7º desta Emenda Constitucional, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos desses servidores.”</p>

Fonte: BRASIL; 2005; BRASIL, 2012.

Esse panorama geral sobre as reformas no sistema de previdência dos servidores públicos, demonstra de forma cabal, que apesar de seus avanços enquanto sistema securitário, há uma inegável tendência de se preservar a natureza administrativa “vínculo previdenciário” entre servidor público e Estado.

Essa característica, no entanto, se transmuta ao longo do tempo, transparecendo sua natureza jurídico-administrativa nos diversos institutos e regras de benefícios criados ou

mantidos sob o arrimo das diferentes “reformas” no RPPS ao longo do tempo. A gramática que parece vigorar, é a de que na eventualidade de supressão ou perspectiva futura de supressão das condições mais benéficas de tratamento jurídico, alcunha-se, desde logo, regramento que preserva, em alguma medida, um tratamento diferenciado ou introduz uma nova diferenciação em troca daquela suprimida.

É dizer, por mais que se observem avanços estruturais e técnicos no sistema de proteção previdenciária do servidor público, o aprofundamento desses avanços acabam por asseverar, também, uma diferenciação no tratamento previdenciário entre estes e os trabalhadores da iniciativa privada.

Enquanto o RGPS é considerado, de fato, um regime social de previdência, dada a sua abrangência e capilaridade enquanto política pública de subsistência do trabalhador na velhice, e enquanto mecanismo de redistribuição de renda, o RPPS só pode ser considerado social pelo que anteriormente qualificou-se como um sistema que institui benefícios concentrados, com custos difusos por toda a sociedade, por meio do qual se objetiva manter, por meio de diversos institutos jurídicos, um tratamento diferenciado.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar das dificuldades no trato da temática sobre a burocracia, apontadas na primeira seção deste trabalho, e das diferentes abordagens as quais o tema está suscetível, cremos ter adotado uma linha argumentativa no enfrentamento de nosso problema de pesquisa, que favorece uma análise concreta acerca do comportamento auto-interessado de um segmento burocrático, e como tal comportamento resultou em políticas de proteção previdenciárias distintas entre os servidores públicos e os trabalhadores da iniciativa privada.

Ao adotarmos uma análise que tem como ponto de partida a organização e o seu relacionamento com o grupo de burocratas que a compõe, foi possível evidenciarmos uma série de comportamentos não aferíveis e nem visíveis numa abordagem genérica sobre a burocracia pública, cujo comportamento foi decisivo na formulação de políticas públicas de proteção previdenciárias desiguais.

O processo de construção política do sistema previdenciário, como vimos, revelou uma série de vicissitudes que estão intrinsecamente ligadas ao próprio contexto de consolidação do Estado brasileiro, sendo ele próprio, parte integrante e elemento determinante das relações sociais e econômicas havidas em um intenso processo de transformação política.

A partir daí ressaltamos que valeram mais as vicissitudes da participação burocrática em determinado momento, sob a observação de aspectos empíricos e das múltiplas relações que o aparato burocrático do Estado estabelecia e dos recursos políticos que dispunha para determinar sua importância, do que as generalizações relacionadas ao seu comportamento enquanto classe social.

Tivemos a oportunidade de observar que a lógica da segmentação social pela proteção previdenciária, seguiu o curso das transformações econômicas e políticas de nosso país, adaptando-se a elas e conformando relações sociais cujo principal reflexo se deu no processo de formulação de uma “cidadania seletiva” entre os diversos segmentos do trabalho.

A forma pela qual o sistema previdenciário foi utilizado no período das CAPs, por exemplo, como instrumento de manutenção da elite política no poder e de segmentação da classe trabalhadora, diluindo sua identidade em grupos protegidos x grupos não protegidos, engendrou uma gramática que seguiria a política de previdência social ao longo de toda a sua existência, qual seja, uma gramática de segmentação social pela especialidade.

Não obstante, ao passo em que o conceito de cidadania vai sendo modificado pela ampliação da proteção previdenciária, também segue o conceito de especialidade se adaptando a tais transformações: se antes o critério da especialidade era aferido pelos

segmentos do trabalho cuja relevância econômica constituía o sustentáculo da elite política, na medida em que os diversos segmentos do trabalho ganham pesos distintos em uma política econômica moderna e internacionalizada, de relações complexas e integradas, a proteção previdenciária vai se universalizando para reconhecer que os demais segmentos do trabalho também são importantes elementos de sustentação do Estado Moderno.

Em virtude desse movimento de universalização da proteção previdenciária, com a inclusão de diversos segmentos do trabalho que agora passam a fazer parte de uma nova realidade econômica do país, o critério da especialidade pela relevância econômica perde sentido para dar lugar a outro, quem vem a reboque da racionalização administrativa do Estado e de sua burocratização.

A especialidade passou a ser inerente aos que organizaram esse contexto socioeconômico, e que determinaram pela especialidade técnica que detinham e pela ocupação de lugares estratégicos na administração pública, os contornos das relações sociais – aqui mais especificamente do mundo do trabalho – com o capital e com o Estado. Como dissemos ao longo do trabalho, esse papel passou a ser desempenhado pelos burocratas, que através de um discurso burocrático, lograram êxito em ocupar posições de intermediação entre os segmentos sociais e o Estado, ganhando a confiança dos primeiros por uma atuação que se dizia ser apolítica desinteressada e em prol do interesse público.

Nosso objetivo era abordar esse processo específico na questão do estabelecimento de políticas previdenciárias desiguais, entre servidores públicos e os demais trabalhadores. Nesse sentido, identificamos na administração pública, um grupo de burocratas dentre os existentes, com unidade suficiente para legitimar esse tipo de discurso: os inapiários.

Pudemos perceber que o processo de construção de uma identidade burocrática, foi possível através da evidenciação de determinados elementos específicos relacionados a esse grupo, dos quais destacamos dois: a organização da qual faziam parte e a forma de ingresso desses indivíduos no serviço público.

Hoje, tais elementos podem parecer banais do ponto de vista de uma administração tipicamente meritória e organizada, como a definida na Constituição de 1988. No entanto, à época em que os referidos eventos tomaram lugar, constituíram-se características com alto poder de distinção entre os demais grupos de burocratas e as demais organizações previdenciárias existentes, mas não só entre elas.

Em uma administração altamente permeada pelos mais diferenciados critérios de seleção para o ingresso no serviço público, notadamente na preferência de parentes para a ocupação de cargos em sua administração, como acontecia, por exemplo, com o IAPB, o

estabelecimento do critério meritório e a capacidade efetiva de coloca-lo em prática, certamente possibilitou que os inapiários surgissem como um grupo diferenciado.

Como sustentamos ao longo do trabalho, esses fatores foram, sem dúvida, os elementos distintivos que propiciaram a construção e consolidação de uma identidade burocrática. Em um primeiro momento, tal identidade foi amplamente suportada pelo regime autoritário, que possibilitou a instituição e estabilização deste grupo e de sua organização, consolidando suas concepções em prol do reconhecido desafio que era sua missão institucional: de implementar e gerenciar o plano de benefícios da maior categoria do trabalho então existente, os industriários.

Certos que em um primeiro momento a inatirculação política desta categoria favoreceu a consolidação dos burocratas do IAPI enquanto grupo coeso, na medida em que conseguiu “sustentar” a menor proteção previdenciária ao maior grupo funcional enxergamos que a apropriação do arcabouço técnico previdenciário e sua incorporação enquanto fato central de um discurso burocrático foi um esforço próprio e consciente deste segmento da administração previdenciária.

A consolidação de um conjunto de concepções técnicas que lastrearam o conceito de seguro social foi fator decisivo na garantia deste grupo e de sua organização como protagonistas da política previdenciária. Em sendo a única categoria de burocratas que sustentava abertamente suas concepções sobre previdência, massificou o seu entendimento ao longo do tempo em publicações, sobretudo nas revistas *Inapiários* e *Industriários*, diferenciando-se das demais burocracias previdenciárias então existentes.

Ao passo em que tais concepções se consolidavam, firmava-se *pari passo* a própria identidade da previdência social. Por meio deste processo naturalizava-se na previdência social um discurso de como ela deveria ser, sendo ele mesmo, utilizado posteriormente como definição do próprio interesse público a ser defendido no âmbito previdenciário, isto é, a concepção da previdência enquanto seguro social passava a constituir-se na própria definição de previdência social.

Após o término do período autoritário e a instituição de um novo regime democrático, tal discurso necessitava passar pelo crivo de um ambiente político em que fosse suscetível aos questionamentos que naturalmente sofreria, é dizer, não esperavam os inapiários que seu discurso restritivo fosse amplamente aceito diante de outras concepções com as quais competia o seguro social, como por exemplo, a proteção dos bancários ou dos comerciários. O discurso já era suficientemente sólido e formulado, o que era necessário agora, era que ele fosse legitimado.

Nesse sentido, tivemos a oportunidade de abordar todo o esforço desse grupo de burocratas, em meio a diversos questionamentos políticos da classe dos industriários – antes inexistentes em razão do período autoritário – para consolidar esse discurso técnico enquanto verdade previdenciária. Uma prática que marca esse período posterior é a doutrinação dos inapiários sobre a previdência, afastando o viés político sobre a previdência social e colocando os discursos em bases eminentemente técnicas.

Não obstante, assim procedeu em uma relação direta com os participantes do plano de benefícios do IAPI, através da revista dos Industriários, publicação especificamente destinada aos segurados e empregadores, destinada a explicar os motivos pelos quais tais concepções sobre previdência social deveriam ser priorizadas e valorizadas.

Conseguiu-se dessa maneira, sustentar o discurso da atividade técnica – afastando-se as colocações politizadas sobre previdência – desinteressada, em prol do interesse público – baseado na exequibilidade do plano de benefícios que gerenciavam – cujo interesse priorizado era apenas o dos segurados, isto é, estavam apenas resguardando o interesse dos segurados na percepção futura dos benefícios a que teriam direito. De forma menos evidente, reforçavam uma identidade já consolidada no período autoritário sob uma nova perspectiva política, e dessa forma, legitimaram-se como entreposto de discussão acerca da previdência social nessa nova conjuntura.

Na esteira do que observamos anteriormente, esse esforço consciente os levou a ocupar uma posição afastada das inclinações políticas e superior aos interesses conflitantes das classes sociais ao redor da previdência social, assumindo no entanto, o centro das discussões sobre a previdência, enquanto verdadeiros árbitros da discussão, selecionando os elementos aceitáveis e rechaçando aqueles não compatíveis com a sua verdade previdenciária.

Essa posição social na discussão, faz com que a atuação desse segmento burocrático dilua a carga de interesses próprios que lhes é inerente, seja para pleitear vantagens extrasalariais, conforme mencionamos anteriormente, seja para em nome de tal posição, consolidar a sua atuação enquanto servidores públicos.

O elemento decisivo nesta transição de inapiário a servidor público é exatamente a unificação da previdência social. O processo de unificação da previdência social foi amplamente debatido pelos inapiários. Essa foi uma das vantagens de todo o esforço identitário na ocupação de vanguarda da política previdenciária, sendo os próprios inapiários decisivos para o sucesso ou insucesso das propostas de unificação da previdência social.

Isso ficou particularmente evidenciado por meio das posições assumidas por esse grupo ao longo das duas principais discussões sobre unificação do sistema previdenciário, a

do ISSB, e posteriormente, a da LOPS. Evidenciamos, nesse sentido, que a atuação dos inapiários teve uma repercussão decisiva no insucesso da primeira proposta e no sucesso da segunda.

No âmbito da discussão da LOPS, ao contrário, pudemos observar uma ativa participação desse grupo nas discussões realizadas durante o processo legislativo no Congresso Nacional, assessorando diretamente parlamentares nas propostas, emendas, e de uma maneira geral, nos rumos deste projeto de Lei. A partir do momento em que a LOPS foi aprovada e a previdência social foi efetivamente unificada em 1966, não mais faria sentido ostentar a qualidade de inapiário, ou ela pouco importaria para a direção de um sistema previdenciário agora unificado, e que deveria atender a todas as categorias funcionais de forma igualitária.

Como a pretensão sempre foi ocupar os locais de destaque na administração da previdência e especialmente na unificação da previdência social, a ideia que vinha sendo definida de atuação burocrática desinteressada em defesa do interesse público, legitimou a assunção de tais atores aos postos mais importantes da política previdenciária uma vez que o sistema se unificou.

Tivemos a oportunidade de observar, inclusive, valendo-se das referências bibliográficas que nos serviram de apoio, que a atuação inapiária na aceitação ou rejeição dos projetos de unificação, era feito também, sob os critérios de seu protagonismo funcional em determinado ambiente de unificação. Essa foi uma das razões pelas quais o ISSB não teve o seu apoio e a LOPS teve.

Ao unificar-se, então, o sistema previdenciário, consolidou-se a identidade de servidor público, que teve como bastião e precursores os inapiários. Logicamente, outras burocracias assumiriam o papel de defensores do interesse público em outras circunstâncias e em outras áreas de interesse. O que nos importa observar, porém, é que a moderna identidade funcional de servidor público foi herança construída e deixada pelos inapiários às demais categorias funcionais, que manejam os recursos políticos à sua disposição, e firmam tal identidade e discurso em contextos diversos.

Nesse sentido, a assunção do discurso previdenciário, da política de previdência social, deu aos inapiários, agora servidores públicos, outra perspectiva de diferenciação pela especialidade: a de “fazer”, “criar” a proteção previdenciária não só para os industriários, mas para todos os trabalhadores da iniciativa privada. Nessa posição, não poderiam ser eles mesmos, objeto da política social que estariam criando.

Ao chegar neste ponto, sustentamos no decorrer do trabalho que todo este arcabouço construído pelos inapiários e que resultou nesta concepção de servidor público, foi transmutado sob a nova ordem constitucional de 1988, em uma gramática de proteções previdenciárias distintas, que traduz essa diferenciação, de quem faz a política de previdência e de quem é dela objeto.

Na prática, tivemos a oportunidade de analisar que as proteções designadas ao servidor público não são verdadeiramente previdenciárias. Não foram no início do período constitucional, e ao longo das reformas, tal proteção mais se qualificou como diferenciada do que se aproximou daquela concebida aos demais trabalhadores da iniciativa privada.

O inconstante processo de modificações da previdência no serviço público, ou como denominamos anteriormente de aparentes discontinuidades, são em verdade, uma forma sub-reptícia por meio da qual se sustenta a manutenção de um discurso de diferenciação pela especialidade, muito embora as alterações constitucionais que modificam a previdência no serviço público sejam apresentadas exatamente como formas de coibir essa diferenciação pela especialidade.

Em um contexto de cidadania ampla, tal como defendida pela Constituição, com a previsão de um extenso rol de direitos e garantias fundamentais, dentre eles a igualdade entre todos perante a lei, isso sem contar num extenso rol de direitos sociais, dentro os quais, inseridos na ordem social está à previdência social, a mera existência de proteções previdenciárias organizadas, uma sob o aspecto administrativo, outra sob as premissas de participação social, por si só, já constitui uma afronta ao princípio da isonomia constitucional, que curiosamente permanece, senão intacta, relativamente incólume, há mais de 28 anos de vigência da Constituição Cidadã.

Na seção anterior colocamos à prova nossas conclusões sobre o resultado deste processo de consolidação da identidade de servidor público pelos inapiários e a forma pela qual a assunção de um lugar de destaque na política previdenciária se traduziu em políticas públicas de previdência social.

Pensamos ter evidenciado um claro processo de aparentes discontinuidades em termos de proteção previdenciárias. As várias emendas à constituição em matéria previdenciárias, até as aparentemente mais republicanas, como a EC 20/1998, guardam um viés altamente segregador nas proteções previdenciárias, e mantém dentro do sistema constitucional todas as nuances de uma política pública que mais concentra riquezas do que distribui, que mais atende a particularidades funcionais do que a interesses sociais, que mais fragiliza a ordem social prevista na própria constituição do que a fortalece.

Um exemplo que marca este aspecto é a efetiva criação de regimes diversos com a mesma finalidade – proteção previdenciária – para pretensamente conferir proteção social. Percebemos que, muito embora o discurso tenha sido pela aproximação dos regimes e dos benefícios por eles geridos, as vantagens concedidas aos servidores públicos seguiram norteando o sistema previdenciário enquanto gramática de sua modificação.

Sempre que uma determinada vantagem é suprimida outra vem para tomar o seu lugar, e o tratamento igualitário que tanto se preconiza, se arrasta em um processo que, se por um lado permanece como discurso em um objetivo de longo prazo, por outro, remanesce todos os aspectos desiguais e típicos do critério de diferenciação pela especialidade, a que fizemos alusão ao longo do trabalho.

Se de alguma forma, ou em algum momento, a pergunta feita por Bresser-Pereira, a qual criticamos anteriormente – “O que está garantido em um mundo capitalista-tecnoburocrático em contínua mudança, onde o progresso técnico, pelo qual a tecnoburocracia se responsabiliza, é o grande fator de mudança?” – fez algum sentido, cremos ser desta forma e neste momento.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL. **Os Magistrados Federais e a reforma da Previdência**: teses e antíteses. Brasília, DF: AJUFE, [2003].

BAYER, Gustavo F. Burocracia e política no Brasil: notas exploratórias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 68–89, jan./mar. 1975.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 16 jul. 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 8 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1. p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 6 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 17 maio 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm)>. Acesso em: 8 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 12 abr. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3788.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3788.htm)>. Acesso em: 8 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. **CLBR**, 1923. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm)>. Acesso em: 8 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 18 mar. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm)>. Acesso em: 8 ago, 2015.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 16 dez. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm)>. Acesso em: 6 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Emenda constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 31 dez. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm)>. Acesso em: 8 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 6 jul. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm)>. Acesso em: 8 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 70, de 29 de março de 2012. Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 30 mar. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc70.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc70.htm)>. Acesso em: 8 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 367, de 31 de Dezembro de 1936. Cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários Subordinados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 4 jan. 1937. Seção 1. p. 99.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **RPPS dos Estados: importância da Capitalização dos Fundos Previdenciários**. Brasília, DF: MPS, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cffc/audiencia-publica/2015-audiencia-publicas/arquivos-originais/apres-min-gabas-ap-fundos-estaduais-de-previdencia.>>. Acesso em: 13 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento das Leis nº 9.717, de 1998 e nº 10.887, de 2004. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, DF, 11 dez. 2008a.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 403, de 10 de dezembro de 2008. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 11 dez. 2008b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

\_\_\_\_\_. **As classes sociais e o capitalismo tecnoburocrático**. São Paulo: FGV, 2014. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/papers/2014/329Classes\\_sociais\\_e\\_capitalismo\\_tecnoburocratico.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2014/329Classes_sociais_e_capitalismo_tecnoburocratico.pdf)>. Acesso em: 2 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Burocracia Pública e Estado no Brasil. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 11, p. 1–65, set./nov. 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestad o.com/revista/RERE-11-SETEMBRO-2007-BRESSER%20PEEREIRA.pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: GOUVÊA, Gilda Portugal. **Burocracia e Elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994. p. 8-15.

CARONE, Edgard. **A república Nova (1930-1937)**. São Paulo: Difel, 1976.

CAVALLIERI, Maíra Pitton. Estado, políticas públicas e previdência social no Brasil: uma análise a partir da aposentadoria por tempo de contribuição. 2009. 104 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2009.

CECHIN, J. A previdência social reavaliada II. **Revista Conjuntural Social**. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social, 2002.

CEVALLOS, André Santos et al. FUNPRESP: privatização da previdência e fim da aposentadoria digna, com paridade e integralidade. In: CONGREJUFE, 8., 2013, Caeté. **Anais...** Caeté, MG: FENAJUFE, 2013.

COELHO, Vera Schattan Ruas Pereira. Poder Executivo e reforma da previdência na América Latina. In: COELHO, Vera Schattan Ruas Pereira. **A reforma da Previdência Social na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 131-154.

COHN, Amélia. **Previdência Social e Processo Político no Brasil**. São Paulo: Moderna, 1980.

\_\_\_\_\_. A reforma da previdência social: virando a página da história? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 54–59, 1995.

CUNHA, Mário Wagner Vieira da. **O sistema administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais. 1963. v. 2.

DAHRENDORF, Ralf. **As classes e seus Conflitos nas Sociedades Industriais**. Brasília, DF: UNB, 1982. (Coleção Pensamento Político).

DRAIBE, Sonia. **Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004. (Estudos brasileiros).

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista**. 12. ed., 1 reimpr. São Paulo: Cortez, 2009.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FARIA, José Henrique de; MENEGHETTI, Francis Kanashiro. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 424–439, set./out. 2011. Disponível em: <<http://rae.fgv.br/rae/vol51-num5-2011-1/burocracia-como-organizacao-poder-controle>>. Acesso em: 6 fev. 2016.

FAUSTO, Boris. **Trabalho urbano e conflito social (1980-1920)**. São Paulo: Infel, 1977.

FERRARO, Suzani Andrade. **O Equilíbrio Financeiro e Atuarial nos Regimes de Previdência Social**. Rio de Janeiro: Lumen Juirs, 2010.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Vargas: o capitalismo em construção 1906-1954**. 3. ed. rev. São Paulo: Hucitec, 2014. (Coleção Estudos brasileiros. Nova fase; 7. Estudos históricos. Nova fase).

GOUVÊA, Gilda Portugal. **Burocracia e Elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.

HOCHMAN, Gilberto. Aprendizado e difusão na constituição de políticas: a previdência social e seus técnicos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 7, p. 84–98, 1988.

\_\_\_\_\_. **De inapírios a cardeais da Previdência Social: a lógica da ação de uma elite burocrática**. 1990. 229 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação**. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

MALLOY, James M. **A política da previdência social no Brasil**. Tradução de Maria José Lindgren Alves. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986. (Coleção Biblioteca de saúde e sociedade).

\_\_\_\_\_. **Previdência Social e Classe Operária no Brasil: notas de pesquisa**. **Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 25, p. 113-133, 1976.

MARTINS, Carlos Estevam. **Tecnocracia e Capitalismo: a política dos técnicos no Brasil**. São Paulo: Brasiliense; CEBRAP, 1974.

MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. (Série Estudos brasileiros).

MISOCSKY, Maria Ceci. Dilemas da burocracia no campo das políticas públicas. **Organizações e Sociedade**, Salvador, v. 8, n. 20, p. 61–72, jan./mar. 2001. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10540/7556>>. Acesso em: 21 set. 2015.

MORAES, M. V. E. **O futuro da seguridade social. Reforma Previdenciária, Vetores do Debate Contemporâneo**. São Paulo: Centro de Estudos da Fundação Konrad Adenauer, 1999. (Série Debates, n.19).

NAJBERG, Sheila; IKEDA, Marcelo. Previdência no Brasil: desafios e limites. In: GIAMBIAGI, Fábio; Moreira Maurício Mesquita. **A economia brasileira nos anos**. Rio de Janeiro: BNDS, 1999. p. 261–290.

NOGUEIRA, Narlon Gutierre. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS**: de princípio constitucional a política pública de Estado. Brasília, DF: MPS, 2012. (Coleção Previdência Social. Série Estudos; v. 34).

OFFE, Claus; RONGE, V. Notes on the Theory of the State. **The New German Critique**, New York, v. 6, 1975.

OLIVEIRA, Jaime Antonio de Araújo; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **(Im)previdência social**: 60 anos de história da Previdência Social no Brasil. Rio de Janeiro: Vozes; Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva, 1985. (Série Saúde e Realidade Brasileira).

PACHECO FILHO, Calino; WINCKLER, Carlos Roberto. Reforma da Previdência: o ajuste no serviço público. **Indic. Econ. FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 4, p. 221–248, mar. 2005. Disponível em: <<http://veristas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1040/1355>>. Acesso em: 6 fev. 2016.

PARROW, Charles. **Complex Organizations**: a critical essay. 3rd. ed. New York: Randon House, 1986.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho. Reforma de la seguridad social y federalismo: el caso brasileño. In: NACIONES UNIDAS. **La política fiscal en América Latina**: una selección de temas y experiencias de fines e comienzos de siglo. Santiago de Chile: ESAF, 2000. p. 421–442. (Série Seminarios y Conferencias, 3).

SANTOS, Rita de Cássia Bessa dos. **O discurso da racionalidade econômica e a racionalização na reforma da Previdência Social**. 2008. 374 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SCHNEIDER, Ben Ross. **Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil**. Tradução de Pedro Maia Soares e Susan Semler. São Paulo: Sumaré, 1994.

SILVA, Ademir Alves da. **Gestão da Seguridade Social**: entre a política pública e o mercado. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

THOMPSON, Victor Alexander. **Moderna Organização**. Tradução de Vitor Brinches. Rio de Janeiro: Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional; USAID, 1967.

VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e Sindicato no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. (Série Estudos brasileiros, 12).

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. A americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 3. ed. Rio de Janeiro: IUPERJ; UCAM, 1998.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. **Reforma Administrativa na era de Vargas**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.