

# APRENDIZADO E DIFUSÃO NA CONSTITUIÇÃO DE POLÍTICAS: a previdência social e seus técnicos

Gilberto Hochman

Este trabalho procura discutir a perspectiva da difusão de experiências internacionais no entendimento da dinâmica das políticas públicas, tecido como questão a introdução de novas concepções sobre como organizar a previdência social brasileira entre as décadas de 40 e 60. O caminho escolhido é o da análise do papel de aprendiz e difusor do "novo" em política social por parte de uma elite técnica que monopolizou, durante mais de 20 anos, o debate sobre as reformas e os caminhos da previdência social. O foco sobre o aprendizado e a militância pelas mudanças por parte desse "corpo técnico" não exclui indicações sobre o contexto que permitiu a elaboração de propostas avançadas, praticamente sem auscultar os interesses que se alojavam na estrutura previdenciária e percorriam a sociedade brasileira.

Abandonando uma perspectiva de linearidade histórica, abordaremos o problema da difusão e do aprendizado em dois momentos tópicos e singulares da política previdenciária no Brasil: o da discussão sobre a criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB) em 1945 e o do debate sobre os rumos do seguro social durante a tramitação do projeto de Lei Orgânica da Previdência Social, aprovada em 1960, até a unificação do sistema previdenciário em 1967. O material que possibilita esse tipo de reflexão são os trabalhos publicados por cientistas sociais que analisaram a previdência social e, principalmente, os próprios textos desses técnicos, intelectuais e especialistas (1), além da legislação referente à previdência social.

Enfim, buscamos a compreensão das mudanças propostas na política previdenciária a partir de um certo tipo de "ator" que teve seus interesses, idéias e "imaginação" transformadas em propostas, planos, decisões, programas e políticas.

## Os nossos leitores de Beveridge

A publicação do relatório de William Beveridge em 1942 e suas propostas de reforma do sistema previdenciário inglês tiveram forte impacto no debate internacional sobre os caminhos do seguro social. A publicação do relatório e a ressonância das "novas idéias" no Brasil foi quase imediata, influenciando todo um grupo de técnicos e especialistas que buscavam um melhor entendimento sobre previdência social.

O impacto das reformas inglesas e a sua influência sobre os técnicos ligados à estrutura previdenciária têm sido assinalados, mas talvez pouco analisados, pelos autores que estudaram a questão (Cohn, 1980; Malloy, 1979; Oliveira & Teixeira, 1986). Essa "leitura" de Beveridge nos remete ao impacto de "modelos previdenciários" pensados e propostos em contextos nacionais diversos na constituição da modernidade em política social no Brasil ou, pelo menos, na introdução do debate no país. Apontamos para um determinado grupo ou elite como agentes sensíveis ao aprendizado da experiência internacional e, como o próprio Beveridge, militantes da reforma da

previdência social - ou, se quisermos, formadores de opiniões capazes de sustentar a constituição do "novo" em política.

No relatório publicado por Beveridge buscava-se um relato compreensivo da situação do seguro social britânico e seus serviços conexos, diagnosticando-se o quadro inglês, um dos mais avançados, como insuficiente nos serviços médicos, na restrição e diferenciação dos benefícios e caracterizado pela desarticulação administrativa. Entre os princípios básicos para a elaboração de propostas, o relatório proclama que "um momento revolucionário na história do mundo é uma época de revoluções, não para remendos" (Beveridge, 1943, p. 11). Diante dessa intenção de ruptura com a experiência passada, o plano se caracterizou por três idéias básicas: a) a unificação de todos os sistemas de seguros públicos existentes, administrados por um ministério próprio; b) nacionalização e universalização do seguro público, mantido mediante contribuição uniforme; c) intervenção do Poder Público na manutenção do nível de emprego para assegurar a justiça do sistema de seguro estatal.

Ainda que apresentadas de forma resumida, as idéias de reforma e as propostas de organização de um sistema de previdência que garantiria um novo patamar de bem-estar social apresentavam-se como alternativas radicais aos padrões vigentes. Acrescenta-se o fato de que esse florescimento do debate se dá num momento histórico que vislumbra o fim da guerra, recolocando a questão da democracia e suas implicações em termos de igualdade e cidadania. Além do "consenso europeu" sobre a necessidade de mudanças na política social, uma série de conferências realizadas no continente americano entre 1941 e 1945 tem influência direta sobre o contexto brasileiro. Nessas conferências, onde comparecem delegados brasileiros ligados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), são debatidos novos princípios para a política social, geralmente resultando em declarações normativas, as "Cartas", que serão citadas e recitadas pelos especialistas brasileiros. Talvez a mais célebre, a Carta de Filadélfia (ou Declaração da Filadélfia) originou-se dos debates ocorridos na 26ª Conferência Internacional do Trabalho realizada em abril de 1944 sob o patrocínio da Organização Internacional do Trabalho (OIT) então sediada no Canadá. Além de afirmar a "necessidade da liberdade" e a "valorização do trabalho" no combate à pobreza, a Carta assinala a premência da busca da justiça social através do desenvolvimento de políticas sociais. A declaração reafirmou a evolução do seguro social para uma concepção de seguridade social, reforçando o papel da OIT em normalizar e promover, entre os países filiados, medidas destinadas a garantir a elevação do padrão de vida com a extensão do seguro social e da assistência médica. Nas palavras de um dos especialistas:

*"(...) com base nas recomendações então aprovadas a entidade passou a formular novos padrões internacionais, já agora de seguridade social, (...) esse avanço logo se fez sentir não só na doutrina como também, mais objetivamente, na legislação de numerosos países" (Leite, 1983, p. 209).*

A maré reformista chega ao Brasil num contexto interno, em vários aspectos, bastante diverso da conjuntura internacional. As reformas em debate na Grã-Bretanha e as recomendações da Organização Internacional do Trabalho, e de outras organizações vinculam-se à um processo de redemocratização aberto pelas possibilidades reais de término da guerra. As propostas do Plano Beveridge vêm carregadas de uma visão liberal, ou de um "coletivismo relutante" isto é, crença de que a sociedade no seu processo de auto-regulação gera alguns desequilíbrios que devem ser combatidos de forma pragmática via intervenção estatal (George & Wilding, 1984). Na introdução ao relatório; o autor deixa claro que a adoção do "mínimo nacional" significava que acima deste "deveria se deixar margem e encorajar a ação voluntária, a fim de que cada indivíduo possa obter, para si e para sua família, mais do que o mínimo que lhe é assegurado". Portanto, "O Estado não deveria sufocar o estímulo, a oportunidade, a responsabilidade (...)" (Beveridge, 1943, p. 12). Em contraposição a esse espírito, estamos diante do Estado Novo e da consolidação da organização corporativa que incorpora à cidadania determinadas categorias profissionais e nelas inscreve privilégios — e não direitos — face a outros setores incorporados e, obviamente, aos totalmente excluídos (2).

A enorme diferenciação da estrutura interna da previdência social brasileira, tão propalada e pouco estudada, com diferentes benefícios e serviços para categorias diversas, materializou-se através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) e

consolidou uma estrutura de privilégios que só será desmontada no pós-64. A dinâmica entre privilégios e exclusão fará com que surjam barreiras políticas às tentativas de transformação da estrutura previdenciária.

Para além das óbvias diferenças entre a realidade brasileira e o contexto onde se deram as propostas de reforma — sendo a principal o estágio de desenvolvimento — os ventos redemocratizantes já circulavam no país, com manifestações em favor da liberalização do regime aprofundadas com a participação do país na Segunda Guerra. O Brasil é introduzido no circuito internacional dos debates sobre paz, desenvolvimento e justiça social, tudo isso com efeitos erosivos na legitimidade de Vargas.

O que nos interessa é a observação de um grupo de técnicos, especialistas e membros da elite política, todos vinculados de alguma maneira ao sistema previdenciário, participando ativamente da discussão internacional sobre trabalho e proteção social e, principalmente, elaborando artigos de avaliação crítica da previdência social e de proposição de mudanças. O aprendizado com a experiência internacional — e a inserção desse grupo no debate sobre modelos de seguro social — informou e subsidiou a elaboração de uma proposta de reforma do sistema previdenciário que chegou a ser transformada em decreto-lei. Essa reforma é um corte radical com o modelo então vigente no Brasil e contemporânea às propostas debatidas no exterior. A proposta de criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB) significava o desmantelamento de toda uma estrutura de diferenciação que prevalecia no sistema previdenciário.

As propostas de unificação do sistema previdenciário não surgiram com o ISSB. Já em 1931 surge o "Plano Coutinho", uma proposta de unificação de todas as Caixas de Aposentadoria e Pensões, então em número de 98, em uma única caixa que englobaria toda a população brasileira (Leite & Velloso, 1963, p. 188). Alguns técnicos também propuseram que a previdência social se organizasse por regiões. Esses planos e propostas foram superados ou derrotados pela própria dinâmica política que optou pela criação de Institutos de Aposentadoria e Pensões por categorias profissionais organizadas nacionalmente (3).

A experiência do funcionamento dos Institutos gerou, em fins da década de 30, avaliações negativas em relação à multiplicidade de instituições e a irracionalidade do sistema. Em 1939, Henrique Éboli, inspetor-chefe do Conselho Nacional do Trabalho (CNT), aponta para a questão na chamada de seu artigo no *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (BMTIC)*:

*"A unificação das contribuições e dos benefícios trará vantagens incalculáveis não só para os associados como para o Governo, terminarão as reclamações provenientes dessa desigualdade de tratamento e as administrações dos Institutos terão facilitada a sua ação"* (Aboli, 1939, p. 227).

E segue com uma proposta de unificação do sistema por etapas, o que iria ao encontro dos "planos não só dos nossos técnicos como até dos estrangeiros que nos visitam".

Na tentativa de compreender as reformas propostas na Europa e as recomendações dos órgãos internacionais, surgiu no início da década de 40 uma série de artigos em publicações especializadas com os sugestivos títulos de "Assistência Social no Após-Guerra", "Os Problemas Sociais na Conferência de Filadélfia" e "O Famoso Plano de Beveridge", além de artigos de especialistas estrangeiros, inclusive do próprio Beveridge (4). Em sua maioria, os artigos procuravam ler a experiência internacional e discuti-la nas suas implicações para a realidade brasileira. Esses artigos e debates aparecem em publicações oficiais, o que demonstra, além da militância de uma série de técnicos e especialistas que integram o aparelho estatal, alguns em cargos importantes, a autonomia desses na reflexão sobre "o que deveria ser" um sistema de seguro social mais racional, e talvez mais justo, em contraposição àquele existente

Em artigo intitulado "O Brasil e o Plano Beveridge", o procurador do Ministério do Trabalho, Oscar Saraiva, analisa o plano inglês face à realidade brasileira e pergunta:

*"Será porém que já teríamos alcançado os limites do átimo e daquilo que Sir William Beveridge aconselha?"*

E continua:

*"Embora já tenhamos caminhado bastante, muito há ainda que progredir. Sem descer a particularidades e ficando apenas no plano geral, bastará de início, assinalar a necessidade da "extensão" dos seguros sociais, tanto na maior "compreensão" dos protegidos como na "melhor suficiência" dos benefícios"* (Saraiva, 1943, p. 234).

O mesmo autor aparecerá em debate com o próprio Beveridge em transmissão da BBC transcrita na revista *Trabalho e Seguro Social* de dezembro de 1943.

A relevância das passagens está na demonstração de que plano inglês passou a funcionar como um "padrão ótimo" de seguridade social a ser alcançado. Ele informa os especialistas brasileiros e legitima os pleitos de unificação administrativa, de uniformização do regime de benefícios e das contribuições, de extensão dos benefícios a toda a população, de garantia de um "mínimo", de expansão dos serviços sociais e médicos etc.

Diante do diagnóstico negativo da realidade previdenciária brasileira e dos caminhos propostos pelo debate internacional, começaram a surgir esforços concretos para a constituição de um sistema previdenciário dotado de contemporaneidade em relação ao "padrão ótimo". Remetendo-nos à história da criação do ISSB, duas comissões foram designadas pelo ministro Marcondes Filho, uma para consolidar a legislação trabalhista e outra para fazer o mesmo com as leis previdenciárias. Essa última, coordenada pelo engenheiro João Carlos Vital e contando com a participação de técnicos e procuradores do MTIC e dos vários Institutos, deu origem a um estudo apresentado em princípios de 1945 cuja principal recomendação era a unificação de todos os Institutos e Caixas com a criação de um órgão autárquico, o ISSB, subordinado diretamente ao presidente da República. As recomendações tornaram-se a Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil,' Dec: lei 7.526 de 7.5.45.

Além da unificação administrativa, o plano de criação do ISSB tinha componentes, absolutamente contemporâneos em relação às propostas internacionais. Na exposição de motivos do Dec.-lei 7.526, Oscar Saraiva, agora consultor, jurídico do MTIC e membro da comissão organizadora do ISSB, argumenta:

*"As transformações verificadas rio 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 (...)".*

E segue:

*"Semelhantes diretivas sociais, reconhecidas como indispensáveis à reestruturação econômica da nacionalidade brasileira, coincidem, conforme observamos, com idênticos postulados proclamados na ordem internacional. Assim, já o Congresso Interamericano de Seguros Sociais, reunido em Santiago do Chile em 1942 declara que: cada país deve criar, manter e crescer o valor intelectual, moral e físico das gerações ativas, preparar o caminho das gerações futuras e sustentar as gerações já retiradas da vida produtiva.*

*"Mais recentemente, a Conferência Internacional do Trabalho, em sua 16ª reunião, entre outras conclusões, atentou que "o pauperismo, onde quer que exista, constitui um perigo para a prosperidade de todos".*

A organização do ISSB, com a reestruturação da previdência social e sua ampliação incluindo a assistência social, era vista como necessária ao progresso do país e, dentro dessa finalidade, o projeto deixa "de lado classificações de grupos profissionais distintos, preceituando, antes, a congregação de todos os nacionais ou estrangeiros no país, que auferiram rendimentos (...) como contribuintes do regime de previdência e assistência social (...) (5). Dentro do "espírito da época", o projeto do ISSB traz consigo além da proposta da unificação dos Institutos e das Caixas, a universalização dos benefícios, a uniformização dos regimes de contribuição e a inclusão da assistência médica como direito dos segurados. Isso implicaria uma reformulação do conceito de

cidadania, até então regulada pelo Estado e estratificada por categorias profissionais, para uma concepção de "congregação de todos os nacionais e estrangeiros radicados no Brasil". Enfim, a formulação clássica de cidadania definida como um "*status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade" (Marshall, 1967, p. 76)

Em relação aos serviços de assistência social, o Dec. lei 7.526 deixava claro no art. 11 que o ISSB forneceria assistência médico-hospitalar, preventiva e curativa, além de serviços que se destinariam à melhoria das condições de vestuário, alimentação e habitação. A forte entonação em serviços assistenciais é reforçada com a assistência matrimonial, pré-natal e infantil. De maneira absolutamente revolucionária estatizava o seguro contra acidentes de trabalho custeado através de contribuições especiais dos empregadores (art. 13) (6).

Portanto, além da universalização da previdência social, a criação do ISSB implicava na ampliação do leque de benefícios e, principalmente, de serviços.

A assistência médica., historicamente um ponto de discórdia entre os técnicos, estava incluída como um dos pilares fundamentais do que seria a "nova" previdência social brasileira.

Um dos maiores entusiastas da proposta do ISSB e membro de sua comissão organizadora, Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira — então diretor do Departamento Nacional de Previdência Social (DNPS) — chama a atenção para a denominação do novo instituto de "Serviços Sociais". Isso implicaria numa concepção de seguridade social na medida em que incluía, além do esquema tradicional de seguro social (benefícios pecuniários), um amplo leque de serviços de assistência médica e social. Ao mencionar o ISSB, Cardoso de Oliveira acaba por confirmar o projeto como "medida de grande arrojo e concepção muito avançada para época, mesmo no quadro internacional" (Oliveira, 1983, p. 75).

A importância dada ao ISSB pode ser realçada pelo 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".

Do ponto de vista do financiamento do novo sistema, a proposta — que avançava em termos de universalização e ampliação dos serviços e benefícios — mantinha integralmente o padrão até então vigente, isto é, o sistema de capitalização e a contribuição tripartite (exceto no caso dos acidentes de trabalho). Empregados, empregadores e União contribuiriam para a formação de reservas que seriam investidas para a obtenção de receitas. Em trabalho publicado em 1950, o economista Rômulo Almeida chama a atenção para a importância dos fundos e reservas formados pelos vários Institutos de Previdência para o investimento em áreas cruciais para o desenvolvimento econômico e social. A tentativa de organização do ISSB apareceria como uma possibilidade de unificar e disciplinar as aplicações, formando uma vultuosa reserva que poderia gerar receitas para os serviços sociais através de inversões em setores estratégicos e financiamento às empresas privadas (Almeida, 1950).

As propostas de unificação têm sido abordadas mais pela "possibilidade de utilização financeiramente mais efetiva dos fundos de previdência, nos projetos de industrialização pesada..." (Draibe, 1985, p. 75) e pelo seu potencial em termos de controle político das classes trabalhadoras (Cohn, 1980). A discussão sobre o ISSB enquanto reforma do sistema previdenciário possui também outra face: a das origens e fundamentos de sua formulação e as características inovadoras do projeto. Esse parece ter sido fruto da difusão das novas idéias sobre seguridade social e da sua "leitura" por parte dessa "elite técnica", bastante autônoma em relação aos interesses existentes na sociedade. Esse descolamento em relação aos interesses políticos dos "atingidos" pelas mudanças propostas, que percorre todo o período 1940-60, mas é obviamente mais acentuado no Estado Novo, explicaria tanto o radicalismo da proposta frente à realidade política, social e econômica do país, quanto o seu fracasso em termos de implementação. Contemporâneo à elaboração da Consolidação das Leis do Trabalho (Dec.-lei 5.452 de 1. 5. 43), o ISSB tornou-se "*a CLT que não deu certo*", uma vez que o espírito que criou as duas comissões, uma para elaborar a CLT e outra que gerou o projeto ISSB, era o mesmo: uniformizar a legislação. Enquanto a estrutura corporativa era reafirmada pela CLT, o projeto do ISSB, ao desregular a cidadania, alterava as relações de poder e a distribuição de recursos entre as categorias profissionais e na sua relação com o Estado.

A contemporaneidade em política social encontrou obstáculos internos e externos ao aparelho estatal. De um lado a reforma elaborada por uma elite fundamentalmente ligada ao MTIC gerava ameaças a um grupo muito específico: o dos técnicos do IAPI, que temiam a perda de poder dentro do sistema e a possibilidade de uma instituição do tamanho do ISSB submergir na política clientelística e, assim como os empregados dos demais Institutos e Caixas, vislumbravam a ameaça da perda do emprego. A nível dos grupos profissionais melhor situados dentro do sistema previdenciário como os bancários, também não interessava uma instituição que confiscaria seus privilégios em termos de reservas financeiras dos Institutos e de prestação de benefícios e serviços. Somava-se a tudo isso a resistência de lideranças políticas e sindicais que percebiam o sistema previdenciário como "moeda política", e das companhias privadas de seguro que vetavam qualquer tentativa de estatizar definitivamente o seguro social, principalmente o seguro de acidentes de trabalho (Malloy, 1979). Os três últimos grupos continuaram resistindo às mudanças até a unificação em 1967 — e a "elite técnica" do IAPI assumirá, na década de 50, o papel de "aprendiz do novo" em política previdenciária e será um dos pilares na defesa das mudanças no sistema de seguro social.

Uma hipótese que incluímos para a reflexão sobre o fracasso do ISSB é a inexistência, naquele momento, de um consenso por parte dos atuários, técnicos e especialistas sobre a viabilidade do novo formato da previdência social. Em algumas avaliações, a solução ISSB aparece como "demasiado radical" e "um tanto prematura", sendo que alguns, reafirmando a pertinência da questão da experiência estrangeira, apontam que "o prestígio do exemplo estrangeiro estimulou a crítica precipitada a qualificar como errada ou inadequada a estrutura do seguro brasileiro" (Mettal, 1946, p. 23). Em avaliações posteriores alguns dos mais importantes técnicos concluem que "seria realmente prematura, na época (e talvez ainda hoje), um órgão de finalidades tão amplas e tão complexas ..." (Leite & Velloso, 1963, p. 194). A ausência de consenso em torno da proposta por parte daqueles que seriam potencialmente os seus implementadores, quando não formuladores, somada ao fim do Estado Novo "impediu a concretização de uma idéia que muitos só consideravam viável em clima de Estado forte e centralizador" (Leite & Velloso, 1963).

A deposição de Vargas acabou por inviabilizar o projeto do ISSB ainda que a Comissão Organizadora criada pelo Dec.-lei 7.526 e presidida por João Carlos Vital tenha apresentado ao presidente Dutra o seu relatório acompanhado de 234 volumes contendo os estudos, documentos e as justificativas que embalava o plano de benefícios, contribuições e de aplicação das reservas do ISSB, além dos seus estatutos. Cabe ressaltar que o Dec.-lei 7.526 não foi revogado apesar da sua não implementação.

A "utopia tecnocrática" (7) do ISSB foi possível com a diminuição forçada pelo Estado das movimentações sociais, liberando a "imaginação técnica" de um determinado grupo de especialistas. Essa imaginação foi informada pelas transformações nas políticas sociais dos países desenvolvidos e pelas recomendações normativas cada vez mais freqüentes dos organismos internacionais, que serviram como estímulo e legitimação para as propostas de mudança. A redemocratização do pós-45, ao reintroduzir a "política", abortou a "utopia".

### **Viagens estudos e reformas**

Em artigo de 1952, publicado pela revista *Industriários*, o procurador do IAPI Péricles Monteiro, após "viagem de estudos" à Europa e à América do Norte, faz um balanço do "Seguro Social Brasileiro e a Experiência Estrangeira" e retoma o tema da unificação como base para o início da solução dos problemas previdenciários. E avalia:

*"Como se vê, a nossa legislação de previdência social não se desenvolveu de um modo normal, visando a um sistema coerente e uniforme que viesse amparar (embora não todos ao mesmo tempo) os trabalhadores de forma igual e atribuindo-lhes iguais obrigações".*

E continua:

*"O mal que existe entre nós é pequeno e ainda não atacou todo o organismo da previdência social. A meu ver, para saná-lo bastará uma fórmula em que, junto com a honestidade de propósitos já existente, predomine a simplicidade e o bom-senso, tendo-se em vista, de um lado, a necessidade de*

*contribuição e a possibilidade de se cumprir praticamente o prometido ou garantido por lei".*

Assinala que em sua viagem procurou pesquisar "no sentido de averiguar não apenas como eram as leis em vigor, mas, também, quais as reformas que se projetavam e qual a razão da divergência e da disparidade existentes entre as legislações dos diversos países (...)" (Monteiro, 1951, p. 14-15).

Ao final, propõe a unificação do sistema, sugerindo já em 1951 a criação do Ministério da Previdência, a unificação dos benefícios e contribuições, a concessão a todos os associados de auxílios-incapacidade e aposentadoria por invalidez e velhice, pensão aos beneficiários e, para ambos, auxílio natalidade e funeral.

Como vemos, a questão da reforma permanece presente, assim como aumenta a sofisticação dos estudos sobre a experiência estrangeira. No final da década de 40 e início dos anos 50, o grupo de técnicos do IAPI que de certa forma estivera de fora da elaboração do ISSB começa a mudar suas concepções sobre previdência social. Alguns autores (Cohn, 1980; Oliveira & Teixeira, 1986) têm apontado para um processo de abandono do conceito de seguro social mais restrito, para uma concepção de seguridade social que englobaria tanto os benefícios pecuniários quanto os serviços sociais e a assistência médica, dentro do clima gerado pela discussão das reformas sociais do pós-guerra.

Começava prevalecer a noção de que caberia ao sistema de previdência social não apenas a distribuição de benefícios mas; também, a assistência social. As resistências à incorporação da assistência médica como direito dos segurados foram as mais variadas, tendo no argumento financeiro — a necessidade de formação de reservas — o seu pilar mais forte. Enquanto os benefícios podiam ser previstos de maneira mais precisa, e com isso facilitava a projeção dos investimentos necessários, a assistência médica fugia dos rigores do cálculo atuarial. O outro argumento muito veiculado no período era de que não deveria fazer parte da previdência social a prestação de serviços assistenciais de qualquer espécie. A assistência médica que havia sido proposta em toda sua amplitude no decreto-lei que criou o ISSB, foi introduzida de forma vagarosa, em tempos diversos e, inicialmente, com contribuições suplementares dos segurados. No caso do IAPI, a organização de algum tipo de assistência médica deu-se apenas em 1949.

Essas mudanças de concepção também são caudatárias das transformações que estão sendo operadas a nível internacional, inclusive com a adoção do termo "seguridade social" pelas organizações internacionais. A Lei de Assistência Nacional de 1948 na Grã-Bretanha, além de avançar sobre as propostas de Beveridge que não foram de todo acolhidas, intensifica as ações de assistência aos velhos, inválidos e incapacitados, transferindo essa responsabilidade para o âmbito nacional. Mais adiante, a universalização da assistência médica com a nacionalização dos hospitais privados intensifica o debate internacional sobre os rumos da seguridade social (Marshall, 1967b).

Nesse momento, o debate sobre a previdência social está presente no Congresso Nacional com um projeto de Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) que teve sua primeira versão apresentada em 1947 pelo deputado Aluizio Alves. 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.

No debate sobre a Lei Orgânica que, na história de 60 anos de previdência social, foi um dos poucos momentos que a discussão previdenciária passou pelo Legislativo, o papel dos técnicos do IAPI apareceu de maneira relevante. Em 1950, a Fundação Getúlio Vargas edita *A Previdência Social no Brasil e no Estrangeiro*, elaborado por "uma equipe de técnicos capaz de conduzir as três etapas do trabalho programado: analisar a argumentação do primeiro projeto de Lei Orgânica apresentado em 1947, analisar sistematicamente a documentação sobre Previdência Social em todo mundo e preparar as emendas necessárias ou substitutivo para o projeto" (p. 9). Participam dessa equipe alguns dos técnicos e atuários mais importantes do IAPI e do MTIC: Armando de Oliveira Assis, Homero Senna, Sílvio Pinto Lopes e João Lira Madeira: O trabalho legislativo terá que recorrer a todo instante ao trabalho desses técnicos e atuários.

De novo — e agora com mais intensidade — o acompanhamento das políticas previdenciárias no exterior torna-se um trabalho cotidiano e regular. Em 1948 o IAPI filiou-se à Associação Internacional de Seguridade Social (AISS). A revista *Industriários*, publicada pelo IAPI entre 1948 e 1966, habituou-se a publicar uma seção sobre seguridade social no estrangeiro. Nesta revista aparecerão os artigos e trabalhos mais importantes que subsidiam qualquer entendimento sobre quase duas décadas de política previdenciária. 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 *Industriários* 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.

O rigor dos trabalhos publicados pela revista *Industriários*, o esforço de divulgação de idéias e conceitos, o acompanhamento da conjuntura internacional, a realização de recenseamentos e a publicação de trabalhos importantes como "*O Seguro Social, a Indústria Brasileira e o Instituto dos Industriários*" em 1950, onde o presidente do IAPI, Alim Pedro, além de prestar contas discute as várias faces da Lei Orgânica em tramitação, demonstrando a grande "militância técnica" do grupo no sentido de encaminhar a política previdenciária para um destino compatível com os seus pressupostos de racionalidade e eficiência. Tudo isso contrastando com o relativo "silêncio" dos demais Institutos. Ainda que existisse algum intercâmbio de técnicos, praticamente muito pouco foi publicado pelos demais Institutos — em geral relatórios anuais e boletins internos. A preocupação com o aprendizado e com a divulgação do "novo" em política previdenciária é uma característica básica desses técnicos. 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.

No período em que se debate a proposta da Lei Orgânica da Previdência Social, são promovidos alguns avanços no sentido de uma legislação mais abrangente em termos de benefícios e serviços, e alguns esboços de unificação e uniformização, principalmente na área de assistência médica. A Lei Orgânica aprovada em 1960 alterou — pelo menos formalmente — o quadro previdenciário, com a uniformização da legislação e a definição de 18 tipos de benefícios e serviços. Ainda que, na prática, as desigualdades entre os Institutos continuassem até a criação do INPS, a LOPS foi um avanço para a maioria dos segurados em relação à situação anterior, significando também uma vitória dos técnicos que se consolidará em 1967.

Caberia assinalar algumas características de constituição dessa elite técnica do Instituto dos Industriários que a separava dos demais institutos. Desde a sua fundação, o IAPI procurou ser o baluarte da "racionalidade administrativa" e do sistema do mérito, servindo como referência para qualquer discussão sobre reforma da administração pública brasileira (Graham, 1968).

Criado pela Lei 367 de 31.12.36 — o único instituto de previdência criado por lei aprovada pelo Congresso Nacional — instalou-se uma comissão organizadora constituída de técnicos e atuários do MTIC e representantes classistas presidida pelo já citado João Carlos Vital.

Essa comissão, seguindo programação preestabelecida, realizou um censo industrial, utilizando técnicas estatísticas e atuariais para aferir o número de empresas, a possível massa de segurados, seus salários e condições de vida. Esse trabalho, que acabou publicado em livro, é um dos mais completos retratos da situação dos trabalhadores da indústria no período (IAPI, 1939). A partir deste trabalho, houve uma avaliação atuarial dos planos de prestações para efeito da fixação das contribuições necessárias para seu custeio e dos percentuais dos diferentes benefícios. Elaborou-se um regulamento baseado nos regulamentos de outros institutos, além da prévia organização do setor administrativo. Por último, a comissão realizou um concurso público para provimento dos cargos do instituto. Este procedimento destoava dos demais institutos no que se refere ao recrutamento de funcionários, em geral escolhidos por indicações de lideranças sindicais e políticas.

O concurso para o preenchimento dos quadros do IAPI reuniu 5.000 candidatos, número expressivo para época, realizado a nível nacional no segundo semestre de 1937. A comissão

organizadora que já tinha primado pela preparação do instituto, consagrava sua atuação com um "concurso monstro", expressão utilizada pelos participantes, que foi, pioneiro em termos de sua magnitude e da incontestável lisura. Esse concurso marcou toda a história do IAPI e serviu como símbolo diferenciados em relação aos demais institutos e experiência para implantação do concurso público em outras esferas do- serviço público.

As provas incluíam noções de português, matemática, previdência social e legislação do trabalho, além de exame psicotécnico, desconhecido até então. O concurso foi dividido em duas etapas: primeira entrância para o cargo de auxiliar administrativo, e, para os, que fossem aprovados e quisessem, a segunda entrância para os cargos graduados de fiscalização, contabilidade e secretaria. Os aprovados na segunda entrância eram jovens recém-formados, em sua maioria bacharéis em direito, com origem nas camadas médias urbanas e com pouca experiência no mercado de trabalho. Essa homogeneidade será fundamental para a criação de um "espírito de corpo".

Numa sociedade onde a entrada no Estado se constitui numa possibilidade de ascensão profissional e, quem sabe, social e política, o concurso do IAPI significou para esse grupo de jovens um horizonte que marcou seu desempenho por três décadas. O concurso resgatava, para alguns desiludidos com a impossibilidade de ocupar postos na burocracia pública sem ter relações políticas privilegiadas, a confiança no serviço público e no sistema de mérito além de fornecer um excelente salário para recém-formados sem grandes experiências de trabalho. Para o grupo de aprovados no concurso, o fato de terem sido aprovados pela competência e pelo mérito é um elemento demarcados da sua diferença em relação a outros grupos e os unificava no sentido de "nada deverem a ninguém".

A chegada no IAPI com lugares preestabelecidos pela colocação no concurso, pela formação acadêmica e pela experiência de trabalho e com tudo organizado para começar a funcionar, são elementos que passaram a fazer parte da mística do grupo. A ascensão rápida dos primeiros classificados no concurso de 1937 reforçou, ainda mais, a questão do mérito e da carreira. Em 1941, quando parte dos que inicialmente dirigiam o IAPI (oriundos do MTIC) junto com alguns funcionários saem para dirigir o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), chega à direção do IAPI o primeiro grupo de técnicos concursados.

A existência de critérios de competência e mérito, regras de ascensão, enfim a conformação de um aparelho burocrático moderno marcou a visão dos componentes desse grupo. A inexistência de pistolão ou favorecimento na entrada no instituto em 1937 e na ascensão interna, gerou uma aversão à política e aos políticos que fica nítida na memória desses técnicos. A política e a intervenção dos políticos é percebida como nefasta porque interrompia o fluxo da nacionalidade administrativa e o sistema de mérito sobre o qual o IAPI tinha sido construído. Os primeiros anos do IAPI coincidiram com o Estado Novo, onde de certa forma houve possibilidade de resistência a determinadas injunções políticas que eram comuns nos outros IAPs. A mística de sua criação fez com que o IAPI fosse durante esse período "uma redoma". Essa postura frente à política fica ainda mais clara na década de 50 quando esses técnicos são confrontados com a maior atividade sindical e partidária. A ,ascensão dos integrantes do grupo aos postos de comando da previdência social se dará depois de 1964 quando, num clima de recesso forçado da ação sindical e partidária, irão implementar a unificação do sistema previdenciário.

Durante todo o seu período de funcionamento o IAPI contou com uma massa segurada que representava quase a metade do total dos segurados do sistema previdenciário. Ao administrarem com eficiência 50% da previdência social, essa elite técnica construía uma alternativa para todo o sistema e não apenas para as categorias incluídas na denominação genérica de industriários.

Em contraposição ao IAPI, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB) mantinha uma estreita vinculação com os sindicatos. Talvez, a sobrevivência destes últimos dependesse da eficiência do Instituto na distribuição de serviços e benefícios, sem contar com a importância do IAPB na manutenção do poder das lideranças sindicais. Serão dos bancários as maiores resistências à unificação do sistema em 1967. A diferenciação, da legislação e da organização administrativa permitiu aos bancários usufruírem de um Instituto que fornecia o maior número de benefícios e serviços, com maior elegibilidade e menor carência para sua obtenção, além de uma melhor situação financeira.

Durante a década de 50 o sindicalismo bancário procurou controlar o IAPB, tendo sido pioneiro na apresentação de lista tríplice ao Presidente da República para escolha do presidente do

Instituto. As relações entre os sindicatos e o IAPB baseavam-se num conflito permanente uma vez que os dirigentes sindicais acusavam as direções do Instituto de afastarem-se das aspirações, e dos compromissos assumidos com a categoria que os havia indicado (8). O apoio dos bancários à LOPS em 1960 deveu-se fundamentalmente à inclusão na lei da direção colegiada, isto é, a presidência dos institutos, seria exercida por representantes da União, dos empregadores e dos trabalhadores. Historicamente opositores de qualquer forma de uniformização, a direção colegiada foi percebida como um controle mais permanente do sindicalismo bancário sobre o IAPB e seus recursos.

De maneira semelhante ao IAPI, a "memória" da criação do IAPB foi fundamental para a concepção de previdência social veiculada pelas lideranças sindicais dos bancários e pelo próprio IAPB. Todas as publicações dos sindicatos bancários, ao contestarem os projetos de unificação do sistema previdenciário apontam para o fato de que "o nosso IAPB não foi dádiva, foi conquista da greve de 1934, que arrancou do governo..." (O *Bancário*, 30.6.67, p.6). A greve nacional da categoria iniciada em 7.3.34 visava a obrigar o governo a assinar o decreto-lei que criava o IAPB, uma vez que com a instalação da Constituinte de 1934 o governo ficaria impedido de legislar por decreto. A vitória obtida com a greve incluía também a estabilidade com 2 anos de serviço (Dec. 24.615 de 97.34). A "mística" da greve de 1934 reproduziu-se permanente no discurso de que "o IAPB pertence aos bancários e por eles deve ser administrado". A reivindicação da indicação do presidente do Instituto pela categoria expressava o desejo de apropriação legítima de um espaço conquistado. Qualquer tentativa de uniformização e unificação seria repelida com as alegações de que possuíam os melhores serviços e benefícios atendendo a um grupo menor de segurados, inexistência de problemas de sonegação além de uma arrecadação suficiente para a prestação dos serviços e benefícios e para inversões. Por último, o argumento mais utilizado: o "nivelamento por baixo" dos serviços e benefícios dos institutos (9).

A compreensão da relação íntima entre sindicato e instituto aparece nos artigos da *Revista do IAPB* depois denominada de *Revista dos Bancários*, onde o Instituto fala fiara a categoria sobre suas realizações — "O Presidente fala à Classe" — além de uma seção denominada "Ouvindo as Reivindicações dos Segurados do IAPB e de seus Dirigentes Sindicais", onde se listava as pessoas recebidas pelo presidente do IAPB. A concepção de previdência aparece em chamadas de artigos onde "previdência social se faz com sanatórios e moradias", isto é, o reforço simbólico da distribuição de recursos.

O contraste existente entre a maior impermeabilidade à política da elite técnica do IAPI e a interação, mesmo conflituosa, entre sindicatos bancários e o IAPB, pode ser analisado como base para a compreensão de diferentes visões sobre previdência social.

Essa impermeabilidade permitiu aos técnicos repensassem a totalidade do sistema previdenciário, formular e divulgar propostas, procurando informar e formar a opinião pública. A revista do IAPI, *Industriários*, dirigia-se para o público em geral, e aos especialistas em particular, através de matérias informativas e didáticas sobre previdência social e sobre o Instituto, procurando apresentar os argumentos com dados, estatísticas e cálculos atuariais. Formulando um discurso mais generalista, e combatendo o que considerava privilégios e desigualdades do sistema previdenciário, o grupo do IAPI recuperou e atualizou a proposta de unificação que acabou consagrada em 1967. O distanciamento entre o grupo dirigente e técnico do IAPI e os sindicatos que representavam os "industriários" chegou ao ponto de uma solicitação formal para que o IAPI reservasse um horário semanal ao atendimento dos dirigentes sindicais (10). O "espírito de corpo" dos técnicos e o fracionamento da categoria industriários por inúmeros sindicatos, implicando em perda na capacidade de pressão, acabaram por consolidar uma visão sobre previdência social que impunha a técnica e a racionalidade em contraposição à política. O discurso reformador conviveu com os rigores na prestação de serviços e benefícios por parte do Instituto (11).

Enfim, sugerimos que a militância desse grupo de características tão específicas reeditou com mais sucesso a "imaginação tecnocrática". Os trabalhos publicados e as análises e diagnósticos elaborados durante o período colocaram essa "elite técnica" no centro do debate sobre previdência social. Além disso, os trabalhos publicados eram mais técnicos e acadêmicos, o que facilitava a inserção do grupo no contexto do debate internacional, consolidando sua imagem de especialistas e monopolizadores do *know-how* em previdência social.

De maneira inversa ao que aconteceu com o ISSB, a reforma tão defendida — a unificação dos

institutos, em 1967 — concretizou-se na passagem de um contexto democrático para um autoritário com prévia intervenção nos IAPs, destruição da teia de interesses instalada no sistema previdenciário e com os principais cargos do sistema previdenciário ocupados por essa elite técnica. A racionalidade pretendida acabou por se tornar realidade.

### **Algumas considerações sobre difusão e aprendizado**

Em trabalho, já citado, Péricles Monteiro faz uma ressalva em relação à incorporação da experiência estrangeira:

*"(...) A minha conclusão é no sentido de ,que não podemos seguir, à risca, essa ou aquela legislação estrangeira, assim como os outros também não poderão adotar a nossa. Copiar friamente, as normas dos outros países, seria, mal comparado, o mesmo que pretender plantar em clima tropical, fruteiras que ao mesmo não se adaptam. Copiaríamos as normas estrangeiras assim como poetas de países onde não há palmeira, nem sabiá, plagiariam, por exemplo, os conhecidos versos de Gonçalves Dias"* (Monteiro, 1951, p. 26-27).

As dificuldades da incorporação da experiência internacional também estão presentes nas elaborações teóricas sobre política social. Os poucos trabalhos sobre a difusão de programas de seguridade social entre países se esforçam no sentido da sua comprovação empírica, isto é, procuram demonstrar que o sistema de relações internacionais permite que, através de comunicações e influências, ocorram processos de "imitação". Collier e Messick (1979), discutindo comparativamente o momento de adoção inicial de programas de *social security*, concluem que pelo menos é plausível a hipótese de que um dos fatores causais na introdução de programas sociais foi, além dos pré-requisitos econômicos, a "influência" dos programas dos países mais avançados sobre a introdução de programas em países menos avançados que os adotariam mais rapidamente em relação ao seu estágio de desenvolvimento econômico.

Retomamos, portanto, o debate sobre os determinantes das políticas sociais. Partidos políticos, eleições, grupos de pressão, elites, burocracia, ideologia, nível sócio-econômico aparecem na literatura como fatores que determinam ou condicionam políticas e programas sociais. Nesses casos, a política social apareceria como uma variável dependente. O fator determinante, ou a combinação de fatores, dependeria da conjuntura e do tipo de política em questão (Heindenheimer, Hecló e Adams, 1975, cap. 9).

Em trabalho de comparação entre a política social inglesa e a sueca, Hugh Hecló (1975) sugere que as variáveis políticas e econômicas citadas nem sempre são decisivas para a formulação de determinadas políticas, principalmente no que diz respeito ao conteúdo. Ocorreria um impacto das políticas já, formuladas, implementadas ou avaliadas sobre aquelas que estão em processo de formação e formulação. Nesse caso, a política social seria, também, uma variável independente. A experiência internacional, as propostas de reforma e os novos programas sociais surgidos no estrangeiro têm impacto sobre determinados países. A intensidade desse impacto dependeria da presença de:

a) organismos internacionais, acordos, tratados etc. que normalizem determinados procedimentos, impliquem em compromissos com determinadas orientações ou perspectivas na formulação de políticas e difundam conhecimentos e experiência sobre a política em questão; e de  
b) agentes do "aprendizado institucional" e do "aprendizado societal" (Hecló, 1975, p. 319) que sejam capazes de ler a experiência acumulada com políticas em sua própria realidade nacional como também incorporar a experiência no campo internacional. Esses agentes podem construir um vínculo mais permanente com organismos internacionais difusores de normas e experiências existentes em outras realidades, além de difundi-las para a opinião pública.

Apesar de difícil demonstração, a tese da difusão torna-se relevante na medida em que incorporamos a idéia do aprendizado em políticas públicas. Tanto Collier e Messick, como alguns outros autores (Kuhnle, 1982), ao discutirem a difusão em políticas de seguridade social, têm dificuldade de demonstrar de que maneira ocorre esse processo. Sugerimos que as políticas sociais de determinados países podem ter impacto em outras realidades se existirem "aprendizes" a nível da sociedade (grupos de pressão) ou a nível do Estado (burocracia e elites que ocupam espaços no

aparelho estatal). A influência, e portanto o aprendizado, não seria apenas a "imitação" de determinados programas e políticas mas a discussão, o debate e as críticas que impliquem na incorporação, ou não, de alguns elementos da experiência internacional à luz da realidade e das políticas do país em questão. A política social não seria apenas o produto do aprendizado mas, também, do não aprendizado e da inadaptação e crítica às políticas existentes (Hecló, 1975, p. 312). A conjuntura política e a relação Estado-sociedade é que irão privilegiar o papel de um ou outro agente.

O entendimento sobre o desenvolvimento da política de previdência social no Brasil, principalmente as propostas de reformas, ilumina pelo menos a hipótese de que a elite técnica do MTIC e do IAPI funcionou durante 3 décadas como agentes do aprendizado institucional e da inovação no debate sobre política previdenciária. Inicialmente quando um grupo de técnicos inseridos no debate internacional sobre justiça social, e sob o impacto do "Plano Beveridge" formulou uma proposta de mudanças profundas no sistema previdenciário em 1945. No período democrático, os técnicos do IAPI, consolidados enquanto grupo, monopolizaram a questão previdenciária, participando dos debates no Congresso Nacional e no Exterior, escrevendo artigos, difundindo visões sobre um "modelo ideal" de previdência social sempre contraposto ao da intervenção da política sindical nos institutos. E; no período autoritário inaugurado em 1964, esse grupo não apenas ascende aos principais cargos da previdência social como implementam uma proposta que remontava à década de 40 e inviabilizada em vários momentos: a unificação do sistema. Ao sagrarem-se "cardeais do IAPI" (12), somavam trinta anos de experimentações, debates e aprendizado em política previdenciária.

Em resumo, duas características básicas podem ser atribuídas a essa elite técnica, vinculando-a às propostas e mudanças em política social. Primeiro, sua contemporaneidade e cosmopolitismo em relação às propostas e transformações das políticas sociais e dos sistemas previdenciários que ocorrem no plano internacional no pós-guerra (13). A inserção desse grupo no debate internacional sobre seguridade social lhe garantiu o status de especialistas na questão e o colocou num lugar privilegiado no tratamento da política previdenciária, principalmente na proposição de como ela "deveria ser". Esse caráter contemporâneo e cosmopolita do grupo foi reforçado pela presença das agências internacionais e das associações que reúnem especialistas em seguro social, em particular a OIT e a AISS. A mudança em política, ainda que possa surgir para conquistar ou recuperar legitimidade, foi informada pela introdução de mudanças "radicais" nos sistemas previdenciários dos países avançados, pela difusão do debate sobre a maximização da equidade no seguro social, pelos efeitos da redemocratização do pós-guerra que implicou em rediscutir a cidadania e os direitos sociais. Esse "modelo" de seguridade social discutido internacionalmente influenciou, balizou e informou as propostas de políticas em outros países, inclusive no Brasil, ainda que dentro de um contexto totalmente diverso daquele onde foram originalmente elaborados e gerando resultados diferentes. Esse processo de difusão foi possível através dessa elite técnica que operou como agente do aprendizado institucional e da inovação. Ainda que nem sempre bem sucedidos, os temas de mudança introduzidos pelos técnicos continuaram em questão, fazendo com que o grupo fosse ponto de referência em qualquer debate sobre previdência social.

A outra característica seria a perspectiva de modernização administrativa. A experiência da criação do IAPI buscou construir uma administração baseada em critérios técnicos, estruturada através do mérito e de regras definidas fazendo com que esse grupo criasse uma identidade enquanto portador da racionalidade administrativa e do conhecimento técnico sobre previdência social em oposição aos interesses políticos. A organização prévia do IAPI através de comissão e o concurso público que recrutou os seus quadros foram fatores cruciais tanto para a formação de um "espírito de corpo" quanto para as propostas de reforma do serviço público federal através do DASP criado em 1938.

A implementação das propostas de mudanças da estrutura previdenciária ocorreu diante de uma maior autonomia desse grupo técnico frente ao jogo político e às movimentações sociais (ISSB em 1945 e INPS em 1967). Nesses momentos de maior autonomia do próprio Estado; esse grupo técnico pôde exercer a sua "racionalidade" sem necessidade de negociar, imprimindo sua marca na estruturação da previdência social.

O período 1940-60 deve ser reexaminado, uma vez que quase todas as análises o consideram a partir do padrão da política populista que se constitui na década de 30. Em termos da política previdenciária, o período 1943-60 não é observado como significativo em termos de modelamento da

previdência social. A chamada "história significativa" seria 1930-43 e 1966-71, períodos durante os quais são introduzidas políticas que inicialmente têm impacto redistributivo e depois são mantidas políticas de caráter compensatório, (Santos, 1979, p. 58). O período 43-60 seria de manutenção e ampliação de políticas compensatórias, com uma interrupção em 1960, quando a aprovação da LOPS procurou corrigir parcialmente desigualdades existentes no sistema previdenciário. Parece estar presente uma certa desconsideração para com esse período, não em termos de sua análise, mas pela não-percepção da complexidade do processo de elaboração, proposição e introdução de inovações e mudanças nas concepções dos principais atores. Além disso, são patentes as diferenças entre os programas dos Institutos que geraram uma dinâmica política específica que acaba obscurecida por análises que recorrem à explicação da política previdenciária através da "conexão populista" (MTIC + sindicatos + IAPs), sem abordar as intrincadas relações entre cada um dos componentes dessa conexão e a existência de propostas de modelos de previdência social em competição.

A reflexão sobre o período e sobre a política de previdência social está longe de ser esgotada. A difusão e o aprendizado devem ser pelo menos consideradas como um dos fatores constituintes de políticas e programas públicos, uma vez que existem elites sensíveis às transformações internacionais que; dependendo do grau de sua autonomia podem operacionalizar importantes mudanças. A "história" da previdência social no Brasil pode ser analisada a partir dos trabalhos dos principais elementos dessa elite. técnica, e suas "memórias" rios remetem à reflexão sobre seu papel enquanto especialistas e sua militância para transformar seus credos' privados em políticas públicas:

Uma primeira versão deste trabalho foi apresentada no seminário de pesquisa realizado no IUPERJ durante o ano de 1986 e ao GT Políticas Públicas no X Encontro Anual da ANPOCS.

Agradeço os comentários e sugestões de Wanderley Guilherme dos Santos, Luís Henrique Bahia, José Augusto Pádua, Renato Lassa, Maria Hermínia Tavares de Almeida e Marcos Chor Maio.

### Notas Biográficas

1 — Vários nomes poderiam ser citados como João Carlos Vital, Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira, Plínio, Cantanhede, Hélio Beltrão; além dos citados durante este trabalho, todos vinculados de alguma maneira ao Ministério do Trabalho e ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI). Cabe ressaltar que a escolha das citações que aparecem no curso deste trabalho se fez pela relevância e não necessariamente pela importância do autor.

2 — Para o conceito de "cidadania regulada", W. G. dos Santos (1979, p. 75).

3 — O Instituto dos Marítimos foi criado em 1933, o dos Comerciários e o dos Bancários em 1934, e em 1936, o dos Industriários.

4 — O artigo "Os Problemas Sociais na Conferência de Filadélfia", de Helvécio Xavier Lopes, aparece no *BMTIC*, n. 124, dezembro de 1944; "O Famoso Plano de Beveridge" é uma reportagem publicada em *Trabalho e Seguro Social*, n. 2, v. II, maio de 1943; "Assistência Social no Após-Guerra" aparece no *BMTIC*, n. 139, março de 1946 e "O Meu Plano de Segurança Social" de W. Beveridge no *BMTIC*, n. 104, abril de 1943.

5 — A exposição de motivos da Lei de Criação do ISSB aparece em *Trabalho e Seguro Social*, n. 2, v. IX, junho de 1945, p. 135-140. Na introdução ao texto, comenta-se que o Dec:lei 7.526 "não teve a repercussão merecida, a divulgação peculiar aos grandes acontecimentos políticos e sociais".

6 — recordemos que essa medida só foi efetivada 22 anos depois, pela Lei 5.316 de 14.9.67.

7 — O caráter utópico, e talvez inviabilizados do projeto, apareceu em entrevista com Francisco L. Torres de Oliveira, ex-técnico do IAPI e ex-presidente do INPS, lembrando que João Carlos Vital dizia que o ISSB seria "a conjugação do verbo dar". Torres de Oliveira, F. L. *Depoimento*. Rio de Janeiro, datilo., COC-FIOCRUZ/ INAMPS, 1987.

8 — Para um histórico do conflito entre sindicatos e IAPB ver *O Bancário* Jornal do Sindicato dos Bancários do Rio de Janeiro.

9 — Esse argumento aparece, por exemplo, em *O Bancário* de 31.5.67 em artigo intitulado "Porque somos contra a

unificação da previdência".

10 — Na revista *Industriários*, n. 29, outubro de 1952, é reproduzido um ofício do Diretor-Geral do Departamento Nacional da Previdência Social (DNPS), solicitando providências "no sentido de ser dispensada melhor atenção aos referidos representantes de entidades quando no trato dos interesses de segurados ou classes vinculadas a essa autarquia" e recomendando a fixação "de, pelo menos, um dia em cada semana para atendimento dos representantes sindicais".

11 — Uma exceção parece ser o programa habitacional do IAPI na segunda metade da década de 40. Ver tese de mestrado apresentada ao IUPERJ: Wilma C. Mangabeira (1986).

12 — Termo consagrado para referir-se ao grupo.

13 — Devemos recordar a influência do Tratado de Versailles e da Primeira Conferência Internacional do Trabalho, em 1919, sobre a introdução de legislação trabalhista e de proteção social na década de 20.

## Bibliografia

ALMEIDA, Rómulo: (1950), "A experiência de planejamento, orientação e controle da economia". *Estudos Econômicos*, n. 2, jun.

BEVERIDGE, William. (1943), *Relatório Beveridge*. Rio de Janeiro, ed. José Olympio,

CANADO, Leticia Bicalho. (1986), *Bancários: Movimento Sindical e Participação Política*. Campinas, ed. da Unicamp.

COHN, Amélia. (1980), *Previdência Social e Processo Político no Brasil*. São Paulo, ed. Moderna.

COLLIER, D. & MESSICK, R. (1979), "Prerequisites versus diffusion: testing alternative explanations. of social security adoption". *APSR*, v. *LXIX*, n. 4.

DRAIBE, Sônia. (1985), *Rumos e Metamorfoses*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

ÉBOLI, Henrique. (1939), "A organização filas instituições de seguros sociais no Brasil". *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, n: 55, mar.

F. G. V. (1950), *A Previdência Social no Brasil e no Estrangeiro*. Rio de Janeiro, FGV.

GEORGE, Vic & . WILDING, Paul. (1984), *Ideology and Social Welfare*. 5.<sup>a</sup> ed., Londres; RKP.

GRAHAM, Lawrence. (1968), *Civil Service Reform in Brazil*. Austin, University of Texas Press.

HOCHMAN, G., MAIO, M. C., TRINDADE, N. e outros. (1987), *Reconstituindo Políticas: um Projeto de História Oral sobre Assistência Médica e Previdência Social no Brasil*. Trabalho apresentado ao GT Políticas Públicas no XI Encontro da ANPOCS, 20-23 de out. Águas de São Pedro, São Paulo.

HARRIS, José. (1977), *William Beveridge: A Biography*. Oxford, Clarendon Press.

HECLO, Hugh. (1975), *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. 2<sup>ª</sup> ed. New Haven, Yale University Press.

HEINDENHEIMER, Arnold J., HECLO, H. & ADAMS, C (1976), *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America*. London, Macmillan Press.

IAPI. (1939), *A Criação e a Organização do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriais* Rio de Janeiro, IAPI.

IAPI. (1950), *O Seguro Social, a Indústria Brasileira e o Instituto dos Industriários*. Rio de Janeiro, IAPI:

KUHLE, Stein. (1982), "The Growth of Social Insurance Programs in Scandinavic: Outsidé Influences and internal forces". In: FLORA, P. & HEINDENHEIMER, A. *The Development of Welfare States in Europa and America.*: Transaction Books.

LEITE, Celso Barroso (org.). (1983), *Um Século de Previdência Social*. Rio de Janeiro, Zahar.

\_\_\_\_\_. (1963), *Previdência Social*. Rio de Janeiro, Zahar.

MALLOY, James. (1979), *The Politics of Social Security in Brazil*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

MANGABEIRA, Wilma C. (1986), *Lembranças de Moscouzinho (1943-1964): Estudo sobre um Conjunto Residencial (construído pelo Estado para trabalhadores industriais)*. Tese de mestrado, IUPERJ, datilo.

MARSHALL, T. H. (1967a), *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro, Zahar.

\_\_\_\_\_. (1967b), *Política Social*. Rio de Janeiro, Zahar.

METTAL, Rudolf A. (1946), "Estrutura unitária ou pluralística do seguro social". INAPIÁRIOS, n. 10, ago.

MONTEIRO, Péricles de Souza. (1951), "O seguro social brasileiro e a experiência estrangeira". Industriários, n. 19, fev.

OLIVEIRA, Jaime & TEIXEIRA, Sônia F. (1986), *A Imprevidência Social*. Petrópolis, Vozes-Abrasco.

OLIVEIRA, Moacyr V. Cardoso de. (1985), "Os serviços sociais e a seguridade social". In: LEITE, Celso B. *Um Século de Previdência Social*. Rio de Janeiro, Zahar.

SANTOS, Wanderley G. dos. (1979), *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, Campus.

VALERIUS, Victor. (1954), *Legislação Brasileira de Assistência Social*, Rio de Janeiro, Aurora.

#### ARTIGOS E NOTICIÁRIOS DOS PERIÓDICOS:

O Bancário - Jornal do Sindicato dos Bancários do Rio de Janeiro.

INAPIÁRIOS - publicação interna do IAPI.

INDUSTRIÁRIOS -- publicação do IAPI.

*Revista dos Bancários* - publicação do IAPB.

*Revista Brasileira de Seguridade Social*

*Trabalho e Seguro Social*

*Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*