

ESTADO, ARQUITETURA E DESENVOLVIMENTO

A Ação Habitacional do Iapi

NILCE ARAVECCHIA-BOTAS



Presidente Interino Mauro Aquiles La Scalea

Conselho Editorial

Edson Luis de Almeida Teles (*campus* Guarulhos)

Erwin Doeschler (*campus* São José dos Campos)

Jane Zweiter de Moraes (presidente da Fap)

Luis Garcia Alonso (*campus* São Paulo)

Marcia Theresza Couto (representante externo)

Mauro Aquiles La Scalea (*campus* Diadema)

Nildo Alves Batista (*campus* Baixada Santista)

Salvador Andres Schavelzon (*campus* Osasco)

Editora-assistente

Adriana Garcia



EDITORA
UNIFESP

Copyright © 2016 by Nilce Aravecchia-Botas

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da UNIFESP

Aravecchia-Botas, Nilce

Estado, arquitetura e desenvolvimento: a ação habitacional do Iapi / Nilce Aravecchia-Botas. – São Paulo: Editora Unifesp, 2016.
264 p.; 16 x 23 cm

ISBN 978-85-5571-012-4

1. Habitação popular – Rio de Janeiro (RJ). 2. Política habitacional – Rio de Janeiro (RJ). 3. Desenvolvimento habitacional. 4. Conjuntos habitacionais – Aspectos sociais. I. Título.

CDD 363.30998153

Apoio: Fapesp

As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da Fapesp.

Direitos em língua portuguesa reservados à

EDITORA UNIFESP
Rua José de Magalhães, 80 – Vila Clementino
04026-090 – São Paulo – SP – Brasil
(11) 2368 4022
www.editoraunifesp.com.br
www.facebook.com/EditoraUnifesp

Impresso no Brasil 2016
Foi feito o depósito legal

*Dedico a
meus pais, meus irmãos, meus amigos,
Rodrigo e Francisca.*

A Marco Aurélio Filgueiras Gomes, Rossella Rossetto e Maria Lucia Gitahy, sou grata pelas contribuições enriquecedoras de suas arguições por ocasião da defesa da tese. A Carlos Martins, que também arguiu a tese, ainda agradeço por me apresentar o problema historiográfico que originou muitas das reflexões deste trabalho.

Aos inúmeros moradores dos conjuntos habitacionais, sempre ansiosos por comunicarem suas lembranças, por terem me revelado o papel ativo dos industriários na história que se apresenta. Em especial agradeço ao Sr. Rubens Esteves da Silva, morador do conjunto de Realengo, que me recebeu em sua casa como “pessoa da família”.

Aos queridos companheiros de docência do Departamento de História da Arquitetura e Estética do Projeto da FAV-USP Ana Lanna e Renato Cymbalista, pelos incentivos. E a Ana Castro e Joana Mello, pelo companheirismo, por compartilharem do mesmo ideal de universidade e da mesma compreensão do que é a tarefa de historiador da arquitetura e da cidade.

Aos meus alunos e ex-alunos, que dão maior sentido ao meu trabalho.

Aos amigos de vida e de academia, por dividirem bibliografias, reflexões ou simplesmente desejos, Fernando Atique, Liziane Mangili, Mariana Boghosian, Caroline Bertoldi, Fabiana Stuchi e especialmente à amiga irmã Patrícia Baraldi.

À família Botas, que tão bem me acolheu na Pauliceia, e especialmente a Nelson Botas, pelo dedicado trabalho no registro de imagens na Biblioteca do INSS em Brasília.

Ao Rodrigo e ao Francisco, por estarem comigo sempre.

Da família de imigrantes italianos que chegou ao Brasil no fim do século XIX e foi “fornar café” para as bandas do centro-oeste paulista, somente a quarta geração, da qual faço parte, alcançou a universidade. Entre todos, fui a primeira doutora. Para agradecer por essa trajetória, sem retornar ao livro do Gênesis, atendo-me ao Hermes e à Nice, ao Carlos, à Nilza e à Mariana, ao Nilton, à Lucimara e ao Antônio. E, por fim, a Neli, por ter me mostrado a estrada do conhecimento e da universidade e por ter me levado às primeiras aventuras que me fizeram compreender a relação entre cidade e política.

Introdução

Entre as décadas de 1930 e 1970, o Brasil passou por transformações sem precedentes na história do Ocidente. O país agrário, com mais de 80% da população vivendo no campo, sofreu grande inflexão no seu percurso econômico, deixando o lugar de exportador de produtos primários, com a presença de uma indústria rudimentar, para alcançar, no final do período, um posto entre as maiores economias do mundo, transformando-se, de fato, em uma economia industrial.

Tal jornada certamente não contou apenas com as façanhas no plano econômico. Seu êxito se deveu a uma confluência de fatores nacionais e internacionais, nos planos político e simbólico. Este livro, que parte especificamente da ação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (Iapi) na produção pública de habitação durante as décadas de 1940 e 1950, procura explorar os inúmeros elementos que constituíram o sistema cultural – entendido nas suas dimensões materiais e representativas – do período que se convencionou chamar de Era Vargas.

Assim, mesmo tendo por base as décadas anunciadas, a análise acabou por superar a cronologia estabelecida quando isso se mostrou necessário para a compreensão de elementos de transformação e de permanência presentes no elenco de questões que se propôs abordar.

A pesquisa que originou este livro desenvolveu-se em paralelo ao amplo esforço coletivo do grupo Pioneiros da Habitação Social no Brasil, que trouxe a público extenso levantamento da produção estatal de habitação no país entre os anos de 1930 e 1964. Além de realizar a leitura da relação entre arquitetura, Estado e o projeto de desenvolvimento nacional de uma maneira particular, esta pesquisa contribuiu com as reflexões do grupo por meio da investigação sobre como a política, em sentido amplo, opera em conjunto com a técnica, num processo de retroalimentação. Assim, foi possível elucidar em que medida as técnicas relativas aos campos disciplinares da arquitetura, da engenharia e do urbanismo estiveram ou não relacionadas ao olhar que a política dirigiu à moradia dos trabalhadores no projeto de cidade industrial que se foyjou no Brasil a partir de 1930.

Para que o Estado se tornasse o agente preferencial do processo de modernização de uma sociedade oligárquica, foi necessário construir nova base política. A produção e o financiamento habitacional, a regulamentação do mercado de aluguel e a expansão da infraestrutura urbana foram iniciativas articuladas para facilitar o acesso à moradia. Diante da real capacidade de investimento do Estado, que priorizou a industrialização, a produção estatal não logrou a universalização do acesso à habitação, alcançando cerca de 150 mil moradias num país que viu sua população urbana aumentar em seis milhões de pessoas durante as décadas de 1940 e 1950. Mas os resultados, mesmo dispersos, imprimiram no território nacional um sentido de modernização que contou com a contribuição de engenheiros e de arquitetos que promoveram importantes pesquisas no setor da construção.

O Iapi destacou-se não só pela quantidade (produziu cerca de 35 mil unidades residenciais), mas também por ter sido o órgão que mais avançou na elaboração

1. Pesquisa sobre os conjuntos habitacionais de produção pública do período que vai de 1930 a 1964 vem sendo realizada sob coordenação do professor doutor Nabil Bonduki desde 1995. Vários trabalhos específicos relacionados à pesquisa já foram feitos (iniciações científicas, mestrados, doutorados), além do livro de autoria de Bonduki (*Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*). Em 2014 foram publicadas três volumes que sintetizam a pesquisa coletiva, nos quais constam informações detalhadas dos projetos e das obras (N. Bonduki e A. P. Koury [orgs.], *Os Pioneiros da Habitação Social*). Este trabalho foi realizado no âmbito do grupo de pesquisa Pioneiros da Habitação Social no Brasil, e defendido como tese de doutorado no programa de pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade de São Paulo (FAU-USP), sob orientação de Nabil Bonduki.

de estratégias para o enfrentamento da produção em massa de moradias, com processos construtivos racionalizados. A partir desse fragmento foi possível analisar as relações entre o pensamento arquitetônico e urbanístico e as propostas de desenvolvimento para o país. Identificada na ação do instituto, a relação entre técnica e política revelou-se uma das sustentações basilares do projeto nacional-desenvolvimentista, entendido como um sistema cultural mais amplo, para além da orientação econômica.

A análise sobre o Iapi mostra como o discurso técnico e o projeto político construíram-se mutuamente no sentido de inverter o papel social dos pobres nas cidades brasileiras. Antes combatidos como caso de polícia, eles foram incorporados como atores estratégicos do processo de industrialização. Suas moradias deixaram de ser simples alvo de ações higienistas, convertendo-se em problema social.

Os conjuntos habitacionais do Iapi, mais ainda que aqueles de outros órgãos promotores de habitação no período, alcançaram um significado simbólico, conformando uma espécie de núcleo duro do pacto trabalhista, e cumpriram papel estratégico do ponto de vista político na ampliação das bases de sustentação do projeto nacional. Estudando mais acuradamente o papel dos atores envolvidos no processo (administradores, engenheiros e arquitetos), foi possível atestar sua ativa participação nas decisões políticas, em meio ao campo das disputas que caracterizaram a implantação da previdência social no país, e nos demais órgãos do aparato administrativo que seria consolidado no Estado Novo.

Entender os expedientes da construção dos conjuntos habitacionais e o significado de sua inserção nas principais cidades do país também contribuiu para superar as interpretações mais vulgares baseadas no conceito de “populismo”, que costumam caracterizar muitas das análises do período. Mas essa visada sugeriu uma interpretação interdisciplinar, que superasse as indagações mais usuais ao material historiográfico próprio da história da arquitetura.

É conhecido o peso que a questão da habitação teve nas elaborações dos arquitetos do movimento moderno, assim como sua repercussão na historiografia. Por ter sido tema importante de grandes mestres modernos e por ter ocupado lugar central nos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM) de Frankfurt (1929) e Bruxelas (1930), encontrou sempre algum destaque nos grandes manuais de história da arquitetura do século XX.

No Brasil é relativamente recente a procura pelo lugar da habitação, principalmente daquela chamada de “econômica” e/ou “social”, na história da arquitetura. Documentos, fatos e memórias vêm sendo revividos por trabalhos acadêmicos, principalmente após as abordagens de Farah, que desvelou a

produção estatal, e de Bonduki, que buscou as relações entre essa produção e os ideais da arquitetura moderna².

A tendência que se observa na produção acadêmica é a de encontrar uma relação entre a produção habitacional pública das décadas de 1940 e 1950 e os ideais do movimento moderno. O trabalho no grupo de pesquisa Pioneiros da Habitação Social no Brasil permitiu avançar na leitura dessa produção e de sua correlação com outras dimensões da história. Para tanto, buscou-se referência na literatura que relaciona Estado, industrialização e urbanização, no âmbito do projeto desenvolvimentista e nacionalista brasileiro. Pensando no aporte cultural do trabalho, foi fundamental dialogar com interpretações que, mesmo considerando a dimensão material dos processos históricos, não se furtam à análise das ideias e das relações sociais para além da luta de classes, pauta oferecida pelo trabalho de Sonia Draibe sobre Estado e industrialização no Brasil entre 1930 e 1960. Como aponta a autora, a natureza do período exige que se evitem, por um lado, uma concepção que considera imutável a estrutura de poder (entendida como uma relação entre classes e frações de classe) e, por outro, as visões que tendem a suprimir as determinações estruturais de ordem material, reduzindo as explicações a articulações conjunturais de interesses. Dialogando com Florestan Fernandes no que diz respeito às especificidades da formação do capitalismo no Brasil, Draibe debate a natureza das relações entre Estado e sociedade, que permitiram a expressão da autonomia e da capacidade dirigente do próprio Estado, para além de sua figuração como expressão de uma classe dominante³.

Mesmo para analisar a disputa por hegemonia política, é necessário problematizar a composição dos segmentos sociais que conformaram uma complexa teia de influências e transformaram o Estado em arena de interesses. Do ponto de vista da análise que se constrói aqui, é importante questionar, por exemplo, a noção de que a vanguarda modernista no Brasil teria sido “cooptada” pelo regime estado-novista⁴. Tal interpretação desconsidera os objetivos da própria vanguarda local,

2. M. Farah, *Estado, Previdência Social e Habitação*; N. G. Bonduki, *Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Dignidade da Casa Própria*.
3. S. Draibe, *Rumos e Metamorfozes – Estado e Industrialização no Brasil (1930-1960)*, pp. 20-21.
4. Boris Fausto lança a interpretação ao discorrer sobre os aspectos contraditórios do Estado Novo e ao compará-lo aos regimes autoritários europeus: “Os homens do regime encarceram, censuram, em alguns casos torturam, promovem e também enquadram os sindicatos, assim como promovem o desenvolvimento econômico e os melhores nomes da cultura da época. Comparado com o nazismo, o Estado Novo tem uma política no campo estético que nada tem a ver com aquele. Enquanto o nazismo acaba com a chamada arte degenerada, o regime estado-novista convoca – tratando de cooptar, por certo – a vanguarda modernista, que representa um ponto alto e muitas vezes irreverente da cultura no país” (B. Fausto, “O Estado Novo no Contexto Internacional”, em D. Pandolfi [org.], *Repensando o Estado Novo*, p. 20).

suas disputas internas e a expressão política que ela alcançou ao empenhar-se na defesa de seus interesses diante do projeto de modernização.

Para essa abordagem foram fundamentais as referências reunidas no trabalho de Carlos Martins, que, na tentativa de demarcar as diferenças dentro do setor letrado no Brasil naquele período, identificou aqueles que se destacaram pela preocupação com a identidade e com a explicação para a especificidade da sociedade brasileira, no que tange a seus aspectos mais contraditórios⁵.

Assim, as associações e as disputas entre os pensamentos mais pragmáticos e aqueles mais teóricos, exemplificados na organização do Iapi, foram consideradas mediante a análise da reestruturação e da inserção política das profissões desde o advento da República. Tais transformações contaram com condicionantes tanto materiais, representadas pelas mudanças econômicas que levaram à industrialização, quanto conceituais, com respeito à profusão de correntes científicas que nortearam as mudanças curriculares. Nessa chave, fez-se a leitura do trânsito de ideias entre o Brasil, os outros países da América Latina, a Europa e os Estados Unidos.

O papel dos intelectuais e do desenvolvimento dos ideais modernistas no Brasil, na interlocução com as matrizes europeias, teve por base a interpretação de Adrian Gorelik. O autor entende a arquitetura como o “polo positivo da dialética produtiva da vanguarda” e a América do Sul como o principal polo positivo, já que aqui a construção do território mais do que possível aparecia como inevitável⁶.

Cabe aqui uma rápida revisão das principais interpretações que se pautaram em uma leitura materialista da história. Leonardo Benevolo, já em 1963, expunha de forma bastante clara a dialética entre teoria e prática no desenvolvimento da urbanística moderna, destacando a característica ideológica de suas realizações, desde a segunda metade do século XIX, como instrumento dos governos conservadores⁷. Em seguida, orientava para que a escrita da história se esforçasse em retirar a “cobertura cultural” que esconde o conflito de classes⁸, interpretação

5. C. A. F. Martins, *Arquitetura e Estado no Brasil. Elementos para uma Investigação sobre a Constituição do Discurso Moderno no Brasil: a Obra de Lucio Costa (1924-1952)*, p. 109.
6. Gorelik entende as vanguardas artísticas em seu ciclo dialético da negatividade à positividade, em que o polo mais positivo se encontra na arquitetura graças ao seu caráter construtivo intrínseco. Nesse ciclo, as vanguardas latino-americanas concretizaram não como periferias, mas como componentes fundamentais, visto que o campo aberto para as realizações na América do Sul se apresentava como em nenhum outro lugar. No ciclo que vai das vanguardas à metrópole, a metrópole da América Latina deveria ainda ser construída (A. Gorelik, *Das Vanguardas a Brasília. Cultura Urbana e Arquitetura na América Latina*, pp. 20-26).
7. L. Benevolo, *As Origens da Urbanística Moderna*, pp. 11-13.
8. *Idem*, *História da Arquitetura Moderna*, p. 17.

que abriu a possibilidade para as construções mais ácidas de Manfredo Tafuri no fim da década de 1960. Para ele, ao contrário do que queriam manifestar Benévolo e outros autores⁹, a arquitetura moderna esteve vinculada à economia de capital desde sua origem, uma vez que se dispôs a satisfazer as necessidades reais dos indivíduos impulsionadas pela criação de novas demandas. Portanto, os elementos que impediram a realização plena dos preceitos do movimento moderno estavam no interior de suas elaborações, e não nas condicionantes externas¹⁰.

Ao analisar a produção de habitação pública do período do entreguerras, Tafuri encontrava unicidade no ciclo da arquitetura moderna e chamava a atenção para a coincidência entre autoridade política e intelectual na implantação das *Siedlungen*, na Alemanha, quando os arquitetos ocuparam cargos públicos (caso exemplar de Ernst May, assessor da Prefeitura de Frankfurt). A coincidência entre técnica e política teria a função de mediação entre estrutura e superestrutura, criando economias fechadas no interior das *Siedlungen* e deixando intactas as contradições da cidade. A ciência arquitetônica integrava-se à ideologia do plano, alinhada ao reformismo capitalista de Keynes¹¹. E isso também do ponto de vista cronológico, já que a *Teoria Geral de Keynes* e as experiências habitacionais da vanguarda arquitetônica são produzidas no mesmo período.

Mas, como aponta Gorelik, o Estado que coloca em prática a "ideologia do Plano" na América Latina é muito mais que a vanguarda do capital, como sugere

9. Tafuri critica diretamente os teóricos da corrente operativa, para os quais os obstáculos ao desenvolvimento da arquitetura moderna estavam colocados pelo sistema capitalista, e as experiências consideradas importantes, como era o caso da produção habitacional da social-democracia europeia no período entreguerras, deveriam ser resgatadas para dar continuidade à dimensão transformadora da arquitetura. É o caso do próprio Leonardo Benévolo, para quem a história poderia contribuir para descorrir o véu que paira sobre as estruturas de poder, sendo necessário investigar em que momentos teoria urbanística e prática política estiveram mais próximas (L. Benévolo, *História da Arquitetura Moderna*, p. 17), e de Carlo Aymonino, que, por sua vez, defende a recuperação das boas experiências modernas, que seriam ainda mais úteis no momento em que estivessem superadas as contradições do sistema econômico (C. Aymonino, *La Vivenda Razional. Ponencias de los Congresos Ciám 1929-1930*, pp. 9-13).

10. M. Tafuri, *Proyecto e Utopia: Arquitectura e Desenvolvimento do Capitalismo*.

11. *Idem, ibidem*, pp. 77-78. A *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, publicada por John Maynard Keynes em 1936, influenciou decisivamente o pensamento econômico no mundo todo com a ideia de que o Estado, por meio de uma ação intervencionista usando medidas fiscais e monetárias, deveria regular a economia com o objetivo de evitar os efeitos adversos dos ciclos econômicos. A aplicação desses conceitos ocorreu principalmente a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. As ideias de Keynes alcançaram a América Latina, sendo um ponto importante de diálogo para os originais estudos e teorias econômicas desenvolvidos no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Para maior aprofundamento: R. Prebisch, *Keynes: Uma Introdução*.

Tafuri. Aqui não se tratava apenas de recompor o capital estruturalmente ausente, mas de construir as condições que permitissem a sua emergência¹².

É esse debate que orienta a análise da relação entre os técnicos (sobretudo engenheiros) e as vanguardas artísticas "positivas" (sobretudo arquitetos), na ação do Lapi e na sua produção habitacional. Busca-se demarcar como a conexão entre engenharia e arquitetura contribuiu com a construção de um projeto de país e com as bases materiais para o desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

O primeiro capítulo contextualiza o começo da produção habitacional pública no Brasil, relacionando-a às mudanças políticas e econômicas a partir de 1930. Nessa perspectiva, enquadra-se a ação do sistema previdenciário nos processos de urbanização, no que diz respeito à expansão territorial que leva à condição metropolitana, com foco na cidade do Rio de Janeiro, então capital do país. Pontua-se também como a transformação na composição das classes dirigentes foi marcada pelo arrefecimento de uma tradição bacharlesca, em favor da formação técnico-científica simbolizada pela predominância dos engenheiros nos espaços político-administrativos.

O capítulo seguinte principia com a discussão sobre as teorias científicas que povoavam as discussões sobre indústria e cidade nas décadas de 1920 e 1930 no Brasil, identificando-se personagens que, transitando pelas instituições públicas e privadas, assentaram as bases sobre as quais se construiria a ideia de desenvolvimento predominante. Nesse processo, a organização do Lapi legitimou-se em um conceito de eficiência e racionalidade, e transformou-se em referência para outros órgãos governamentais. Ideia de eficiência que também orientava suas aplicações imobiliárias, cujos resultados tiveram implicações cruciais para o processo de urbanização.

No terceiro capítulo, o objetivo foi investigar as condicionantes que favoreceram a formação dos profissionais que participaram da ação habitacional do Lapi, e suas concepções acerca da cidade e da habitação. Recuperam-se, então, os profissionais contratados pelo instituto para realizar projetos arquitetônicos e urbanísticos que simbolizassem sua ação na paisagem metropolitana. Em seguida, a investigação incide sobre o grupo de profissionais que conformavam a Divisão de Engenharia do Lapi, relacionando sua ação a sua origem acadêmica, que ia do viés construtivo e identitário dos arquitetos formados na Escola Nacional de Belas Artes à visão mais pragmática dos engenheiros politécnicos. A figura do engenheiro e arquiteto Carlos Frederico Ferreira, chefe da Divisão de Engenharia, mereceu destaque, pois sua dupla formação foi determinante para a integração entre os

12. A. Gorelik, *op. cit.*, pp. 27-28.

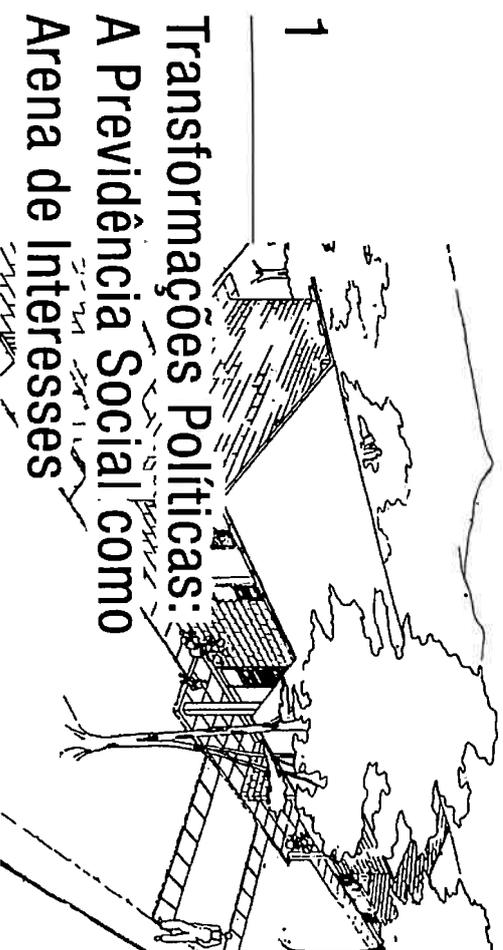
distintos conceitos sobre arquitetura e urbanismo presentes nas ações do Iapi. Ao final do capítulo, a revisão dos conceitos oriundos do encontro entre os campos disciplinares da arquitetura e da engenharia, e das condicionantes sociais, econômicas e políticas, busca embasar as análises arquitetônicas e urbanísticas.

Por fim, o quarto capítulo detém-se na produção habitacional propriamente dita, num momento reservado à análise dos casos, que busca incorporar as reflexões elaboradas nos capítulos anteriores. A atuação do Iapi é dividida em duas fases: a primeira, com projetos excepcionais, caracterizada pela convergência dos ideais dos arquitetos modernos e da empresa modernizadora do Estado Novo; e a segunda, com a produção em série, baseada em uma visão mais pragmática que se constrói na Divisão de Engenharia a partir das experiências iniciais. Destacam-se, nos dois momentos, a qualidade espacial e construtiva dos edifícios e a preocupação com a criação de espaços públicos e equipamentos coletivos de alto valor urbanístico, mesmo com a diferença das abordagens projetuais.

Aborda-se o pioneirismo do Conjunto Residencial de Realengo, no subúrbio do Rio de Janeiro, apresentado como grande canteiro experimental no teste de tipologias habitacionais e processos construtivos; e na execução de um programa-piloto de assistência social empreendido pelo Iapi. O caso do Conjunto Residencial da Penha ilustra a trajetória da ação habitacional do instituto, com o primeiro estudo de 1940, de autoria do escritório MRM Roberto, inserido no rol de projetos excepcionais, depois substituído por projeto da equipe interna da Divisão de Engenharia, levado a termo e inaugurado em 1949.

Deseja-se assim contribuir para novas interpretações acerca da relação entre arquitetura, urbanismo e habitação no Brasil, reafirmando a importância da ação estatal. Com o resgate da trajetória do Iapi, espera-se fugir das simplificações que o historiador Manfredo Tafuri acusa de ilegítimas²³, aceitando o desafio de perder-se pelo percurso labiríntico das análises históricas, com coragem para descrever não os resultados vitoriosos e definitivos de uma pesquisa, mas seu tortuoso e complexo trâmite.

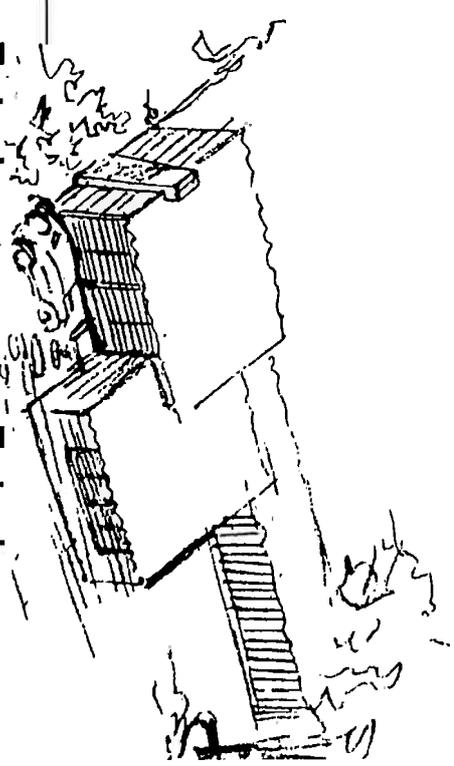
13. M. Tafuri, *La Sfera e il Labirinto. Avanguardia e Architettura da Piranesi agli Anni 70*, p. 5.



ANOS 1930: TRANSFORMAÇÕES E PERMANÊNCIAS

Para adentrar na questão fundamental proposta aqui, a saber, a compreensão do papel da previdência social – em especial o do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (Iapi) – e de suas ações no campo da habitação, no processo de urbanização e industrialização brasileiro, é fundamental passar em revista as transformações políticas iniciadas no país na virada para a década de 1930. A intenção não é retomar fatos históricos a título de resumo, mas pontuar questões consideradas fundamentais para a conformação da estrutura político-administrativa que se forjou a partir de tais transformações.

É na década de 1930 que se inicia a transição paulatina, porém definitiva, de um sistema baseado na agroexportação para outro de base urbano-industrial.



2

O lapi no Estado e para o Estado: A Eficiência da Gerência Técnica em Meio às Opções Políticas

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A RACIONALIZAÇÃO

Como já destacado, foi a partir de 1930 que de fato se iniciou a transição da economia de agroexportação para outra baseada na industrialização. Nesse movimento, foi fundamental o papel dos setores urbanos nas transformações políticas, os quais ao mesmo tempo responderam pela consolidação dos interesses burgueses e pela intensificação da ação de grupos díspares na cena política. Os grupos urbanos foram ganhando cada vez mais espaço nos setores da administração pública, minando pouco a pouco os remanescentes do Estado oligárquico, e acabaram por direcionar a inflexão autoritária, que por sua vez deu sustentação à ação dos técnicos. A defesa da competência técnica era o discurso que permeava as correntes políticas das mais variadas origens, e foi utilizada para legitimar a ação do Estado. O governo federal passou a agir de forma direta ou

incentivou a discussão e os debates técnicos sobre os mais variados assuntos, que já aconteciam desde os anos 1920.

Segundo Octavio Ianni, a criação de novos órgãos administrativos e essa ocupação paulatina do Estado pelos setores burgueses não se davam de forma planejada, tratando-se, sobretudo, de respostas imediatas aos problemas colocados pela crise do sistema capitalista global, que, no entanto, acabou por gerar as condições para a consolidação e a expansão do sistema capitalista no Brasil. Nessa conjuntura, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, entre outros órgãos concebidos para sistematizar informações e facilitar a tomada de decisões ante as questões econômicas e políticas¹.

A criação dos primeiros institutos de aposentadoria em 1933 e 1934, IAPM, IAPB e IAPC, é parte elucidativa desse processo, já que estes vieram para responder a demandas organizadas de algumas categorias profissionais. Eles inauguraram uma política previdenciária desconexa na ação administrativa e dispar na oferta dos benefícios, pois cada instituto tinha autonomia nas formas de assistência aos segurados, à qual correspondia também uma forma autônoma de arrecadação. Considerando as diferenças nos salários e nas formas de organização política dos segmentos profissionais, a capacidade financeira dos órgãos e a assistência prestada variavam de acordo com a renda de cada categoria e com o poder de pressão que poderia exercer.

Pouco a pouco, uma ação mais planejada e consciente passou a dar as diretrizes para a organização administrativa, exatamente pela presença de profissionais com formação técnica, que se tornou hegemônica nos quadros políticos. Além disso, essa ação planejada vinha para respaldar os combates ao liberalismo e era parte da intervenção direta do Estado na economia, que tomou grande fôlego a partir do Estado Novo e consolidou-se definitivamente durante a Segunda Guerra Mundial. Para Ianni, o texto constitucional de 1937 preparou o Estado para assumir funções econômicas mais complexas e ativas².

Nó que diz respeito tanto à conformação de uma estrutura para o desenvolvimento industrial como à esfera da administração e das finanças, o pacto que se vinha consolidando entre o Estado e os novos segmentos intelectuais resultou em forças para empreender uma reforma administrativa que se legitimou com a construção de discursos em defesa da organização e da eficiência. Para essa empresa, concorreram elementos que vinham aos poucos incrementando o debate que ganhou força a partir de 1930.

Já era significativo o número de revistas especializadas, vinculadas principalmente às sociedades de classe. Os periódicos eram fundamentais na publicação

das ideias sobre racionalização do trabalho³ e regulamentação das profissões. A reformulação do ensino vinha num crescendo desde o fim do Império e ganhou impulso novo com a Revolução, sempre objetivando a formação de profissionais especialistas, bem distante da concepção mais humanista característica do ensino superior restrito à tríade direito-medicina-engenharia. Destaca-se a criação dos cursos de administração, economia e sociologia, sendo o foco de vários deles a carreira na administração pública. A ação direta do Estado, por fim, será o último elemento-chave na especialização de funções e na racionalização do serviço público, que agiu formalmente na criação e no apoio a órgãos voltados à formação e ao aprimoramento de profissionais com perfil técnico.

Paralelamente ao reaparelhamento do Estado, as organizações civis também iniciaram a defesa do reconhecimento do saber técnico especializado para a implantação das políticas governamentais; como já abordado no capítulo anterior, os engenheiros, representados em sociedades de classe, cobravam crescentemente participação. Porém outras associações agrupavam diferentes segmentos da sociedade em torno de interesses comuns. Foram criadas, a partir de um movimento de intelectuais e industriais paulistas, duas entidades que protagonizaram a instauração do debate sobre a organização do trabalho industrial e da administração pública: o Instituto de Organização Racional do Trabalho (Idort), de 1931, e a Escola Livre de Sociologia e Política (1933), nas quais também era notável a participação dos engenheiros⁴. As duas instituições tinham como objetivo a formação de uma elite técnica apta a gerenciar os negócios públicos e privados na nova etapa de desenvolvimento em que entrava o país. Tendo à frente vários empresários envolvidos no projeto de desenvolvimento industrial, sobressaiu-se o papel do empresário Roberto Simonsen⁵. Apesar do foco na racionalização do trabalho e da produção

3. Durante a década de 1920, devido a uma conjunção de fatores, a atenção à nova voga de racionalização era pequena, mesmo em São Paulo, centro em que se dava a maior expansão industrial. No entanto, não se pode negar o crescente interesse pelas ideias de racionalização e organização científica do trabalho entre industriais, engenheiros e educadores durante os anos 1920, que seria intensificada nas duas décadas seguintes (B. Weinstein, *Rajformação da Classe Trabalhadora no Brasil* [1920-1964], p. 34).

4. Em 1929, a partir de um evento realizado pela Associação Comercial de São Paulo, consolidou-se um projeto de criação de uma entidade que desenvolvesse ideias e oferecesse capacitação técnica para melhor aproveitamento do trabalho nas indústrias. Daí surgiu a comissão organizadora para a criação do Idort, fundado em 1931, da qual faziam parte: Aldo Mario Azevedo (industrial), Armando de Salles Oliveira (presidente do *O Estado de S. Paulo*), Gaspar Ricardo Júnior (engenheiro), Henrique Dumont Villares, Luiz Tavares Alves Pereira, Geraldo de Paula Souza (professor), Monteiro de Camargo (professor), Lourenço Filho (professor) e Roberto Mange (professor); ver Idort, "Histórico". Destes, apenas Lourenço Filho não era originário da área de engenharia.

5. Segundo Fábio Maza (*O Idealismo Prático de Roberto Simonsen. Ciência, Tecnologia e Indústria na Construção da Nação*, p. 45), além de contribuir financeiramente para a formação da Escola

1. O Ianni, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*, p. 36.
2. *Ibidem*, p. 54.

industrial, para os teóricos envolvidos na questão os métodos científicos eram um meio para reorganizar toda a sociedade brasileira. A educação para o trabalho era outra temática que pautava fortemente as discussões em torno da racionalização e seu papel fundamental nas transformações. Em contraposição à formação tradicional de aprendizagem baseada na convivência dos aprendizes serventes com os mestres, os métodos e o rigor científico deveriam conduzir a formação e os treinamentos dos trabalhadores da indústria.⁶

As correntes científicas, que desde a filiação ao positivismo no século XIX haviam norteado diálogos intelectuais sobre os problemas da sociedade brasileira, ganharam então novos ingredientes. A sociologia de Durkheim e o progressivismo americano a partir das ideias do filósofo da educação John Dewey – que levou para o campo educacional as concepções do pragmatismo de Charles Peirce e William James⁷ – foram referências importantes que pautaram a atuação dos educadores brasileiros a partir dos anos 1920. Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, Lourenço Filho, entre outros, foram os principais protagonistas do movimento da Escola Nova, defendendo uma educação pública e orgânica como forma de disseminação da igualdade de direitos e como via de acesso do indivíduo à sociedade do trabalho.

A exemplo do que ocorria nos Estados Unidos, as formulações teóricas subsidiavam o discurso e a transformação para outros campos da sociedade. Naquele país, o Movimento pela Educação Progressista ocorria no âmbito do progressivismo americano, cuja força visava a “uma vasta reforma política, filosófica, moral, educacional e profissional voltada para a democracia, a eficiência e o progresso”⁸.

Liivre de Sociologia e Política, Simonsen fez parte do grupo que elaborou o projeto pedagógico da instituição, propondo a contratação de professores norte-americanos. O engenheiro e industrial profeta, no Idort, palestras sobre os mais diversos assuntos envolvendo a racionalização do trabalho e dos serviços públicos.

6. B. Weinstein, *op. cit.*, pp. 46-47.
7. A partir de elaborações e filiações distintas, desde o positivismo, passando por Hegel e Durkheim, o pragmatismo americano, de modo geral, postula que a experiência deve pautar o juízo de verdade. Como grande expoente dessas ideias no campo da educação, John Dewey, com Charles Peirce e William James, compõe o que é chamado de pragmatismo clássico, corrente filosófica americana que entende a verdade como construção a partir da experiência e não como algo que existe *a priori*, esperando para ser descoberto. Para John Dewey, por meio da educação, esse processo de construção da verdade era o mesmo processo de construção do conhecimento e se fazia mediante a conjugação entre a formação do indivíduo e a formação da sociedade à qual pertence. Para maior aprofundamento do assunto: C. de Wall, *Sobre Pragmatismo*; C. O. F. Moreira, *Entre o Individual e a Sociedade: Um Estudo da Filosofia da Educação de John Dewey*; P. Ghisaldelli, *O Que é Pragmatismo*.
8. O Progressive Movement se caracterizou pela ação de inúmeras associações de trabalho voluntário nos Estados Unidos, que viam na educação um meio de combater os problemas da

Nesse processo, a renovação da educação ocorreria por meio da experiência, que passava também pelo desenvolvimento dos princípios científicos aplicados à produção industrial⁹.

A relação entre o Brasil e os Estados Unidos no âmbito do ensino técnico culminaria, em 1946, com a criação da Comissão Brasileiro-Americana de Educação Industrial (CBAI), por iniciativa do ministro Gustavo Capanema¹⁰. De modo geral, partiam dos Estados Unidos as referências teóricas e também práticas de métodos de trabalho racionalizados, principalmente a partir da obra do engenheiro Frederick Taylor¹¹, como aponta o extenso artigo sobre o assunto, publicado na *Revista Brasileira de Engenharia* em 1929, assinado pelo diplomata Carlos Martins Pereira e Souza (que depois seria o embaixador brasileiro em Washington durante o Estado Novo). No texto, Pereira e Souza destaca:

Foi nos Estados Unidos que os novos métodos tiveram a mais larga aplicação com resultados superiores a qualquer expectativa. Para mostrar-nos o sucesso estupefacente obtido nesse país não temos mais que descrever esta extraordinária organização que é o Bureau of Standard, criado em 1901 e que goza de reputação mundial.

O Bureau of Standard norte-americano aumentou enormemente os seus serviços durante a guerra. Subordinado ao Ministério do Comércio, o Sr. Hoover, antigo ministro da pasta e atual presidente da República, impulsionou-o de modo notável em sua recente gestão, no sentido de economizar matéria-prima e padronizar os produtos¹².

9. sociedade urbana e industrial, como o desperdício; a corrupção, as más condições de trabalho etc. (I. W. Chambers, *The Tyranny of Change: America in the Progressive Era, 1890-1920*, apud A. R. F. Ferraz, *Arquitetura Modernas das Escolas “S” Paulistas 1952-1968: Projeto para a Formação do Trabalhador*, p. 83).
10. O trabalho de Artemis Rodrigues Fontana Ferraz (*op. cit.*, pp. 82-85) faz minuciosa investigação da relação entre arquitetura moderna e o movimento da Escola Nova no que diz respeito à formação do trabalhador no chamado sistema S – Senai, Sesc e Senac.
11. A criação da CBAI deve ser entendida no âmbito do realinhamento da política externa brasileira de uma posição pró-Eixo para uma posição pró-Aliados na Segunda Guerra. Depois da tentativa frustrada de obter professores alemães, em 1936, e da contratação de professores suíços para escolas industriais entre 1941 e 1942, o Ministério da Educação voltou-se para os Estados Unidos como referência para a reestruturação desse ramo do ensino que era estratégico para a política industrialista do Estado Novo. Encampado pelo ministro Capanema, o projeto só seria implementado em 1946, no ano seguinte ao fim da ditadura de Vargas (L. Q. Falção e L. A. Cunha, “Ideologia Política e Educação: A CBAI [1946/1962]”, *Revista Contemporânea de Educação*, vol. 4, n. 7, jul. 2009, pp. 148-149).
12. As ideias de Frederick Taylor, engenheiro americano, sintetizam-se nas obras *Shop Management*, de 1903, e *Scientific Management Principles*, de 1911, que deu caráter científico às práticas de organização racional do trabalho nas fábricas (L. M. Rago e E. F. P. Moreira, *O Que é Taylorismo*). C. M. P. e Souza, “Racionalização e Padronização – Factores de Progresso Nacional”, *Revista Brasileira de Engenharia*, mar. 1929, p. 80.

O gerenciamento científico introduzido por Taylor sistematizava os métodos de gestão existentes com o objetivo de racionalizar o trabalho fabril, dividindo as tarefas do processo produtivo e reorganizando-as em uma ordem mais eficiente. A fragmentação e a dissociação do processo de trabalho eram acompanhadas do treinamento do trabalhador segundo diretrizes científicas e da supervisão dos trabalhos por um gerente ou administrador. A disseminação das ideias de racionalização foi diretamente proporcional ao crescimento da importância do papel da engenharia na sociedade urbana e industrial, tratada no capítulo anterior. No processo de trabalho fragmentado, cabia ao engenheiro a noção da totalidade da produção, tendo ele se transformado no grande supervisor do trabalho dos operários, responsável pela mediação entre o capital e o trabalho.

Passando da esfera privada para o alcance público das novas concepções, a experiência da Alemanha do pós-Primeira Guerra, considerando ali a aliança orgânica entre concentração industrial, produção em linha de montagem, altos salários e psicologia industrial, também foi referência importante, sobretudo para o já citado Roberto Simonsen¹³, engenheiro que se constituiu na liderança mais importante entre os industriais paulistas, tendo sido um dos fundadores do Idort. O exemplo alemão também serviu para Simonsen defender a intervenção do Estado na economia, representando determinado segmento da nascente burguesia industrial. A ação estatal não era admitida apenas no terreno da política industrial, mas também deveriam ser reconhecidas as auspiciosas oportunidades de colaboração entre os interesses públicos e privados imbuídos do espírito de racionalização¹⁴. Apesar das divergências em relação ao papel do Estado, esse espírito de racionalização acabava por congrega os interesses desde o fim dos anos 1920, como ficou demonstrado na aceitação geral pelos industriais da criação do Instituto Nacional de Padrões, que, embora de feições mais modestas, tinha clara inspiração no Bureau of Standards dos Estados Unidos¹⁵. O projeto de lei de 1929, do deputado Ranulpho Bocaiuva Cunha, não foi aprovado, mas colocou as indicações da necessidade de um órgão regulamentador da padronização do produto industrial¹⁶.

A interface pública e privada das instituições gestadas durante as décadas de 1920 e 1930 demonstra a cumplicidade de interesses em torno da questão da racionalização. O Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) em São Paulo, por esforço de Ary Frederico Torres, e o Instituto Nacional de Tecnologia (INT) no Rio de Janeiro, que teve à frente Paulo Accioly de Sá, são exemplares. Ambas as instituições resultaram de laboratórios direcionados inicialmente a pesquisas específicas que viram ampliadas suas atribuições e sua estrutura institucional à medida que crescia a demanda gerada pelo processo de desenvolvimento industrial. O IPT teve como embrião o Laboratório de Ensaio de Materiais da Escola Politécnica, ganhando *status* de instituto em 1934, com a fundação da Universidade de São Paulo¹⁷, e o INT, descendente da Estação Experimental de Combustíveis e Minérios, foi transformado em instituto com subordinação ao Ministério do Trabalho em 1933¹⁸.

Os engenheiros figuraram em outras importantes instituições e continuaram atuantes por longo período, empenhados na padronização e na normatização. Ary Torres, ainda nos anos 1930, esteve à frente da Associação Brasileira de Concretos Portland (ABCP) junto com o empresário do setor, Antônio Ermírio de Moraes, assumindo a presidência da instituição em 1944¹⁹, e Paulo Accioly de Sá foi o primeiro presidente do Instituto Nacional de Pesos e Medidas (INPM), criado em 1961 e mais tarde transformado em Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial (Inmetro). Foi a partir das reuniões dos Laboratórios Nacionais de Ensaio de Materiais que juntos conceberam a criação da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), da qual foram presidente e secretário-geral, respectivamente²⁰.

A ABNT, criada em 1940, tornou-se, por fim, o espaço para a congregação de uma série de iniciativas relacionadas à padronização, alcançando o objetivo ao qual se propunha a fracassada tentativa do Instituto Nacional de Padrões, de forma mais abrangente. O trânsito dos fundadores da ABNT nas instâncias estatais confunde a própria esfera à qual pertencia a instituição, se pública ou privada. De fato, a organização institucional que teve origem na necessidade de

13. De defensor do taylorismo, Simonsen, em discurso de 1931, passou a aprovar o destaque dado por Ford à cooperação, em detrimento da competitividade entre os operários, apregoada por Taylor. Por fim, Simonsen encontrou no modelo alemão, que aliava concentração industrial, padronização, altos salários e psicologia industrial, a melhor referência para a indústria brasileira (B. Weinstein, *op. cit.*, p. 87).

14. *Idem*, *ibidem*, p. 88.

15. M. I. Turazzi, *A Euforia do Progresso e a Imposição da Ordem – A Engenharia, as Indústrias e a Organização do Trabalho na Virada do Século XIX ao XX*, p. 128.

16. R. E. Santos, *A Armação do Concreto no Brasil: História da Difusão da Tecnologia do Concreto Armado e da Construção de Sua Hegemonia*, p. 326.

17. M. L. C. Giathy, *São Paulo e a Tecnologia do Concreto, 1899-1948: Estudos de História do Trabalho e da Tecnologia como Fundamentos Sociais da Arquitetura e do Urbanismo*, p. 159.

18. M. H. M. Castro e S. Schwartzman, *Tecnologia para a Indústria: A História do Instituto Nacional de Tecnologia*.

19. L. M. Inoue e A. C. S. Kaphan, "ABCP e ANP: Contribuição Histórica à Construção Econômica," em *Anais do III Seminário Documentário Brasil, a Permanência do Moderno*.

20. *Idem*, *ibidem*; M. L. C. Giathy, "Adaptando e Inovando: O Laboratório de Ensaio de Materiais da Escola Politécnica e a Tecnologia do Concreto em São Paulo," *História Ciência, Saúde – Memórias*, vol. 7, n. 3, fev. 2001.

racionalizar e maximizar a produção industrial, com grande foco na indústria do cimento, extrapolou a dimensão inicial contribuindo para o fomento do empreendedorismo privado de forma geral e, sobretudo, para a formação de uma elite dirigente²¹.

Também assinou a ata de fundação da ABNT o engenheiro João Carlos Vital²², que depois de um curso de Racionalização do Trabalho na Polónia foi responsável direto pela criação do Iapi, do Instituto de Resseguros do Brasil (Ira) e do Departamento Nacional do Serviço Público (Dasp), além de ter sido sócio-fundador do Idort. Era reconhecido como grande defensor da racionalização e foi responsável pela padronização dos papéis do serviço público federal como forma de baratear e tornar mais eficientes as tarefas administrativas do cotidiano. Tornou-se exemplar o caso dos envelopes utilizados pelo governo federal que, de mil tipos, ele conseguiu reduzir para quatro²³.

Eudoro Berlink foi outro nome importante na ponte do governo com a ABNT, tendo sido, depois de responder por tarefas de racionalização de móveis e materiais como chefe nacional de compras do Dasp, indicado pela ABNT para desenvolver um núcleo de normalização em São Paulo, com o objetivo inicial de ampliar o quadro associativo da instituição nesse estado²⁴.

Entre as figuras que tiveram trânsito pelas instituições públicas e privadas, destacou-se ainda a do engenheiro-arquiteto Rubens Porto, que iniciou sua carreira como técnico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1931, aos 21 anos de idade, antes mesmo de ser diplomado pela Escola Nacional de

Belas Artes (Enba). Porto manteve até 1939 um escritório técnico para serviços de arquitetura, engenharia e urbanismo em sociedade com Paulo Accioly de Sá, Agostinho Sá e Afonso Visconti. A Sociedade Técnica Spes, como era chamado o escritório, foi responsável pela proposta do conjunto habitacional de duas mil unidades residenciais, estudado para o Ministério do Trabalho e publicado no livro *O Problema das Casas Operárias e os Institutos e Caixas de Pensões*, de 1938, de autoria de Rubens Porto e que será abordado mais adiante. O arquiteto também esteve no serviço público durante toda a sua vida profissional, ocupando importantes cargos de confiança, tendo sido por duas vezes vice-presidente do IBGE. Também participou do Idort como conselheiro. No setor privado, em 1954, ainda foi sócio-fundador, junto com o engenheiro João Carlos Vital, da Eisa Engenharia²⁵.

Da mesma forma que o IPR e o Instituto de Engenharia, o Idort e a Escola Livre de Sociologia e Política tiveram papel fundamental ao estabelecer o debate sobre racionalização a partir de São Paulo, cidade mais representativa da transição pela qual passava o país naquele momento. No processo de expansão das atividades urbanas e industriais, essas entidades fizeram a conexão entre os setores urbanos e a administração pública, pela qual entraram para tomar parte nas decisões, principalmente no realinhamento político iniciado após a Revolução Constitucionalista de 1932. O enlace crescente entre o interesse de uma parte importante da indústria e o Estado ganharia representatividade no apoio de Simonsen a Vargas, e posteriormente ao Estado Novo, rompendo com a liderança paulista tradicional e participando ativamente do projeto nacionalista²⁶.

Nas outras esferas da sociedade, o Idort também foi protagonista ao pautar determinadas discussões. Para isso, promoveu uma série de eventos cujo objetivo fundamental era apresentar ao governo problemas que se caracterizavam, no momento, por serem de ordem estritamente urbana. Entre eles estiveram, do fim dos anos 1930 ao início dos 1940, a Jornada contra o Desperdício nos Transportes, a Jornada da Alimentação e a Jornada da Habitação²⁷.

21. A. P. Koury, "Industrialização e Planejamento: A Produção e a Distribuição Social da Arquitetura Contemporânea", em *Anais do I Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura - Anpara*, p. 10.

22. João Carlos Vital formou-se em engenharia civil pela Escola Nacional de Engenharia. Iniciou sua atividade no serviço público como cartógrafo do Departamento Nacional de Saúde Pública em 1922. Depois de atuar como diretor da seção demográfica do Departamento de Estatística e Publicidade do Ministério do Trabalho em 1934, foi nomeado presidente da comissão organizadora do Iapi em 1936. Ministro interino do Trabalho, Indústria e Comércio de maio a setembro de 1938, criou o Serviço de Alimentação da Previdência Social, ampliou os institutos da previdência e foi o responsável pela implantação do salário mínimo. Integrou, de 1942 a 1943, o conselho da Coordenação da Mobilização Econômica, órgão criado pelo presidente Getúlio Vargas para centralizar as atividades econômicas ligadas à intervenção brasileira na Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Foi prefeito do Distrito Federal de abril de 1951 a dezembro de 1952, elaborando o Primeiro Plano de Obras e iniciando em sua administração a construção da primeira autôrora do rio Guanabara, para reforçar o abastecimento de água da cidade. Em sua administração também foi elaborado o anteprojeto do Metropolitano do Rio de Janeiro (CPDOC/rev. "João Carlos Vital", em *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*).

23. Entrevista de Jacy Montenegro Magalhães transcrita em A. de C. Gomes (org.), *O Ministério do Trabalho, uma História Vivida e Contada*, p. 128.

24. L. Pietroni (coord.), *Histórico ABNT*, p. 28.

25. N. Aravecchia-Botas, *Habitação Social no Rio de Janeiro e as Contribuições e Influências de Carlos Frederico Ferreira e Rubens Porto*, pp. 33-40. A Eisa Engenharia iniciou como empresa construtora de pontes e estradas e, depois de ser responsável pela construção do Conjunto Nacional em Brasília, especializou-se na construção e na administração de *shopping centers*, ramo em que atua até hoje (BrMalls, "Histórico da Companhia").

26. B. Weinstein, *op. cit.*, p. 103.

27. T. de B. Correia, *A Construção do Habitat Moderno no Brasil - 1870-1950*, p. 81.

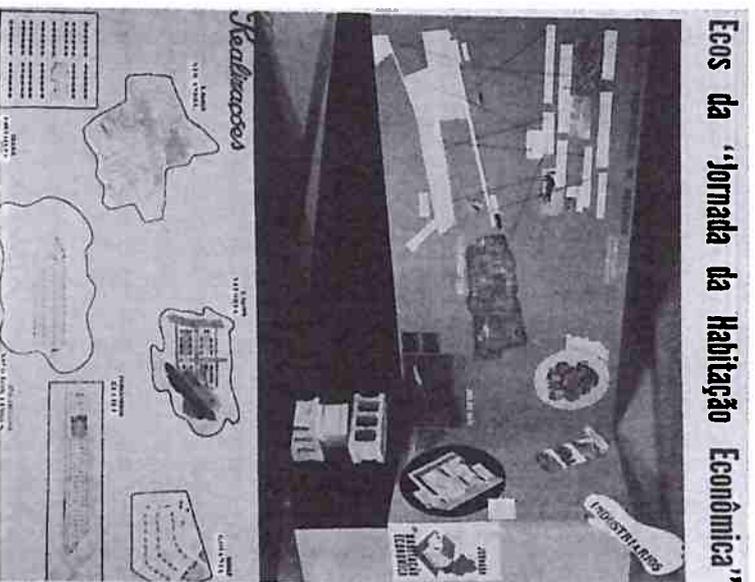


Figura 1. Notícia sobre a participação do Iapi na Jornada da Habitação Económica promovida pelo Idort. O Instituto participou da exposição que acompanhou os debates da Jornada, com painel apresentando as construções dos conjuntos residenciais.
Fonte: *Inspírios*, n. 42, out. 1941.

Nesse momento, colocava-se uma questão clássica da teoria política: a oposição entre o “problema político” e o “problema de organização”²⁸. Os políticos eram identificados como “profissionais da política”, avessos à realidade nacional, por falta de preparo ou de caráter. Construiu-se, em oposição, a figura do “técnico”, do “administrador”, que, com formação de alto nível, “isolado” da política e detentor de uma

28. Para ilustrar o momento de consolidação da mudança de mentalidade, Angéla de Castro Gomes (“Novas Elites Burocráticas”, em A. de C. Gomes, J. L. de M. Dias e M. S. da Motta, *Ergenhêiros e Economistas: Novas Elites Burocráticas*, p. 1) cita uma passagem de uma carta de Anísio Teixeira, educador liberal ativo nos anos 1930: “[...] Estamos em cheio na atmosfera que devia dominar a Europa em 1848. A busca ainda de liberdades políticas e liberdades civis! Quando veremos que o problema de organização, e não o problema político, é o que realmente importa? Preparam-se os homens. Criem-se os técnicos. Eles organizarão. Da organização virá a riqueza. E tudo o mais – política sã, liberdades etc. – virá de acréscimo. Anísio”.

suposta “neutralidade”, era capaz de romper com o “atraso” e criar a riqueza²⁹. Não por acaso, surgiram também nesse momento as escolas de administração³⁰.

Diante das transformações políticas, o tecnicismo e a racionalização apareciam também como forma de reorganizar a administração pública: e, no interior do Estado, a criação de autarquias, conselhos e câmaras técnicas foram a forma inicial da organização racional, com o objetivo de instrumentalizar o governo para a criação e a implantação de políticas setoriais. Simultaneamente, deu-se a presença mais intensa dos especialistas nas ações e também nas decisões governamentais. A importância do conhecimento técnico respaldou a centralização do poder estatal, na busca pela relativização da importância política regional ou de grupos com interesses específicos. A partir de um autor americano, o professor John Piffner³¹, no relatório do Iapi de 1950 defendia-se a separação entre política e administração:

A política é considerada como uma parte inevitável e necessária do processo de governo. Deve, todavia, ser controlada e confinada em sua esfera própria, que é a da declaração, determinação e cristalização da vontade coletiva. Administração, por outro lado, é a realização dessa vontade, desde o momento em que tenha sido manifestada através dos processos políticos. Dessas premissas, portanto, surge a pedra fundamental da nova administração pública, ou seja, a conclusão de que a política deve limitar-se à sua esfera de determinação de rumos ou princípios, e deixar a administração aplicar seus próprios processos técnicos, livres dos danos de intromissões indelétricas. Nem sempre política e administração podem ser separadas e isoladas. A consideração desse fato não deve, entretanto, viciar a existência salutar de um *gentlemanly agreement*, criado por força da tradição, no sentido de que uma não invada o terreno da outra³².

Na mesma linha conceitual, foram citados no relatório do Iapi de 1950 os seguintes autores internacionais: Jacob Vainer (*Racionalización Administrativa*,

29. *Ibidem*, *loc. cit.*

30. Também no Brasil as escolas de administração surgiram na esteira da industrialização, conceitualizadas em termos de gerenciamiento científico. A institucionalização da profissão de administrador também foi margada por conflitos em relação ao perfil que deveria assumir e em relação ao poder político disputado pelas instituições de ensino, em que pese a pretensa isenção política da técnica defendida pelos autores envolvidos (S. C. Spindorello, *Fragmentos da Constituição da Profissão de Administrador [1931-1966]*).

31. Entre os teóricos que povoraram a discussão sobre o conceito de eficiência esteve o professor John Piffner, citado pelo Iapi, sobretudo na esfera da administração pública com o livro *Public Administration* (Ed. Ronald, 1938). Ao separar técnica e política, pautava-se na ideia de que cabia aos políticos conceber, desenhar e definir as políticas (o que fazer) e aos administradores públicos, de forma neutra, implantá-las (como fazer) e geri-las, com economia e eficiência, ou seja, minimizando os custos e maximizando os resultados.

32. J. Piffner, *Public Administration*, apud A. Pedro, *O Seguro Social, a Indústria Brasileira, o Instituto dos Industriários. Relatório-Estudo do Iapi. Período de 1946 a 1951*, pp. 383-384.

1943), Leonard White (*Introduction to the Study of Public Administration*, 1945) e Arnold Brecht (*Public Management in the New Democracy*, 1940). As teorias auxiliavam na construção da legitimidade da ação, e as técnicas de administração tornaram-se estruturantes do esquema de regulação do Estado, que a partir de 1930 caminhou para o centralismo autoritário inaugurado com o Estado Novo:

O novo Estado que emergiu em 1930 não resultou, portanto, de mera centralização de dispositivos organizacionais e institucionais preexistentes. Fez-se, sem dúvida, sob fortes impulsos de burocratização e racionalização, consubstanciados na modernização de aparelhos controlados nos cumes do executivo federal. Entretanto, não se reduziu simplesmente à "desapropriação" dos instrumentos locais e regionais de poder estruturados sob o Estado oligárquico. A centralização trouxe consigo elementos novos, que alteraram a qualidade e a natureza do conjunto de instrumentos políticos ou de regulação e controle anteriormente vigentes. Velhos órgãos ganharam nova envergadura, estruturaram-se gradativamente as carreiras, assim como os procedimentos sujeitaram-se crescentemente à lógica racional-legal. Ao mesmo tempo, erigiu-se um novo aparelho de regulação e intervenção econômica; estruturou-se no Estado uma área social na qual passaram a ser gestadas políticas públicas de caráter nacional; finalmente, os organismos coercitivos e repressivos estatais adquiriram substância qualitativamente nova³¹.

Nesse processo complexo emoldurado por Sonia Draibe, os técnicos verão seu prestígio e seu poder de decisão ampliados. Eles estarão alocados preferencialmente nos órgãos que conformam o aparato econômico e nas Forças Armadas, corporificados na figura do engenheiro e do profissional militar, e, depois, do economista e do administrador. Essa ordem da entrada das profissões nas instituições estatais seguiu a criação e a organização dos cursos superiores³⁴. Na interpretação de Gomes, Dias e Motta, a importância desses técnicos era duplamente estratégica: "De um lado, porque são aqueles que têm acesso às agências-chave para a formulação e a implementação das principais políticas públicas de um momento histórico. De outro lado, porque nessas agências eles ocupam os postos mais significativos, garantindo sua própria continuidade dentro do aparelho de Estado e mesmo o acesso a escalões ministeriais"³⁵.

33. S. Draibe, *Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil (1930-1960)*, p. 56.
34. A trajetória da criação dos cursos universitários de economia foi longa e acidentada. A Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil, prevista em 1931, só foi concretizada em 1946 (M. S. da Motta, "Economistas: Intelectuais, Burocratas e "Mágicos", em A. de C. Gomes, J. L. de M. Dias e M. S. da Motta, *op. cit.*). As iniciativas do Estado, por meio do Dasp, de dar formação técnica aos funcionários públicos podem ter funcionado como moeda propulsora para a consolidação do ensino de administração no país (S. C. Spindorello, *op. cit.*, p. 74).
35. A. de C. Gomes, "Novas Elites Burocráticas", em A. de C. Gomes, J. L. de M. Dias e M. S. da Motta, *op. cit.*, p. 9.

Para que se efetivassem a modernização e a racionalização da administração pública, a ação no interior do próprio Estado, como já sublinhado, foi estratégica e deu-se no sentido de criar um aparato que promovesse e preparasse as estruturas materiais e humanas para esse evento. Alguns textos legais anteriores à Constituição de 1937 alicerçaram as bases de uma ação administrativa planejada, que deu a tônica da intervenção estatal no período autoritário e também naquele que o sucedeu. Um deles é a Lei n. 284, de 28 de outubro de 1936, que instituiu o plano de classificação de cargos, o concurso público e o Conselho Federal do Serviço Público - mais tarde transformado no Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp). A disposição que trata da nomeação do Conselho evidencia a importância da competência técnica como fator de legitimidade, por suposta isenção política, na organização do serviço público:

Art. 9º O C.F.S.P.C. compor-se-á de cinco membros, que exercerão em comissão as respectivas funções sendo livremente escolhidos e nomeados pelo presidente da República dentre os cidadãos que não militem em política partidária e possuam conhecimentos especializados em matéria de organização científica do trabalho e de administração em geral³⁶.

O conceito de eficiência que norteou sobremaneira o processo de reforma administrativa tornou-se de fato discurso institucional a partir dessa legislação, que previa a criação, nos ministérios e subordinadas ao Conselho, das comissões de eficiência, com vistas à racionalização dos serviços:

Art. 15. Articulada com o C.F.S.P.C., a fim de facilitar-lhe a tarefa, existirá, em cada Ministério, uma comissão de eficiência, subordinada ao titular da respectiva pasta.

Art. 16. Cada comissão de eficiência se comporá de cinco membros escolhidos dentre altos funcionários federais, e nomeados em comissão, pelo presidente da República, por proposta do respectivo ministro.

Art. 17. Compete à comissão de eficiência, de Ministério: a. estudar permanentemente a organização dos serviços afetos ao respectivo Ministério, a fim de identificar as causas que lhes diminuam o rendimento; b. propor ao ministro as modificações que julgar necessárias à racionalização progressiva dos serviços; c. propor as alterações que julgar convenientes na lotação ou relotação do pessoal das repartições, serviços ou estabelecimentos; d. propor as promoções e transferências dos funcionários na forma desta lei; e. habilitar o C.F.S.P.C. a apreçar a procedência [ou] improcedência das reclamações apresentadas pelos funcionários³⁷.

36. Brasil, Lei n. 284, de 28 de outubro de 1936.
37. *Idem, ibidem*.

O Conselho Federal do Serviço Público Civil, criado em 1936, teve esse objetivo. Radicado num movimento antiliberal de fortalecimento do poder centralizado, o órgão pendeu para uma estratégia autoritária no processo de transição para o Estado Novo. O Dasp que estava previsto na Constituição de 1937 foi regulamentado pelo Decreto n. 579 de julho de 1938, que lhe incorporava as atribuições do Conselho e dava-lhe poderes de ministério, como os de organizar a proposta orçamentária e fiscalizar sua execução, centralizar a realização de concursos para cargos executivos públicos federais, promover cursos de aperfeiçoamento de funcionários, auxiliar o executivo no exame de projetos de lei e inspecionar e fiscalizar os serviços públicos, tarefas que deveriam ser sistematizadas em forma de relatórios ao presidente da República³⁸.

Depois, o Dasp foi criado para funcionar como o órgão que empreenderia a inovação e a modernização administrativas, liderando a efetiva organização do aparelhamento do Estado e atuando como centro irradiador das influências renovadoras³⁹. Tais influências renovadoras vinham, sobretudo, das ideias que planavam em alguns setores da sociedade brasileira representados pelas entidades e associações de classe, e até mesmo das formulações emanadas no interior do próprio Estado por seu atrelamento direto a esses setores. A procura por um modelo de gestão que propiciasse racionalidade e excelência produtiva com rigor técnico, impessoalidade e autonomia passava pelas influências teóricas de Frederick Taylor, Max Weber, Francisco Campos, Henri Fayol, Luther Halsey Gulik. Particularmente, tiveram força as ideias de William Willoughby, que defendia a aplicação universal dos princípios da administração e a separação entre política e administração, e centralização da administração em um órgão ligado diretamente ao executivo⁴⁰.

Coube ao Dasp uma série de atribuições que o transformaram em um organismo poderoso no interior do Estado autoritário:

Caberia ao Dasp a responsabilidade de definir, racionalizar e controlar a carreira do funcionalismo público e a organização da estrutura administrativa. Com êxito relativo, é verdade, definiu normas e regras de admissão e recrutamento pelo sistema de mérito e por concursos públicos, competitivos e obrigatórios; estruturou a carreira do funcionalismo e procedeu, também, a certa racionalização operativa, padronizando material e centralizando as compras da administração federal⁴¹.

38. E. Bariani Jr., *Guerreiro Ramos e a Redenção Sociológica: Capitalismo e Sociologia no Brasil*, pp. 22-23.

39. M. A. Nogueira, *As Possibilidades da Política: Ideias para a Reforma Democrática do Estado*, p. 94.

40. B. M. de S. Wahlich, *Reforma Administrativa na Era de Vargas*, apud E. Bariani Jr., *op. cit.*, p. 23.

41. S. Draibe, *op. cit.*, p. 77.

72 Estado, Arquitetura e Desenvolvimento

No entanto, apesar de criar uma elite administrativa moderna, baseada no mérito pessoal, o regime, considerando sua necessidade de sustentação, manteve um princípio de patronato que usou cargos públicos para construir uma clientela política, e, pouco a pouco, o "conceito de um serviço público de elite baseado no merecimento foi sendo minado pela realidade crescente de um serviço público de patronato politicamente controlado"⁴². A bifurcação dessas duas lógicas de funcionamento do Estado, a partir da diadura de Vargas, intensificou-se durante o populismo que a seguiu, consolidando a contraposição entre elas, que se manteve mesmo depois de um distanciamento de seu momento fundador.

O Dasp perdeu sua força de maneira significativa a partir do governo Dutra, quando a vertente burguesa de extração mais liberal se fortaleceu, e tornou-se apenas um órgão de estudo e orientação administrativa⁴³. A partir desse insucesso, iniciou-se, no Brasil, uma forte tradição que não reconhecia a complementaridade entre política e administração e que estruturou uma representação maniqueísta da sociedade segundo a qual os "políticos profissionais" representavam o lado mau e os "tecnocratas", sejam eles engenheiros, sociólogos, economistas etc., o lado bom⁴⁴. Tal análise deve servir, inclusive, para relativizar a participação dos técnicos como agentes exclusivos do processo de industrialização e de modernização do Estado empreendido a partir de 1930. Continuando com a interpretação de Gomes, Dias e Mota: "o destaque óbvio que as novas elites técnicas nele assumem não deve ser confundido com o desconhecimento da presença de outras forças sociais, politicamente organizadas para a defesa de seus interesses, interagindo com a burocracia nos vários *loci* disponíveis do aparelho de Estado"⁴⁵.

Por outro lado, é inegável que a obra de "racionalização da administração pública" empreendida a partir da década de 1930 se perpetuou. A partir da criação do Dasp em 1938, foram introduzidos valores, na subcultura administrativa brasileira, de grande relevância para a modernização de nossa sociedade, e cuja raiz comum gerou a Fundação Getúlio Vargas, a Escola Brasileira de Administração Pública e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam)⁴⁶.

42. J. M. Malloy, *Política de Previdência Social no Brasil*, p. 85. Em seguida o autor afirma que essa divisão, mais evidente no fim da década de 1950 e no início da de 1960, contribuiria para o golpe de 1964 e para a reafirmação da consequente dominância do poder executivo no Brasil.

43. S. Draibe, *op. cit.*, p. 298.

44. A. de C. Gomes, "Novas Elites Burocráticas", em A. de C. Gomes, J. L. de M. Dias e M. S. da Motta, *op. cit.*, p. 2.

45. *Idem*, *ibidem*, p. 8.

46. *Revista de Administração Pública*, 1969, apud T. M. M. Keinert, *Administração Pública no Brasil: Crises e Mudanças de Paradigmas*, p. 136.

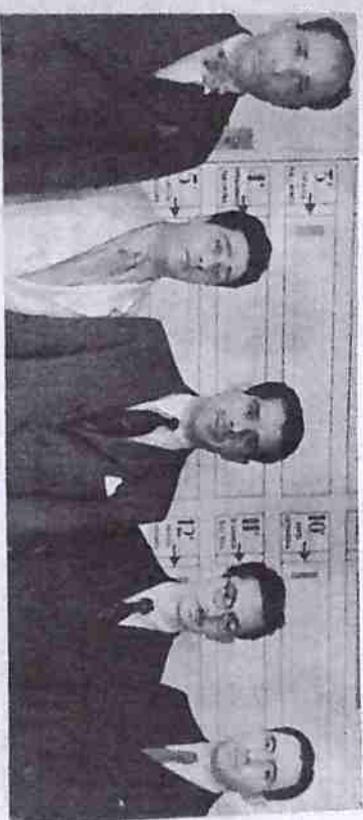
Avançando na análise específica do Iapi, conferindo as condições de suas origens e a posição dos profissionais em defesa de diversos projetos de modernização, será possível encontrar os pontos de conversão e também de inflexão nesse universo determinado. Pretende-se lançar uma contribuição, adentrando na esfera que constitui essa elite técnica, investigando a heterogeneidade que conformou os conceitos indeterminados de “técnicos” e “especialistas” no complexo quadro político e social do período abrangido por este trabalho.

FORMAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO IAPI

Em 31 de dezembro de 1936 foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários pela Lei n. 367, no desenrolar do processo de uma atuação cada vez mais presente do Estado em todos os setores da sociedade. Desde então, foi motivo de orgulho para os funcionários do órgão, em todos os níveis, sua base em estudos técnicos acurados de organização racional “indispensáveis a qualquer instituição que se formasse”: “A constituição de uma comissão organizadora representou uma inovação em nossos processos administrativos, onde os serviços eram criados e imediatamente postos em funcionamento, acarretando com isso vícios de origem que marcaram, para sempre, a vida de uma organização”⁴⁷.

Como denota o excerto, entre os institutos de previdência criados no decorrer da década de 1930, o Iapi foi o único a contar com uma comissão organizadora. Pelo artigo 14 da Lei n. 367, competia à comissão realizar todos os estudos técnicos preliminares e tomar todas as providências necessárias à “racional e completa organização dos órgãos fundamentais do Instituto”, e o artigo 19 estabelecia a quantia de 1.500 contos de réis para pagamento das despesas referentes a essas ações. Ao se propor a cobertura previdenciária de uma massa de cerca de um milhão de trabalhadores, logo de início, acreditava-se que só por meio da competência técnica e da ciência se poderia administrar o instituto⁴⁸.

A COMISSÃO ORGANIZADORA DO I.A.P.I.



Os membros da Comissão Organizadora do I.A.P.I. em uma sessão de trabalho. De esquerda para direita: Sr. João de Barros, Sr. Carlos Vital, Sr. João de Barros, Sr. Carlos Vital, Sr. João de Barros. Fonte: *Inspirações*, n. 12, abr. 1939.

Figura 2. Comissão organizadora do Iapi, instituída em 1936 para estudar sua formação. Fonte: *Inspirações*, n. 12, abr. 1939.

Ainda que se apregoasse uma suposta despolitização do órgão, mais que zelar por racionalidade e eficiência, a criação de uma comissão organizadora era uma maneira de incorporar ao processo os setores sociais envolvidos e diretamente interessados nas formas que tomariam o funcionamento do órgão. A nomeação de João Carlos Vital como presidente dessa comissão assinalava a ampliação do diálogo entre o Estado e os industriais, considerando que o engenheiro era membro do Idort e tinha trânsito entre os empresários paulistas. O grupo paulista, organizado na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), tinha interesses diretos nas regras que iriam direcionar a ação do Instituto. A Fiesp participou dos debates desde 1935, convocando os industriais a apresentar sugestões ao projeto de lei que propunha a criação do Iapi, acentuando tais iniciativas a partir de 1936, quando os debates se intensificaram no âmbito da Câmara dos Deputados⁴⁹.

O Iapi foi o último instituto de previdência a ser criado, atribuindo-se seu atraso à falta de interesse dos próprios operários da indústria. No entanto, partiu da própria organização sindical a iniciativa, cujo anúncio da demanda gerou as discussões na Câmara:

47. Iapi, *Relatório e Balanço Geral de 31 de Dezembro de 1940 (Terceiro Exercício)*, p. 51.

48. G. Hochman, *De Inspirações a Carduais da Previdência Social – A Lógica da Ação de uma Elite Burocrática*, p. 31.

74. Estado, Arquitetura e Desenvolvimento

49. Fiesp, Circular 672, 6 nov. 1936, apud I. G. Delgado, “O Empresariado Industrial e a Gênese das Políticas Sociais Modernas no Brasil”, *Locus*, vol. 13, n. 2, jul./dez. 2007, p. 142.

O operariado, a princípio indiferente à previdência, começou a reconhecer-lhe o valor, e diversas classes se movimentaram a fim de obter o amparo da lei. Entre elas, uma de grandes proporções, a dos industriários, por intermédio do sindicato dos metalúrgicos do Distrito Federal, procurou o Ministério do Trabalho, peticionando os benefícios concedidos a outras classes.

[...]

Coube, então, à bancada trabalhista no Parlamento a tarefa da elaboração de um anteprojeto que, apresentado à Câmara dos Deputados em 24 de outubro de 1935, tomou o número de 347²⁰.

Na Câmara, sob a liderança do deputado Laerte Setubal, a matéria foi discutida com a assessoria de atuários do Ministério do Trabalho; muitos deles, formados em engenharia, já haviam sido arrematados por uma seleção pública⁵¹ que serviu como experiência para o grande concurso, organizado depois pelo Iapi. Entre os técnicos estavam Oscar Saraiva, jurista, membro do Conselho Nacional do Trabalho (CNR), e Plínio Cantanhede Almeida, atuário-chefe do Ministério⁵². O engenheiro Plínio Cantanhede⁵³ se tornaria em seguida o primeiro presidente do Iapi e, com longa carreira nas instâncias burocráticas estatais, teve papel importantíssimo na implantação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), compoando a Comissão Preparatória do Plano Siderúrgico Nacional na linha de frente das negociações com os Estados Unidos.

50. Iapi, *A Criação e a Organização do Iapi*, pp. 5-6.

51. O Antuariado do Ministério do Trabalho foi criado em 1934, e em 1941 foi transformado em Serviço Atuarial. Sua função era controlar os serviços do Conselho Nacional do Trabalho, dos IAPs e das CAPS, indicando um esforço centralizado por parte do governo. O art. 23 do Decreto n. 24.738, de 14 de julho de 1934, determinava que o ingresso no quadro do Antuariado deveria se dar exclusivamente por concurso de provas (G. Hochman, *De Inapuriários a Cardéis da Previdência Social - A Lógica da Ação de uma Elite Burocrática*, p. 27).

52. Iapi, *A Criação e a Organização do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários*, apud G. Hochman, *De Inapuriários a Cardéis da Previdência Social - A Lógica da Ação de uma Elite Burocrática*, p. 28.

53. Plínio Reis Cantanhede Almeida formou-se engenheiro na Escola Nacional de Engenharia (mais tarde Politécnica) e iniciou sua carreira pública como atuário no Ministério do Trabalho, nomeado por Getúlio em 1937, seguiu como presidente do Iapi durante toda a vigência do Estado Novo. Em 1939, durante sua gestão como presidente do Instituto, foi designado membro da Comissão Preparatória do Plano Siderúrgico Nacional para trabalhar com os norte-americanos na construção da indústria siderúrgica no Brasil. Afastado do governo durante a gestão de Dutra, fundou o *Journal de Debates*, no qual se mostrava ferrenho defensor do monopólio estatal do petróleo. Com a volta de Getúlio, foi nomeado presidente do Conselho Nacional do Petróleo e depois ocupou diversos cargos relativos à questão, tendo sido presidente do Instituto Nacional do Petróleo de 1962 a 1984. Depois do golpe militar de 1964, foi prefeito de Brasília, cargo que ocupou até 1967. De 1979 a 1982, foi presidente do Clube de Engenharia (CPDOC-FGV, "Cantanhede, Plínio", em *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro*).

Moacyr Cardoso de Oliveira foi outro nome importante no trâmite de criação do Iapi, fazendo a ponte entre o legislativo e o Ministério do Trabalho. Bacharel em direito, tornou-se especialista em direito previdenciário e também teve carreira promissora na administração pública, ocupando inúmeros cargos relacionados a criação e gestão da legislação social até fim da década de 1970⁵⁴.

A relativa lentidão na implantação do Iapi, justificada em certa medida pela falta de coesão e de força de pressão por parte dos trabalhadores da indústria, deveu-se também ao papel fundamental do ascendente empresário industrial, que, ao detectar a inevitabilidade do desenvolvimento das políticas sociais no projeto de construção do Estado com sua característica intervencionista, buscou interferir no processo, no ritmo de implantação e na definição do formato das instituições⁵⁵. Entre as demandas dos industriários, foram vitoriosas a eliminação de uma taxa sobre a produção para financiar o Iapi, a presença de representantes patronais e de sindicatos operários na sua administração e a obrigatoriedade de publicação de balanços anuais e balancetes mensais relativos à situação financeira da instituição. Por último, ressaltava-se a definição de que 50% da renda do instituto seria aplicada nas regiões de origem das arrecadações, observando que as aplicações "seriam efetuadas por meio de empréstimos aos Srs. industriários que pudessem oferecer garantias reais e aos operários para construção de casa própria"⁵⁶.

A comissão organizadora do Iapi foi nomeada em 10 de fevereiro de 1937 e refletia a obrigatoriedade da presença de representantes patronais e de sindicatos operários na administração, tendo como assistentes Mario Leão Ludolf, representando a Confederação Brasileira das Indústrias, e Maurício Wanderley, representando a Federação dos Sindicatos de Empregados do Distrito Federal. Por parte da administração, além do presidente da comissão João Carlos Vital, estavam escalados como membros o engenheiro civil Julio de Barros Barreto e o bacharel em direito Joaquim Borges de Medeiros. Para o desenvolvimento do trabalho, dividiu-se a estrutura inicial nas seguintes "subcomissões: a. para o Anteprojeto do Regulamento do Iapi; b. para os Estudos Atuariais e Recenseamento; c. Seleção de Pessoal; d. Instruções de Serviço e Normas de Arrecadação e Contabilização; e. Padronização do Material"⁵⁷.

O engenheiro e empresário Mario Leão Ludolf era participante ativo das associações de industriários, integrando a diretoria da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firj), além de ocupar o cargo de tesoureiro na primeira diretoria

54. CPDOC/rev, "Oliveira, Moacyr Veloso Cardoso de", em *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*.

55. I. G. Delgado, *op. cit.*, p. 138.

56. Fiesp, Circular 822, 5 maio 1937, apud I. G. Delgado, *op. cit.*, p. 144.

57. Iapi, *A Criação e a Organização do Iapi*, pp. 12-13.

da ABNT. À frente da Subcomissão de Instruções de Serviço e Normas de Arrecadação e Contabilização e também responsável pela Subcomissão de Padronização do Material junto com João Carlos Vital, Mario Ludolf era, portanto, outra ponte entre o Iapi e as instituições associativas como a ABNT e o Idort. Como se vê, a padronização de material assumia importância igual à de outros assuntos da comissão organizadora como parte da racionalização da administração, considerando que "todo o material a ser utilizado [era] projetado, especificado e desenhado de acordo com a Comissão Permanente de Padronização do Governo Federal e o Instituto Nacional de Tecnologia", responsáveis por uniformizar papéis, tintas de escrever, móveis de madeira, arquivos e fichários de aço, e máquinas de escrever⁵⁸.

A ação planejada também contou com a elaboração de um censo industrial que, a partir de levantamento acurado, deveria prever o número de trabalhadores que seriam assegurados pelo Iapi. O estudo foi dirigido pelo engenheiro Luiz Joaquim da Costa Leite, assistente técnico e ex-diretor do Departamento de Estatística e Publicidade do Ministério do Trabalho⁵⁹.

A adesão de parte significativa dos setores industriais a uma ação econômica planejada por parte do Estado, tendo como grande referência a figura de Roberto Simonsen, atribuía cada vez mais importância à ideia de racionalidade técnica para todos os setores da administração pública, e a meritocracia legitimava-se como forma de contratação para o serviço público. Nessa perspectiva, outra atribuição da comissão organizadora do Iapi, a organização do concurso público que arregimentaria os profissionais capacitados à realização de suas atividades administrativas e executivas, ficou também a cargo de João Carlos Vital, responsável pela Subcomissão de Seleção de Pessoal. A organização e o concurso em destaque são paradigmáticos da vontade da elite tecnocrática de promover maior eficiência no serviço público. A seleção realizada foi parte da diretoria do Ministério do Trabalho de que o Iapi deveria funcionar como uma organização padrão para a administração pública⁶⁰. Assim, o concurso serviu como modelo para todos os que seguiriam, depois a cargo do Dasp. Realizado no segundo semestre de 1937, no mesmo dia e hora, contou com "um esquema inédito de regras de sigilo, incluindo aviação do Correio Aéreo Militar para o transporte das provas"⁶¹. Com a preocupação central de selecionar os mais aptos, o concurso básico abrangia conhecimentos de português, matemática, geografia e dactilografia, incorporando pela primeira vez

outro conceito pioneiro, também introduzido pelo engenheiro João Carlos Vital no Brasil⁶², a análise psicotécnica: "O primeiro problema considerado, desde o início, matéria pacífica, para o êxito da nova instituição, exigiria a verificação dos requisitos e das qualidades médias julgadas necessárias nos tipos de funcionários a desejar. A questão, desse modo, deveria ter uma solução baseada nos processos mais aconselhados pela psicotécnica"⁶³.

As provas foram realizadas sob a coordenação do diretor-geral do Departamento Nacional de Educação, professor Lourenço Filho, e sob a direção do professor Murilo Braga, assistente da Seção de Psicologia Educacional do Instituto de Educação. A presença desses importantes educadores reflete algumas concepções da Escola Nova na organização da seleção, sobretudo no que diz respeito à dimensão democrática que fora também objeto de destaque nas publicações do Iapi: "A questão, portanto, teria de ser encarada de um amplo ponto de vista democrático, por um concurso de seleção aberto a todos quantos pudessem apresentar os requisitos de saúde e cidadania e as qualidades médias da inteligência e cultura geral"⁶⁴.

Organizou-se, assim, o que por muito tempo foi considerado o maior concurso de provas já realizado⁶⁵. Entre os sete mil inscritos, havia pessoas de diversas origens, formações e classes sociais, como soldados, engenheiros, estudantes, advogados, médicos, professores, empregados do comércio, dactilógrafos etc., o que foi bastante destacado. Entre todos, os então habilitados no concurso básico assumiriam funções de auxiliares ou teriam a opção de seguirem para os concursos de "segunda entrada", para concorrerem a cargos de secretaria, contabilidade e fiscalização⁶⁶.

A Subcomissão de Seleção de Pessoal também previa a contratação por critérios políticos para os cargos de chefia, sublinhando, no entanto, que a precondição fundamental para esse tipo de indicação deveria ser a experiência: "Partindo do princípio de que a aptidão para as funções de chefia não era suscetível de se aferir por meio de concurso, resultando de condições personalíssimas que só a

58. *Idem, ibidem*, p. 68.

59. *Idem, ibidem*, p. 26.

60. G. Hochman, *De Inapriários a Cardais da Previdência Social - A Lógica da Ação de uma Elite Burocrática*, p. 28.

61. *Idem, ibidem*, p. 47.

78 Estado, Arquitetura e Desenvolvimento

62. O Instituto de Seleção e Orientação Profissional (Isop) foi criado em 1947. No âmbito da Fundação Getúlio Vargas (FGV), fundada três anos antes, o Isop se propunha a realizar investigações no campo da psicotécnica, visando à melhoria das condições do rendimento humano. Reconhecido como pioneiro da aplicação da psicotécnica no Brasil, inclusive pela organização do concurso do Iapi, João Carlos Vital foi chamado pela fev para dirigir os trabalhos do Isop (L. S. Lopes, "Arquivos Brasileiros de Psicotécnica. Ano 1. Número 1, setembro de 1949", *Arquivos Brasileiros de Psicologia*, vol. 61, n. 1, abr. 2009).

63. Iapi, *A Criação e a Organização do Iapi*, p. 41.

64. *Idem, ibidem, loc. cit.*

65. A. O. de Assis, *Noções de Seguro Social*, apud G. Hochman, *De Inapriários a Cardais da Previdência Social - A Lógica da Ação de uma Elite Burocrática*, p. 47.

66. Iapi, *A Criação e a Organização do Iapi*, p. 42.

experiência demonstra, concluiu a subcomissão que, de modo geral, todos os cargos de chefia deviam ser de confiança⁶⁹.

Para esses cargos haveria duas ordens: uma de primeira grandeza, dos subordinados diretos do presidente do instituto, e, portanto, de sua livre escolha; e outra de segunda grandeza, de cargos providos também por escolha, mas dentre os funcionários de maior categoria efetivados por concurso. Enfim, formava-se o aparelho administrativo do Iapi: "Ao iniciar-se o ano de 1940 contava o instituto com 1047 funcionários, sendo 1001 efetivos e 46 em comissão no exercício de cargos técnicos, de assistentes ou de confiança"⁶⁸.

O relato, em documento do mês de dezembro de 1940, aponta um aumento de 370 funcionários naquele ano, que estaria justificado pelo crescente desenvolvimento das atividades do instituto em todo o país. Parte desses funcionários, para provisão dos cargos de datilógrafo, médico radiologista, contínuo e servente, assessorista e estenógrafo, foi arrematada em novo concurso.

O sistema do mérito serviu para solidificar o quadro de funcionários, caracterizando historicamente o Iapi como resultado de um projeto de racionalidade técnica e administrativa, em que a competência teria superado a política. A demanda inicial por parte dos trabalhadores, que gerou o projeto de lei de criação do instituto, foi desaparecendo da narrativa oficial⁶⁹. A tabela a seguir, reproduzida tal qual se encontra em sua fonte de 1950, ilustra o andamento das contratações por concurso até o ano de 1950. A indicação de que os concursos para secretário e técnico-operador aguardavam prova de habilitação, e de que os concursos de escriturário, escriturário-datilógrafo, operador, fiscal e desenhista ainda estavam em andamento, comprova que a prática dos concursos ainda era recorrente no instituto. No serviço público de modo geral, consolidava-se o sistema da meritocracia.

67. *Idem, ibidem*, p. 54.
 68. Iapi, *Relatório e Balanço Geral de 31 de dezembro de 1940 (Terceiro Exercício)*, p. 74.
 69. G. Hochman, *De Inapriários a Cardeais da Previdência Social - A Lógica da Ação de uma Elite Burocrática*, pp. 57-58. Hochman destaca o n. 1 da revista *Industriários* de fevereiro de 1948, que publica "um resumo da história do Iapi" sem mencionar as reivindicações de um IAP para os industriários, fato que se repete nos relatos de ex-funcionários que lá ingressaram em 1938. Corroborando a versão oficial, os trabalhos de James M. Malloy (*op. cit.*) e de Amelia Cohn (*Previdência Social e Processo Político no Brasil*), mesmo analisando criticamente a instituição da previdência na década de 1930, ao discutir a burocracia do Iapi, acabam por compartilhar desse "esquecimento".

Tabela 1. Resumo dos concursos, 1937 a 1950.

Carreiras	N. de concursos	Candidatos	
		Inscritos	Aprovados
Auxiliar	5	15 936	5 238
Datilógrafo	8	11 236	1 273
Secretário	2	1 056	390
Contabilista	3	785	172
Fiscal	2	2 301	464
Médico	4	1 083	236
Técnico-operador	3	129	48
Operador	2	1040	187
Estenógrafo	2	120	10
Secretário (1)	1	136	55
Técnico-operador (1)	1	15	8
Escriturário (2)	1		
Escriturário-datilógrafo (2)	1	11 882	
Operador (2)	1		
Fiscal (2)	1		
Desenhista (2)	1	1 500	

(1) Prova de habilitação
 (2) Em andamento

Fonte: A. Pedro, *O Seguro Social, a Indústria Brasileira, o Instituto dos Industriários...*, p. 396.

A entrada dos setores industriais na discussão sobre a incorporação dos operários da indústria na previdência, que é crucial para o entendimento de suas relações com o Estado e dos rumos tomados pela industrialização, também ficou encoberta pelos relatos oficiais do Iapi. Foram-se confundindo a história do instituto e a história de seus primeiros técnicos, que depois dos concursos de "segunda entrância" alcançaram, rapidamente, postos mais importantes. Foi assim que uma série de funcionários, aprovados no concurso de 1937, pôde passar de simples escriturários a assistentes de chefia ou até mesmo a dirigentes diretos, dando sustentação à versão que coloca o Iapi como referência contra o "apadrinhamento" político na nomeação de cargos administrativos.

No entanto, a contratação sem concurso continuou a ser praticada, e o que marcou de forma geral todo o serviço público foi a oscilação entre o sistema do mérito e a contratação por indicação. Mesmo que no Iapi tal oscilação fosse menos marcante e que a meritocracia de fato preponderasse, outras categorias de

funcionários se consolidaram, e, em 1950, a situação do pessoal se estruturava da seguinte forma:

- a. *pessoal efetivo* – ocupante de cargos de carreira do quadro de pessoal do instituto;
- b. *pessoal extranumerário* – ocupante de funções previstas em tabela própria;
- c. *pessoal empregado* – destinado aos serviços de administração imobiliária, de construção civil e outros de natureza industrial; e
- d. *pessoal contratado* – de caráter temporário, para execução de trabalho técnico especializado⁷⁰.

A categoria de pessoal extranumerário era direcionada para serviços considerados “subalternos” (termo utilizado pelo próprio instituto para cargos como serente, contínuo, ascensorista). Assim como a relativa aos cargos de confiança, a distinção entre funcionários efetivos e extranumerários⁷¹ foi prevista na legislação que regulamentava a administração do serviço público, o que, a partir do fim do Estado Novo, levaria ao enfraquecimento do Dasp e à presença cada vez maior de funcionários contratados por indicação e não por mérito⁷².

Mas cabe aqui verificar, no âmbito deste trabalho, que a categoria do pessoal empregado dizia respeito principalmente às atividades de construção civil. Devido à demanda de admissão de pessoal para trabalho eventual, esse contingente estava subordinado à legislação trabalhista e não era incorporado aos quadros do instituto, que responderia nesse caso como simples empregador industrial⁷³. Não fica claro se o pessoal relacionado a projeto e administração de obras também seria empregado ou efetivado em concurso. É provável que entre os arquitetos e os engenheiros que trabalharam nas obras do Iapi também houvesse a distinção entre efetivos e indicados. No quadro de pessoal efetivo, que seguia a regulamentação do serviço público

70. A. Pedro, *O Seguro Social, a Indústria Brasileira, o Instituto dos Industriários. Relatório-Estudo do Presidente do Iapi, Período de 1946 a 1951*, p. 395.

71. Mario Wagner Vieira da Cunha esclarece essa distinção, apontando nela os principais entraves à realização da eficiência no serviço público: “No campo da administração do pessoal, aceitou-se a orientação traçada anteriormente pela comissão presidida por Maurício de Nabuco e assessoreada por técnicos norte-americanos que distinguia, no serviço civil, os funcionários dos extranumerários. Estes últimos foram, por muitos anos, os párias do trabalho brasileiro, com menos direitos e regalias legais do que os operários [...] os funcionários, devendo ser selecionados por concurso e participar de um sistema de promoções que procurava basear-se no merecimento, e os extranumerários, indicados por favoritismos políticos ou pessoais, mantidos fora do sistema de mérito. A incapacidade de restringir o afluxo crescente de servidores e, mais do que isso, de disciplinar a burocracia, mantêm o mesmo clima de ineficiência e ceticismo nos serviços públicos” (M. W. V. da Cunha, *O Sistema Administrativo Brasileiro [1930-1950]*, pp. 93-100).

72. *Idem*, *ibidem*, p. 93.

73. A. Pedro, *O Seguro Social, a Indústria Brasileira, o Instituto dos Industriários. Relatório-Estudo do Presidente do Iapi, Período de 1946 a 1951*, p. 395.

federal mas que apresentava características próprias no Iapi, a carreira de “engenheiro” encaixava-se na classe de funcionários denominada Terceira Entrância, junto com as carreiras de médico, procurador e oficial graduado. Alcançavam os postos nessas vagas aqueles que se submetiam ao concurso básico (de Primeira Entrância) e depois passavam por seleção interna para conseguir as promoções. Já os indicados, a julgar pela divisão de categorias expostas anteriormente, podiam estar classificados tanto na de pessoal empregado quanto na de pessoal contratado, além de, em alguns casos, ter sido nomeados para cargos de confiança⁷⁴. O arquiteto Carlos Frederico Ferreira, por exemplo, entrou no Iapi para assumir o cargo de chefe da Divisão de Engenharia no Departamento de Inversões, ao que se sugere, por indicação do presidente do instituto, o engenheiro Plínio Cantanhede.



Figura 3. Plínio Cantanhede, presidente do Iapi de 1938 a 1943.

Fonte: *Inapíários*, n. 56, dez. 1942.

A distinção entre as categorias de trabalhadores no interior do serviço público, apontada como o grande entrave à eficiência e ao estabelecimento da meritocracia, parece não ter afetado a coesão dos trabalhadores do Iapi:

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

74. *Idem*, *ibidem*, p. 395.

socialização que buscou construir uma concepção de administração pública despolitizada e anteposta à política?.

A partir dessa concepção, os discursos, as publicações oficiais e o estímulo à sociabilidade entre os funcionários geraram a identidade “inapiária”, nomenclatura autorreferida para caracterizar exclusivamente os colaboradores do instituto. A revista *Inapiários*, que foi publicada mensalmente entre maio de 1938 e setembro de 1948, cumpriu à risca esse papel, uma vez que era, ao mesmo tempo, órgão oficial dos funcionários do Iapi e um instrumento da administração central, cuja característica fundamental era “transformar um funcionário público comum, lotado em mais uma das autarquias federais, em algo diferente, num inapiário”⁷⁶.

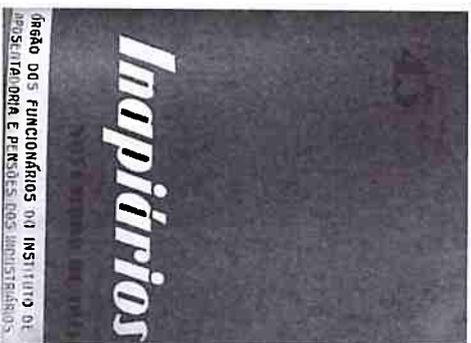


Figura 4. Capa da revista *Inapiários*, n. 43, nov. 1941.

Hélio Beltrão, o primeiro diretor da revista, representava simbolicamente o que era ser inapiário. Aprovado em primeiro lugar no grande concurso de 1937, mesmo sendo adversário político de Getúlio Vargas, foi nomeado por Plínio Cantanhede como chefe do Serviço de Comunicações e também como chefe de gabinete da presidência do Iapi, alcançando, posteriormente, postos estratégicos na área de planejamento e de gestão durante sua carreira pública⁷⁷.

75. G. Hochman, *De Inapiários a Cardeais da Previdência Social – A Lógica da Ação de uma Elite Burocrática*, p. 58.

76. *Idem*, *ibidem*, p. 64.

77. Hélio Beltrão foi ainda chefe da divisão jurídica do Iapi e chegou a presidir o Instituto por alguns meses no decorrer de 1946, retirando-se depois de sua administração. Foi do Conselho

Essa passagem mostra como o Iapi reflete, de forma geral, a conformação ideológica que pretendia dar legitimidade à centralização e à concentração do poder do Estado, resultado da *identificação sociológica* dos intelectuais com o *centro político*. A elite dirigente que se formou, por sua própria condição histórica, entendia como sua missão a construção de um Estado que até então era fragmentado em seus poderes⁷⁸. Na costura dos interesses políticos, a competência técnica assume papel de protagonista na suposta neutralização dos localismos e, em prol da unificação dos interesses nacionais pelo desenvolvimento, reune tanto os apoiadores como os contrários ao regime.



Figura 5. Plínio Cantanhede mostra quadros relativos às atividades do Iapi ao coordenador das Relações Interamericanas dos Estados Unidos Nelson Rockefeller, por ocasião de sua visita ao instituto em setembro de 1942.
Fonte: *Inapiários*, n. 53, set. 1942.

Nacional de Petróleo em 1953 e integrou a diretoria da Petrobras em 1954. Esteve ao lado de Carlos Lacerda, como secretário de Interior e Planejamento do estado da Guanabara. Candidatou-se à suplência do Senado pela União Democrática Nacional (UDN), mas foi derrotado. Foi um dos primeiros a ingressar na Arena, agremiação política de apoio ao regime militar. Foi nomeado membro do conselho administrativo do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1966 e ministro do Planejamento do governo Costa e Silva em 1967, ficando conhecido pela defesa da desburocratização e da descentralização administrativa. Foi presidente da Petrobras no período 1985-1986 (“Beltrão, Hélio” em *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*).

78. B. Lamounier, “Formação de um Pensamento Político Autoritário na Primeira República”, em B. Fausto (org.), *História Geral da Civilização Brasileira* (O Brasil Republicano), tomo III, vol. II.



Figura 6. "Atendendo mais ao apelo que a visão da pátria em perigo alertou na consciência de cada um de nós do que a ordens ou a convites hierarquizados, demos, nessa tarde memorável, uma demonstração do que é o verdadeiro espírito inapáriano, como parte integrante desse sentimento de brasilidade que a todos nós empolga e conduz". Funcionários do Iapi se apresentam para o presidente Getúlio Vargas no desfile cívico por ocasião das comemorações do Dia da Independência em setembro de 1942, pouco depois de as tropas brasileiras embarcarem para a Segunda Guerra Mundial.
Fonte: *Inapárius*, n. 53, set. 1942, p. 4.

A ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA⁷⁹ E A EFICIÊNCIA NA APLICAÇÃO DOS FUNDOS

Pelo Decreto n. 1.918, de 27 de agosto de 1937, o então presidente da República, Getúlio Vargas, aprovou o Regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, que delimitava suas atribuições, as formas de inscrição de sócios e beneficiários, as fontes de receita e arrecadação, os benefícios, a aplicação do patrimônio e a organização administrativa. A organização seria administrada pelo presidente do instituto e assistida por um conselho fiscal, e a execução dos serviços se faria por meio de uma administração central e de órgãos locais. Compreendia-se que:

As instituições de seguro social, alicercando-se tecnicamente em sólidos fundamentos atuariais, devem possuir uma estrutura administrativa racional, dúctil e singela, funcionando com precisão e permitindo que a instituição preencha com regularidade as elevadas

79. O Relatório do Iapi de 1950 é dividido em quatro partes: *i.* A Segurança Social e os Seguros Sociais; *ii.* Aspectos da Indústria Brasileira; *iii.* Atividades do Iapi; e *iv.* Assuntos Especiais. Na parte *iii*, contido no item 5, Administração Geral, está o item 5.2, A Administração Científica no Iapi, que esclarece como a ciência deve regular a organização administrativa do instituto (A. Pedro, *O Seguro Social, a Indústria Brasileira, o Instituto dos Industriários. Relatório-Estado do Presidente do Iapi, Período de 1946 a 1951*, p. 384).

finalidades sociais a que se destina, quais sejam a proteção da capacidade de trabalho, ou, em termos econômicos, da capacidade de auferir salários indispensável à subsistência das classes economicamente fracas, a uma melhor eficiência do trabalho produtivo e também à manutenção do ambiente e paz social no país.

Como princípio regular de administração das instituições de seguro, só cabe o emprego de um, aplicável, aliás, a qualquer organização: um máximo de economia ou um mínimo de gasto administrativo para um máximo de eficiência dos serviços. E o máximo de eficiência de uma instituição de previdência pode ser sintetizado:

a. precisão e rapidez no cumprimento integral do plano de benefícios – finalidade pre-cipua da instituição;

b. regularidade, honestidade, discernimento na aplicação dos capitais acumulados, instrumento indispensável ao equilíbrio financeiro da instituição;

c. exação, fiscalização e elasticidade na organização da rede arrecadadora, a fim de que as contribuições devidas, na forma da lei, sejam recolhidas em tempo oportuno, com um mínimo de despesas e de complexidade para o empregador que recolhe, e com um máximo de controle para a instituição que recebe.

A organização administrativa dentro desses princípios e de acordo com os métodos e normas da Organização Científica do Trabalho é imperativa para que a instituição colime seus fins⁸⁰.

A promoção do desenvolvimento econômico e social pela ação da previdência estava diretamente relacionada a uma organização administrativa pautada nas ideias de especialidade e eficiência. As palavras "honestidade", "discernimento" e "exação" são relacionadas como instrumentos, na mesma categoria que "precisão" e "regularidade", informando como características individuais e subjetivas eram vistas de forma inerente aos procedimentos técnicos. O Iapi orgulhava-se de seu pioneirismo:

Graças à Comissão Organizadora do Iapi, pela primeira vez na história de nossas repartições governamentais tiveram os problemas de administração geral tratamento sistematizado e objetivo, à luz dos modernos ensinamentos da ciência e da técnica administrativas.

[...]

Nasceu, por certo, do exemplo dessa notável equipe de técnicos da Comissão Organizadora o impulso criador da honrosa tradição que coloca o Iapi como vanguardeiro na prática dos bons métodos de administração científica⁸¹.

O pressuposto da eficiência passava pela necessária organização, evitando sobreposição ou conflito de atividades, que deveriam desenvolver-se tendo por

80. Iapi, *Relatório e Balanço Geral de 31 de Dezembro de 1940 (Terceiro Exercício)*, pp. 19-20.

81. A. Pedro, *O Seguro Social, a Indústria Brasileira, o Instituto dos Industriários. Relatório-Estado do Presidente do Iapi, Período de 1946 a 1951*, p. 385.

base o enfrentamento de três grandes problemas: 1. o aspecto administrativo das instituições – tendo em vista os outros dois; 2. o plano de benefícios e suas modalidades; e 3. o problema da aplicação de reservas e suas consequências econômicas. A preocupação era a sustentação financeira da instituição. O balanço de despesas relativas à estrutura administrativa tinha em vista o tamanho do instituto e o número de assegurados, não se justificando, por exemplo, economias que representassem risco ao seu bom funcionamento. A efetivação do plano de benefícios dependia da prestação, da segurança e da pontualidade na resposta aos fins sociais estabelecidos, e a aplicação das reservas deveria ter como finalidade a manutenção desse plano para as sucessivas gerações⁸².

A estrutura administrativa foi amplamente estudada pela equipe da comissão organizadora do Iapi e se deu, então, a partir de uma administração central, diretamente subordinada ao presidente do instituto, e que se dividia da seguinte forma: a. *Divisão Jurídica*; b. *Divisão Atuarial*; c. *Contadoria-Geral*; d. *Tesouraria-Geral*; e. *Departamento de Serviços Gerais*; f. *Departamento de Arrecadações*; g. *Departamento de Benefícios*; h. *Departamento de Inversões*. Uma década depois do início das atividades, em 1949, seria criado ainda o Departamento de Assistência, num momento de inflexão em que a assistência social é incorporada às atividades do órgão⁸³.

O Departamento de Inversões, mesmo previsto desde a criação do instituto, foi constituído apenas três anos depois do início de funcionamento das outras divisões, considerando que era necessário um montante significativo de recursos, provenientes das arrecadações, para que as atividades de aplicação pudessem ser iniciadas. Esse órgão central deveria “estudar, promover, realizar, executar e apurar os resultados da aplicação da reserva disponível”, assegurando aos capitais “no mínimo uma permanente garantia de sua conservação e, na média, uma remuneração financeira compensadora e estável”⁸⁴.

Eficiência nesse caso dizia respeito aos aspectos econômicos e atuariais, no que se tende a concordar com a análise de que o Iapi se configurou como o órgão de previdência que mais claramente adotava a lógica de seguro privado, já que de início não oferecia assistência médica aos seus segurados e seus benefícios estavam sempre atrelados à noção de risco (por adocimento para recebimento de auxílio-doença ou por invalidez), prática contencionista geradora de superávits⁸⁵.

82. Iapi, *Relatório e Balanço Geral de 31 de Dezembro de 1940 (Terceiro Exercício)*, pp. 18-31.

83. *Idem*, *ibidem*, p. 24.

84. *Idem*, *ibidem*, p. 36.

85. J. A. de A. Oliveira e S. M. F. Teixeira, (Im)Previdência Social: 60 Anos de História da Previdência no Brasil, apud S. M. Scorsim, *O Sistema de Proteção Social dos Servidores Públicos Federais: Da Assistência Patronal à Geap – Fundação e Seguridade Social (1945-1990)*, p. 54.

De fato, o sistema privado de previdência era uma referência para os técnicos atuários na avaliação dos riscos:

No seguro social, ao contrário do que se verifica no seguro privado, o risco de desvalorização da moeda corre só por conta da instituição e não do segurado. E a instituição só se poderá cobrir desse risco com uma política investionista racional, orientada no sentido de aplicação em valores que cresçam com a depreciação da moeda, como, por exemplo, em propriedades urbanas bem localizadas ou em ações industriais de primeira classe⁸⁶.

Para o andamento das atividades de inversão, foi acionada a participação dos técnicos ligados à construção civil. As atividades imobiliárias eram consideradas seguras e, numa cidade em expansão, também significavam maior rentabilidade, ainda mais em momento econômico incerto, agravado pela Segunda Guerra. Era necessário estruturar a repartição no sentido de dotar o instituto de técnicos capazes de avaliar riscos e potencialidades dos investimentos imobiliários, além de instituir uma equipe para realizar projetos de arquitetura e engenharia, o que consoitaria a ação do Iapi:

Foram criados os órgãos especializados iniciais: Divisão de Engenharia e Carteira Imobiliária, processando-se as demais fases das operações financeiras sob a direta orientação da presidência, nos órgãos próprios do instituto: Divisão Jurídica e Contadoria-Geral [...].

A estruturação desse departamento, que completará a máquina administrativa do Iapi, integrará o instituto na plenitude de suas funções e constituirá, juntamente com os demais órgãos centrais, num trabalho de conjunto, a segurança da mais eficiente realização das finalidades sociais do instituto. A organização e as normas para o funcionamento desse departamento como órgão próprio já se estão elaborando, sendo que algumas já foram postas em execução⁸⁷.

A partir da estruturação do Departamento de Inversões, foram colocadas as diretrizes para a aplicação das reservas:

Visando o triplice aspecto administrativo, financeiro e social, o instituto orientou a sua política investionista nesse setor com a seguinte finalidade:

- a. aquisição de grandes áreas urbanas e suburbanas para construção de conjuntos residenciais para associados de salários mais baixos;
- b. aquisição de terrenos urbanos, em zonas já valorizadas, destinados à construção de casas para os associados de salários mais elevados;

86. Iapi, *Relatório e Balanço Geral de 31 de Dezembro de 1940 (Terceiro Exercício)*, p. 36.

87. *Idem*, *ibidem*, pp. 84-85.

- c. aquisição e construção de edifícios de apartamentos ou de conjuntos residenciais para locação a associados;
- d. aquisição de terrenos para construção de imóveis destinados à instalação de dependências do instituto e para exploração comercial e produção de renda;
- e. construção e manutenção de restaurantes populares, para melhoria das condições de alimentação dos operários⁸⁸.

Vê-se que a prioridade inicial era aplicar as reservas a fim de criar alternativas para habitação dos associados, como apontam as finalidades a, b e c relacionadas anteriormente. No entanto, os investimentos para produção de renda, quase marginais nesse rol inicial de finalidades constante no item d, concorrerão de forma significativa com os investimentos de caráter social.

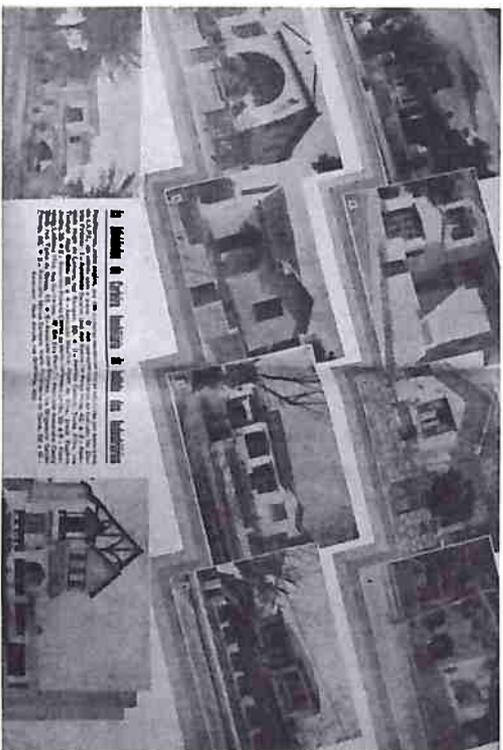


Figura 7. Casas financiadas pelo Plano B.
Fonte: *Inquiritórios*, n. 48, abr. 1942.

O Decreto-Lei n. 1.749 de 1937 já permitia que as instituições de previdência criassem suas carteiras prediais para exercer os investimentos imobiliários⁸⁹. Contudo, foi a Portaria scm-192, expedida pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 28 de novembro de 1939, que regulamentou as operações da carteira imobiliária do Iapi, dividindo-as nas modalidades dos planos A, B e C:

- Art. 1º As operações imobiliárias do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriais distinguir-se-ão em três planos fundamentais:
- Plano A — Arrendamento ou venda de habitações em conjuntos residenciais, adquiridos, ou construídos, por iniciativa do instituto.
 - Plano B — Financiamentos para aquisição, ou construção, de habitações por iniciativa de associados.
 - Plano C — Operações imobiliárias diversas⁹⁰.

Essas operações imobiliárias diversas diziam respeito às aplicações mais rentáveis, que poderiam ser na forma de empréstimos hipotecários em geral, de aquisição de imóveis para locação a terceiros e de aquisição de terrenos e construção de edifícios por iniciativa direta do instituto para uso de seus serviços ou para locação a terceiros. Mais adiante, por nova regulamentação, essa modalidade foi desmembrada em Plano C e Plano D, dirigindo-se o primeiro aos empréstimos hipotecários em geral, e o segundo circunscrevendo-se à “formação do patrimônio imobiliário do instituto”, considerado “indispensável à manutenção do poder aquisitivo de suas reservas e imprescindível a sua estabilidade financeiro-atuarial”⁹¹. O viés atuarial e as preocupações recorrentes com a sustentabilidade econômica do instituto levariam os técnicos a atuar em defesa dos investimentos considerados mais seguros e rentáveis, como fica demonstrado na passagem do *Relatório* com o quadro que compara os três primeiros anos de investimentos do instituto:

No capítulo propriamente dito das inversões, a comparação dos três exercícios demonstra o sentido da política inversionista do instituto: a formação de um patrimônio que ofereça as condições de segurança, garantia e rentabilidade indispensáveis às aplicações de caráter financeiro e social. O desdobramento percentual dos dados relativos às Inversões revela:

	1938	1939	1940
<i>Inversões</i>			
Imóveis	28,64	52,98	50,24
Títulos de renda	59,20	36,30	30,20
Empréstimos hipotecários	-	7,53	15,42
Mobiliário e móveis diversos	12,16	3,19	2,38
Inversões diversas	-	-	1,76
	100,00	100,00	100,00

88. *Idem*, *ibidem*, p. 89.
89. C. Varon, *E a História se Repete... As Vilas Operárias e os Conjuntos Residenciais dos IAPs no Rio de Janeiro*; e M. F. Farah, *Estado, Previdência Social e Habitação*, ambos apud N. G. Bonduki, *Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*, p. 104.

90. Brasil, Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, Portaria scm-192, de 28 nov. 1939, *Diário Oficial da União*, 30 nov. 1939, p. 60.
91. A. Pedro, *O Seguro Social, a Indústria Brasileira, o Instituto dos Industriários: Relatório-Estudo do Presidente do Iapi, Período de 1946 a 1951*, p. 287.

Mesmo nesse setor, a configuração econômica do instituto já se apresenta com as características que deve manter para o equilíbrio de suas reservas⁹².

A aquisição de *mobiliário e móveis diversos* diminuiu significativamente depois do primeiro ano que correspondeu ao período de instalação da base física do instituto. Do ponto de vista das aplicações para a renda, fica demonstrado com a tabela que a orientação era direcioná-las para o setor imobiliário, considerado o mais seguro. Vê-se que de 1938 para 1939 quase dobrou o percentual das aplicações em imóveis, enquanto para a compra de títulos de renda ocorreu exatamente o oposto, mesmo que o Departamento de Inversões tenha se estruturado apenas a partir de 1940. Na mesma direção, é possível notar que ao final do período os empréstimos hipotecários já alcançavam a significativa casa dos 15%.

A defesa das aplicações voltadas para renda ou fins patrimoniais, contra as críticas recebidas, fazia-se sob a justificativa da necessidade de subsidiar as ações de caráter social:

É interessante focalizar um aspecto que mais vezes escapa à observação de alguns que veem na construção de edifícios para renda, que as instituições de Seguro Social realizam, motivos para críticas. Justas seriam essas observações, se as instituições se preocupassem somente em possuir instalações luxuosas e investessem suas reservas exclusivamente em aplicação em imóveis de renda. A inversão, entretanto, de parte das reservas, em imóveis bem situados nos grandes centros urbanos, é absolutamente necessária, mormente para locação, sem o que a queda, com o tempo, do poder aquisitivo dessas reservas acarretaria sérios embaraços às instituições para o integral cumprimento do seu plano de benefícios. A manutenção do poder aquisitivo das reservas, através de contínuas desvalorizações que a história econômica nos mostra, é imprescindível às instituições de Seguro Social. O instrumento mais adequado para essa manutenção é a construção e a aquisição de imóveis nos grandes centros que, pela sua valorização, compensem, de alguma forma, a queda do poder aquisitivo monetário.

Não é a construção de luxuosos edifícios nas grandes capitais que interessa às instituições de Seguro Social. É a formação de um sólido patrimônio, mediante o qual possam as instituições obter um fluxo de renda regular, contínuo e suficientemente elevado.

As aplicações de caráter social, direta ou indiretamente feitas em auxílio do associado, é necessário aliar as aplicações de renda, sem o que o instituto ficaria comprometido. As aplicações de fomento da produção e desenvolvimento das atividades apresentando uma série de riscos financeiros a serem considerados, é imprescindível associar as inversões que apresentam uma garantia real, sólida e de alta remuneração, indispensável para que o instituto possa preencher suas finalidades essenciais⁹³.

92. Iapi, *Relatório e Balanço Geral de 31 de Dezembro de 1940* (Terceiro Exercício), p. 86.

93. *Idem, ibidem*, pp. 97-98.

94. Estado, *Arquitetura e Desenvolvimento*

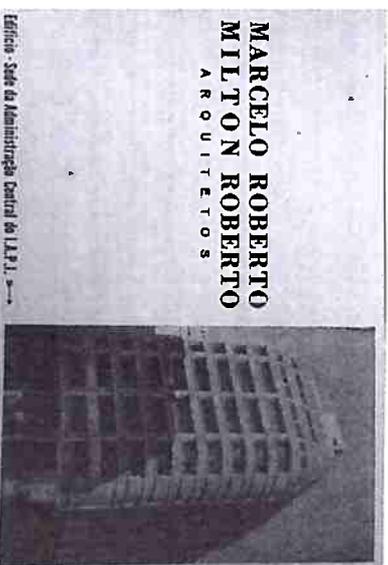
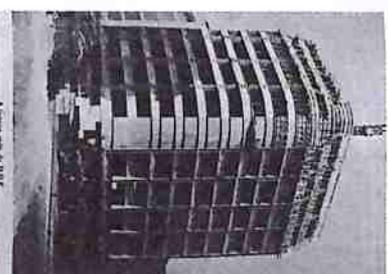


Figura 8. Sede da administração central do Iapi, de autoria de Marcelo Roberto e Milton Roberto, no Rio de Janeiro, então capital do país. A foto à esquerda mostra o edifício em construção; à direita, o edifício já inaugurado, destacando a autoria do projeto.

Fonte: *Inapriários*, n. 18, out. 1939, e n. 29, set. 1940.

As aplicações de fomento de *produção e desenvolvimento das atividades* com riscos financeiros relatados no fim do excerto diziam respeito ao artigo 42 do regulamento do instituto, que previa a realização de empréstimos industriais. Naquele momento, a cota de investimentos para atividades industriais era repassada do Iapi para o Banco do Brasil por meio de contribuição compulsória, obrigatória a todos os órgãos de previdência: "No balanço do exercício de 1940 já aparecem os bônus da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, e, no exercício corrente, sensível proporção das reservas do instituto tem sido aplicada na aquisição desses títulos, que representam, em última análise, uma contribuição direta para desenvolvimento das atividades produtoras"⁹⁴.

A grande massa dos capitais de todos os institutos de previdência, até 1937, era aplicada em títulos da dívida pública, o que foi considerado pelo Iapi uma solução pouco eficiente do ponto de vista financeiro: "Nos últimos anos, com o desenvolvimento das carteiras imobiliárias de empréstimos hipotecários ou sob consignação de salário, e com a construção de casas para associados, já se esboça uma orientação mais racional"⁹⁵.

A partir desse momento, portanto, os fundos previdenciários tornaram-se os grandes aliados no financiamento do capital imobiliário e, em grande parte das situações, eles próprios reprodutores desse capital. Configurava-se, assim, a

94. *Idem, ibidem*, p. 102.

95. *Idem, ibidem*, p. 44.

problemática verificada por Bonduki, para quem as atividades das carteiras previdiais dos IAPs foram marcadas pela tensão permanente entre uma perspectiva social e outra atuarial. Essa polarização também teria marcado para sempre o caráter ambíguo da ação habitacional no Brasil, entre a seguridade social plena e o instrumento de capitalização desprovido de fins sociais⁹⁶.

Mais que ambiguidade, tratava-se de uma concepção do sistema previdenciário no Brasil. Os técnicos responsáveis pela elaboração dos regulamentos dos institutos faziam a distinção entre *previdência social*, que dizia respeito ao futuro provimento das necessidades dos trabalhadores, e *assistência social*, relacionada ao amparo direto e imediato. Prevaleceu assim, desde o início da instauração das instituições previdenciárias, a concepção de que sua finalidade consistia na *prestação de benefícios e não de serviços*. Nesse sentido, o ponto mais polêmico era o da assistência médica⁹⁷, e novamente a opção por não prestar esse serviço era debilitada às necessidades atuariais do Iapi⁹⁸. A previsão de prestação de assistência médica e social era sempre condicionada às possibilidades financeiras dos institutos, desde que o pagamento dos benefícios estivesse assegurado. Ao contrário dos investimentos imobiliários em geral, incluídos os conjuntos residenciais do Plano A, os serviços de assistência não previam retorno financeiro⁹⁹ e, portanto, estavam fora do conceito de capitalização.

Com relação aos investimentos imobiliários, as aplicações dirigidas ao Plano C devem ser relativizadas quanto a sua suposta maior rentabilidade, em comparação aos conjuntos residenciais, como mostra o balanço do próprio instituto:

96. N. G. Bonduki, *Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*, pp. 101-104.

97. O Iapi foi o último dos institutos a propiciar assistência médica aos seus associados. Na publicação de 1950 (A. Pedro, *O Seguro Social, a Indústria Brasileira, o Instituto dos Industriários. Relatório-Estudo do Presidente do Iapi, Período de 1946 a 1951*), a assistência médica e social é relatada apenas como programa piloto, implantado no Conjunto Residencial de Realengo, ainda sob supervisão do Departamento de Inversões. O Departamento de Assistência, criado para esse fim, teve um Serviço de Organização, especificamente para realizar estudos de como se daria a implantação dessa divisão, o que demonstra a preocupação dos técnicos do Instituto com a sustentabilidade econômica das atividades relacionadas.

98. A. Cohn, *op. cit.*, p. 97.

99. A ampliação dos serviços médicos era entendida por alguns técnicos da previdência como forma de aliviar os encargos, já que ficaria diminuída a sobrecarga das prestações em benefícios de aposentadoria por invalidez e pensão temporária por invalidez.

Tabela 2. Títulos do ativo segundo o balanço geral de 1940

Especificação	Importância (em contos de réis)	%	Taxa média de remuneração (aproximada)
<i>Inversões</i>			
<i>Imóveis</i>			
a) Edifícios de uso e renda	13.936	3,67	9,00%
b) Prédios sob promessa de venda	227	0,06	7,00%
c) Conjuntos residenciais	5.113	1,35	8,50%
d) Terrenos	52.845	13,93	4,00%
e) Construções	15.214	4,01	5,00%
Títulos de renda	52.507	13,84	6,34%
Empréstimos hipotecários	26.801	7,06	8,78%
Mobiliário e móveis diversos	4.132	1,09	-
Inversões diversas	3.063	0,81	5,00%
<i>Disponibilidades</i>			
Depósitos a prazo	146.980	38,73	5,55%
Depósitos em c/ de movimento	42.734	11,26	2,00%
Suprimento aos órgãos locais	1.636	0,43	2,00%
Encaxe da Tesouraria-Genral	1	-	-
Disponibilidades diversas	609	0,16	-
Valores em transição	13.677	3,60	5,00%
	379.475	100,00	

Fonte: Iapi, *Relatório e Balanço Geral de 31 de Dezembro de 1940* (Terceiro Exercício), pp. 88-89.

A taxa média de remuneração de cada atividade demonstra que os conjuntos residenciais alcançavam 8,5%, enquanto os empréstimos hipotecários alcançavam 8,78%, com uma margem de apenas 0,28 ponto percentual a mais. Ainda que os conjuntos fossem considerados aplicações imobiliárias de interesse social, também tinham papel de assegurar a realização de um patrimônio, com a mesma importância dos edifícios para uso do instituto:

A aquisição e a construção de prédios para instalação de órgãos do instituto ou para locação a terceiros atendem a finalidades relevantes. Aqueles proporcionam instalações mais apropriadas para os serviços administrativos e asseguram uma estabilidade difícil de conseguir atualmente mediante locação. Quanto aos últimos, desempenham com grande êxito sua função específica de complementar a receita e constituem uma contribuição para resolver, em parte, o problema da moradia nos centros demográficos em desenvolvimento.

Essas aplicações são de elevado rendimento, bem acima da taxa mínima atuarial pre-fixada, e apresentam a vantagem da valorização progressiva dos imóveis, a qual corrige os efeitos desastrosos da depreciação da moeda.

As inversões ora focalizadas concorrem também para manter o equilíbrio da circulação monetária, fazendo reverter ao giro normal ponderável parcela das importâncias arrecadadas. Grandes e pequenas áreas de terreno adquiriu o instituto em diversos pontos do território nacional. Muitas já foram utilizadas e outras constituem reservas territoriais que se destinam à construção de conjuntos residenciais e prédios para uso ou renda, todas desempenhando a função relevante de contribuir para manter a estabilidade econômica do instituto.

A aplicação de reservas com finalidade exclusiva de renda ou de instalação de seus próprios serviços permite ao instituto, como vimos, a obtenção de uma rentabilidade que possa compensar o menor resultado financeiro das inversões de caráter tipicamente social¹⁰⁰.

O objetivo de constituir um patrimônio sólido, que representasse segurança financeira e rentabilidade, gerou uma preocupação com a qualidade das edificações a serem construídas. A visão atuarial impunha a condição de que deveriam ser atendidos "padrões construtivos elevados, de forma a assegurar a permanente preservação da garantia imobiliária". Além disso, ficava estabelecido que as edificações projetadas deveriam "atender às posturas municipais em vigor e traduzir, tanto quanto possível, empreendimentos de destaque no meio local da construção civil"¹⁰¹. Foi com o objetivo de adquirir e construir um patrimônio arquitetônico de valor financeiro e simbólico que o instituto tratou de contratar profissionais da área de engenharia e arquitetura. Como apontado anteriormente, esses profissionais eram contratados temporariamente para a elaboração de projetos exclusivos ou compunham definitivamente o quadro de pessoal, de acordo com as possibilidades previstas nas normas de contratação do Iapi e do serviço público federal.

Dessa forma, a ação imobiliária fazia parte de um projeto de investimento em industrialização e urbanização que incorporava inclusive a participação de profissionais liberais e de outros setores privados, visando também à absorção da vasta mão de obra então formada nas grandes cidades e ao fomento da produção de materiais de construção. Mas esses investimentos cumpriam em parte os objetivos, já que o Iapi também se tornou financiador direto de projetos estratégicos que deram início à implantação da indústria de base no Brasil, contribuindo de forma significativa para a instalação da siderurgia e para a ampliação de fornecimento de energia.

A RELAÇÃO DO IAPI COM O PROJETO DE INDUSTRIALIZAÇÃO

No relatório entregue ao Conselho Fiscal em 1940, a fim de prestar contas sobre os três primeiros anos de atividade do Iapi, expõe-se de maneira bastante clara a

100. A. Pedro, *O Seguro Social a Indústria Brasileira, o Instituto dos Industriários. Relatório-Estado do Presidente do Iapi, Período de 1946 a 1951*, p. 289.

101. *Idem*, *ibidem*, loc. cit.

relação entre previdência social e desenvolvimento econômico embutida na ideia original do instituto. Para os técnicos, se a contribuição era mínima pela parte da economia forçada do trabalhador e teria pouca influência com sua provável aplicação sem sentido econômico produtivo, ao somar-se, o conjunto das pequenas contribuições permitiria uma destinação produtiva e social¹⁰². Outro foco era possibilitar a continuidade da capacidade aquisitiva e de consumo dos trabalhadores, mesmo com a perda ou a diminuição de sua capacidade produtiva. Seriam esses, pois, "dois aspectos que muitas vezes escapam aos olhos daqueles que só querem ver na Previdência Social um acúmulo de contribuições, sem funções, sem responsabilidades e sem consequências benéficas para a economia em geral"¹⁰³.

Já na origem do sistema previdenciário brasileiro estava colocada a ideia de sua relação intrínseca com a acumulação capitalista, e o Iapi não se furtou a assumir sua parcela de contribuição no desenvolvimento econômico, seja por meio de incentivos diretos ou indiretos. Dessa forma, as posturas mais contencionistas na aplicação dos fundos do instituto estavam diretamente relacionadas à possibilidade de captação de poupança forçada para atender a investimentos de grande monta, que o setor privado era incapaz de promover, mas que eram imprescindíveis para implementar o processo de industrialização. Se a aplicação em determinados setores da economia era posta em xeque por alguns técnicos atuários, isso fazia pleno sentido no quadro de desenvolvimento econômico que se forjou¹⁰⁴.

No entanto, a resistência aos investimentos não representava grande obstáculo, pois, no que diz respeito às decisões políticas, fica evidente a conexão entre a administração do instituto e as iniciativas para impulsionar a indústria nacional. As oscilações entre as aplicações de fundo mais social e a contenção de gastos com vistas a investimentos que deveriam ser assumidos pelo poder público refletem, mais que ambiguidade de postura, o caráter contraditório do próprio Estado:

Na materialidade da sua ossatura, o Estado brasileiro avança seu processo de constituição de Estado nacional e capitalista. Mas o faz sob essa forma específica, inscrevendo nos seus aparelhos os diferentes interesses sociais que, assim, sofrem um processo de generalização e abstração, metamorfoseando-se, agora, em "interesses nacionais" e constituindo-se na subordinação das políticas do Estado. Desse modo, o caráter capitalista desse Estado em formação é impresso na própria estrutura, na medida em que a nova máquina burocrático-administrativa que emerge a partir de 1930 condensa e exprime, nos seus aspectos propriamente materiais, as relações e contradições básicas da sociedade¹⁰⁵.

102. Iapi, *Relatório e Balanço Geral de 31 de Dezembro de 1940 (Terceiro Exercício)*, p. 16.

103. *Idem*, *ibidem*, p. 19.

104. A. Cohn, *op. cit.*, pp. 99-104.

105. S. Dralbe, *op. cit.*, p. 76.

Tais contradições assentaram o caminho em que foi trilhado o desenvolvimento capitalista no Brasil, cujas peculiaridades eram antevistas pela burocracia em formação. Assim, as aplicações do Iapi deveriam ser estudadas acuradamente quanto a seus fins e quanto a suas formas (imobiliária e mobiliária)¹⁰⁶. Para des-tacar as especificidades e *limitações impostas pelos meios sociais e econômicos* avallaram-se as soluções adotadas na Alemanha, Grã-Bretanha, França, Itália e Chile. No entanto: "As normas adotadas nesses países não são dadas como exemplos a serem copiados. A política econômico-social das aplicações de reserva da Previdência não pode ser transportada de uma economia para outra, sem profundas modificações, ditadas pela natureza específica da economia nacional, seu grau de desenvolvimento e suas características próprias"¹⁰⁷.

A conexão entre o projeto de desenvolvimento industrial e o sistema previdenciário, no que diz respeito à aplicação dos fundos dos institutos, inicia-se em 1937, com a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (Craei):

Com a obrigatoriedade de subscrição de bônus dessa carteira, na proporção de 15% de suas reservas disponíveis, as instituições de Previdência cooperam para o desenvolvimento da economia através do organismo que deve - pela sua própria organização e finalidade - estar perfeitamente aparelhado para integral execução dessas complexas e delicadas funções de distribuição de crédito às legítimas atividades produtoras do país.¹⁰⁸

A Craei era parte do aparelho econômico criado pelo Estado para gerar, regular e controlar suas políticas e ações visando ao avanço da industrialização. Órgãos, códigos e peças legislativas conformaram as estruturas materiais do Estado que deram suporte ao avanço da acumulação industrial durante o primeiro período de Vargas no poder (1930-1945). Tal processo conduziu a graus elevados de estatização da luta econômica de classe e abriu espaço para uma forma particular de intervencionismo econômico, intimamente articulado ao projeto de industrialização que orientou a ação do governo¹⁰⁹. Nesse sentido, também foi criado o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), em 1940, para o controle de operações dos

seguros privados. Como destacado anteriormente, o responsável pela criação do IRB foi o engenheiro João Carlos Vital. Sem citar seu nome, fazia-se um elogio à organização do IRB no relatório do Iapi de 1940, ao louvar a iniciativa do governo de condicionar parte da aplicação dos fundos de previdência a mais uma das estruturas forjadas pelo Estado:

As ações do Instituto de Resseguros do Brasil já ofereceram, nesse exercício, o dividendo de 8%, máximo permitido de remuneração das ações de classe "a", segundo o Decreto-Lei n. 1.805, de 27 de novembro de 1939, que regulamentou o funcionamento do IRB. Até a presente data esse instituto fez a chamada de somente 50% do seu capital. O dividendo pago no primeiro exercício de seu funcionamento demonstra a segurança e rentabilidade que esses títulos oferecem, e, ao mesmo tempo, é um atestado da organização e das perfeitas bases técnicas em que se fundamentou o Instituto de Resseguros do Brasil. A contribuição das instituições de seguro social na formação do capital do IRB, que são grandes beneficiários vem prestando ao mercado segurador nacional, representa, sem dúvida, uma das mais felizes obrigações que o Estado impôs às instituições, quanto à aplicação de suas reservas¹¹⁰.

A importância de João Carlos Vital como figura-chave na conceituação e organização da ossatura material do Estado a partir de 1930 se comprova também pela sua participação, entre 1942 e 1943, na Coordenação de Mobilização Econômica (CME), órgão estratégico durante o Estado Novo ao qual se subordinava a quase totalidade dos órgãos estatais ou paraestatais responsáveis pela regulação da produção e do comércio durante a guerra¹¹¹.

Para frear a excessiva autonomia que os estados detinham até 1930, em 1931 foram empreendidos estudos para a centralização administrativa que culminaram em 1937 com a instituição do Conselho Técnico de Economia e Finanças. O Conselho era responsável por desenvolver trabalhos no sentido de disciplinar empréstimos públicos externos, elaborar normas para padronização dos orçamentos estaduais, discutir e encaminhar questões energéticas e de implantação de indústrias de base. Além disso, tinha entre suas atribuições sugerir soluções para aplicação das reservas da previdência¹¹². Vê-se, portanto, que a aplicação dessas reservas era considerada estratégica para o governo, como o foi, de fato, na resolução da questão do aço, outro ponto fundamental para o desenvolvimento da indústria nacional.

106. A partir de uma classificação do engenheiro Jorge Felipe Kafuri, professor de economia política, finanças e estatística da Escola Nacional de Engenharia, foram estabelecidas as formas de aplicação dos fundos do Iapi (Iapi, *Relatório e Balanço Geral de 31 de Dezembro de 1940* [Terceiro Exercício], p. 38). Vê-se que entre a ENP e o Iapi havia um vínculo estreito, que será tratado novamente mais adiante.

107. Iapi, *Relatório e Balanço Geral de 31 de Dezembro de 1940* (Terceiro Exercício), p. 43.

108. *Idem*, *ibidem*, p. 46.

109. S. Draibe, *op. cit.*, p. 75.

110. Iapi, *Relatório e Balanço Geral de 31 de Dezembro de 1940* (Terceiro Exercício), p. 99.

111. CPDOC-FGV, "Coordenação da Mobilização Econômica", em *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*.

112. *Idem*, "Conselho Técnico de Economia e Finanças", em *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*.

Solennemente Instalados os Serviços do Instituto de Resseguros do Brasil



Sr. J. C. Vital
Presidente do Instituto de Resseguros do Brasil

Os serviços de Estado, Instituto de Estudos Pedagógicos, Instituto de Estatística, Serviço de Estatística do Ministério do Trabalho, Representação do Brasil em Genebra, Suíça e em outros países, Alameda Vianna e Alameda Roberto.

Presenciado a solenidade, o Sr. Castello Branco presenciará o seguinte discurso:

"Type com grande satisfação hoje aqui realizado, um dos propósitos fundamentais do plano de desenvolvimento econômico. A partir de agora, as atividades econômicas, ora pelo âmbito de instituições, ora pelo âmbito de indivíduos, são suas atividades em nível nacional, sendo assim, o primeiro passo para a realização de um programa de desenvolvimento econômico nacional."

Após solenizar a instalação dos serviços do Instituto de Resseguros, manifestou a minha satisfação tendo em vista a grande utilidade pública em proporcionar ao Brasil, a possibilidade de obter os serviços de Resseguros do Brasil.

Dr. Bezerra de Freitas

Em discurso pronunciado solenemente, o Sr. Bezerra de Freitas afirmou que o Brasil, ao criar o Instituto de Resseguros, está dando um passo decisivo para a realização de um programa de desenvolvimento econômico nacional.

Seu discurso foi aplaudido com entusiasmo pelo Sr. Castello Branco, presidente do Brasil, e pelo Sr. Castello Branco, presidente do Brasil, e pelo Sr. Castello Branco, presidente do Brasil.

Figura 9. Notícia da criação do Instituto de Resseguros do Brasil, com destaque para a figura de João Carlos Vital.

Fonte: *Inapariários*, n. 24, abr. 1940.

A discussão sobre a implantação da indústria siderúrgica no Brasil foi delegada a diferentes e simultâneas comissões desde 1931, até que em 1939 uma comissão conjunta de técnicos norte-americanos e brasileiros ficou responsável por estudar a viabilidade do empreendimento. Fazia parte dessa comissão o engenheiro Plínio Cantanhede, então presidente do Iapi. Os estudos e as negociações culminariam, em 1940, na criação da Comissão Executiva do Plano Siderúrgico, iniciando-se em 1941 a construção da Usina de Volta Redonda, da Companhia Siderúrgica Nacional¹¹³, tendo o instituto participado diretamente com investimento de capital:

Para compensar a aplicação compulsória de aproximadamente Cr\$ 400.000.000,00 em títulos do Estado, introduziu o instituto, na composição do acervo de sua carteira de valores mobiliários, a significativa parcela de Cr\$ 250.000.000,00, em números redondos, para incentivo das atividades industriais, não só pela aquisição de bônus da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil – órgão especializado de fomento das iniciativas úteis à economia nacional – mas também pela participação, sob forma de ações preferenciais, no capital de entidades de economia mista.

Assim, foram integralizados Cr\$ 155.000.000,00 subscritos em ações da Companhia Siderúrgica Nacional, com o que o Iapi se tornou o maior acionista dessa empresa, após a União, contribuindo para o incremento das atividades industriais no país¹¹⁴.

113. *Idem*, "Companhia Siderúrgica Nacional", em *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*.

114. A. Pedro, *O Seguro Social, a Indústria Brasileira, o Instituto das Indústrias*. Relatório-Estudo do Presidente do Iapi, Período de 1946 a 1951, p. 288.

Outros importantes investimentos dos fundos do Iapi foram gestados durante o Estado Novo, mas só foram postos em prática de fato no período consecutivo. Ainda que as forças "estatizantes" tenham sido neutralizadas no governo Dutra, não se procedeu ao desarmamento da capacidade intervencionista e regulatória do Estado¹¹⁵. Projetos já em andamento foram desencadeados e alguns deles capitaneados pelas novas forças políticas, como se desvendou na passagem:

O plano de inversão que está sendo estudado pelo Instituto dos Industriários acha-se dentro do planejamento econômico do presidente Dutra, pois incentivará empreendimentos de caráter imprescindível na indústria, os quais acarretarão, em consequência, melhoria da produção, elemento básico da economia de um país. Todas as providências econômicas, no momento, para o Brasil, devem dar, pois, como resultante final, a melhoria de produção. O indivíduo que produz deve ser estimulado em tudo e premiado pelo seu grau de produtividade. Os demais problemas técnicos e econômicos do nosso país estarão resolvidos como consequência. É o verdadeiro rumo à produção¹¹⁶.

O engenheiro Alim Pedro, autor do trecho transcrito, ocupou a presidência do Iapi no governo de Eurico Gaspar Dutra a partir de 1946. Nesse cargo teve importante participação na retomada do processo de criação da Companhia Hidro-Elétrica do São Francisco (Chesf). O projeto da Chesf foi concebido pelo Estado Novo, suspenso por ocorrência da deposição de Vargas, e depois retomado, sendo assumido integralmente pelo governo de Dutra em 1948, com participação direta dos fundos previdenciários. Como representante do governo federal, Alim Pedro fez parte do primeiro conselho fiscal da Chesf e também da comissão federal incumbida de estudar o projeto da usina hidrelétrica do rio Macabu¹¹⁷. A conexão entre esses projetos e o Iapi é nítida: "Como presidente do Iapi, colhi, nitidamente, a impressão de que está tendo proveitoso emprego a importância que o instituto invertiu em ações da Companhia e que representam a colaboração da Previdência numa obra de pronunciado alcance econômico e mesmo social"¹¹⁸.

As ações das estatais, bem como títulos da Dívida Pública Federal, eram apontadas como forma de aplicações mobiliárias no âmbito do plano de inversões do instituto e eram adquiridas na bolsa de valores, de modo regulamentar.

115. S. Draibe, *op. cit.*, p. 126.

116. A. Pedro, *Discursos e Entrevistas na Presidência do Instituto dos Industriários – 1946-1951*, apud A. Cohn, *op. cit.*, p. 110.

117. CPOC/rev, "Companhia Hidro-Elétrica do São Francisco", em *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*.

118. A. Pedro, *Discursos e Entrevistas na Presidência do Instituto dos Industriários – 1946-1951*, apud A. Cohn, *op. cit.*, p. 112.

O patrimônio resultante era considerado bastante vantajoso, ponderando-se que para constituí-lo não eram necessárias despesas administrativas, exceto as despesas legais de aquisição em Bolsa¹¹⁹. Em 1950, consta que o Iapi ainda havia aplicado Cr\$ 6.000.000,00 em ações da Companhia Vale do Rio Doce, Cr\$ 15.000.000,00 na Companhia Hidro-Elétrica do São Francisco (Chesf) e Cr\$ 3.282.500,00 no Instituto de Ressurgos do Brasil (IRB), descontadas as aplicações compulsórias em títulos federais e na Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil¹²⁰.

Tais investimentos estavam diretamente relacionados ao objetivo de fomento à produção, cumprindo assim um pressuposto básico tomado pelos técnicos do Iapi, de qual seria o papel a ser desempenhado pela previdência social no Brasil. Na mesma perspectiva, os investimentos imobiliários tinham por princípio não só a formação de um patrimônio seguro para o instituto, mas, considerando a abrangência de todas as aplicações imobiliárias, também se previam incentivo e financiamento direto à indústria da construção civil:

Os empréstimos hipotecários concedidos aos industriais para desenvolvimento de suas indústrias, e os empréstimos com garantia de imóveis situados nos grandes centros urbanos, foram realizados à taxa de 9% e prazo de dez e quinze anos. Dando sempre preferência aos financiamentos para construção de edifícios, o instituto contribui, assim, para o incentivo da indústria da construção civil e atividades complementares, setor esse que já vem tendo grande desenvolvimento no país¹²¹.

Havia uma percepção comum de que o dinheiro arrecadado a partir da poupança compulsória dos trabalhadores deveria ser empregado no fomento à produção, em que o plano de investimentos em obras do instituto estava totalmente engajado, como se destaca em outra passagem proferida pelo engenheiro Alim Pedro:

Na execução do nosso intenso plano de obras, queremos registrar ainda uma observação digna de nota. É que o instituto, ao chamar para cooperar nesse plano firmas brasileiras de engenharia das mais idôneas, mediante a indispensável concorrência administrativa, de certo modo contribuiu para atenuar as dificuldades com que se defrontou a indústria da construção civil, em virtude das restrições de crédito decorrentes da política adotada pelo governo de V. Exa. no salutar propósito de sanear as finanças nacionais¹²².

119. Iapi, *Relatório e Balanço Geral de 31 de Dezembro de 1940 (Terceiro Exercício)*, p. 98.

120. A. Pedro, *O Seguro Social, a Indústria Brasileira, o Instituto dos Industriários. Relatório-Estado do Presidente do Iapi, Período de 1946 a 1951*, p. 288.

121. Iapi, *Relatório e Balanço Geral de 31 de Dezembro de 1940 (Terceiro Exercício)*, p. 102.

122. A. Pedro, *Discursos e Entrevistas na Presidência do Instituto dos Industriários - 1946-1951*, apud A. Cohn, *op. cit.*, p. 113.

Os técnicos que ocuparam os mais altos cargos do instituto, representados por seus organizadores e depois por seus presidentes, tiveram papel fundamental nas arenas de decisão política e nas escolhas dos meios para alavancar o desenvolvimento da industrialização. O instituto, em certa medida, tornou-se ele próprio um incorporador imobiliário, agente direto de produção da cidade como forma de incrementar suas atividades atuariais. Mas nuances podem ser percebidas na trajetória de ação dessa autarquia, e elas acompanham as transformações políticas pelas quais passa o país durante sua existência.

Como bem apontou Bonduki, ao final do Estado Novo havia um corpo técnico no Iapi e também em alguns outros órgãos estatais capaz de dar encaminhamento a uma política habitacional consistente, de pensar estrategicamente os processos projetuais e construtivos e de definir prioridades para além da ação atuarial dos institutos e para além da política de favores¹²³. Além disso, paralelamente, operou-se a tentativa, com o projeto do Instituto de Serviço Social do Brasil (ISSB), de unificação da previdência e da ação habitacional que culminou nas bases para a Fundação da Casa Popular (FCP). O ISSB deveria reunir de vez os conceitos de seguro e segurança, de aposentadoria e assistência, universalizando o acesso à previdência e ampliando os serviços assistenciais, superando as bases corporativas que originaram a criação dos institutos. Da mesma forma, a unificação das carteiras prediais criaria as condições financeiras para uma agência que centralizasse a produção habitacional. A FCP foi criada já no governo Dutra e, alvo da oposição de diversos setores¹²⁴, sofreu várias modificações em seu projeto inicial, o que impediu e adiou a consolidação de uma política habitacional mais abrangente¹²⁵.

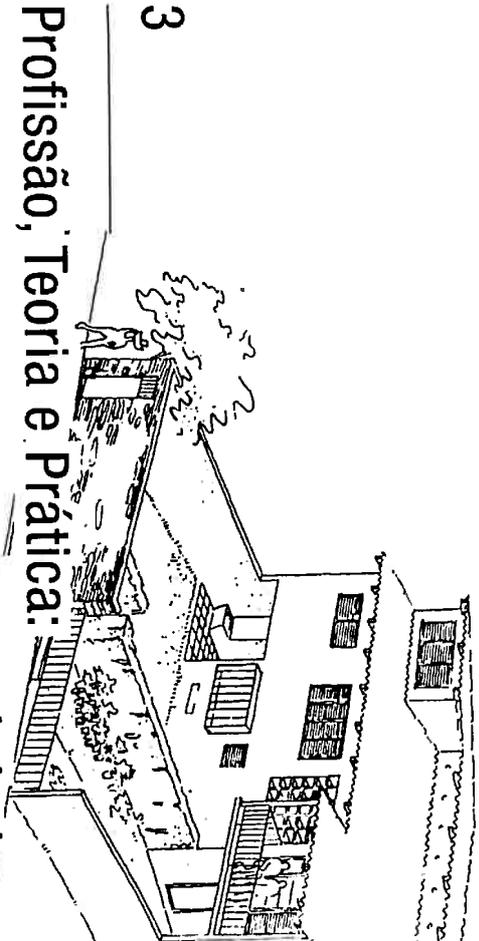
123. N. G. Bonduki, *Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna. Lei do Inquilinato e Diferença da Casa Própria*.

124. Foi grande a oposição enfrentada pela FCP. Setores ligados às incorporações imobiliárias temiam pela falta de material de construção e pelo fim dos financiamentos das carteiras prediais dos institutos para a produção de mercado. A burocracia dos institutos, diretamente envolvida nas decisões da esfera econômica, tinha interesse no fortalecimento do modelo desenvolvimentista, prevendo a destinação dos recursos da previdência para a implantação da primeira indústria de base. Por fim, outros interesses já consolidados, sobretudo aqueles sustentados pelo corporativismo, contrários à unificação dos institutos, temiam a perda de privilégios. Ver N. G. Bonduki, *Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna. Lei do Inquilinato e Diferença da Casa Própria*; A. Cohn, *op. cit.*; M. A. Melo, "Interesses, Atores e Ação Estratégica na Formação de Políticas Sociais: A Não Política da Casa Popular 1946/1947", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 6, n. 15, 1991.

125. N. G. Bonduki, *Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna. Lei do Inquilinato e Diferença da Casa Própria*, pp. 117-119.

As oscilações políticas características do fim do Estado Novo e do início do governo Dutra marcaram a atuação dos institutos, sobretudo na orientação da aplicação de seus recursos. Nesse sentido, também foram nítidas as transformações no tocante à oferta de alternativas de habitação para seus associados. Foi exatamente entre 1946 e 1950 que o Iapi e os outros institutos somados à ação da RCP produziram o maior número de unidades habitacionais entre todos os governos até 1964. Porém, ainda que se mantivesse a capacidade de atuação por parte desses órgãos, inflexões importantes marcaram suas formas de atuação a partir de então, principalmente quanto às escolhas técnicas e projetuais – que se pretende aprofundar a seguir, na análise circunscrita ao Iapi.

3



Profissão, Teoria e Prática: Os Engenheiros e os Arquitetos do Iapi

FAZER HABITAÇÃO É FAZER AO MESMO TEMPO URBANISMO: TÉCNICA E POLÍTICA NA AÇÃO DO IAPI

Como já delineado no capítulo anterior, a produção habitacional do Iapi esteve diretamente vinculada à ideia de seguro social que se estabeleceu e às formas de aplicação de seus fundos previdenciários. Mas a correlação de forças entre os setores burocráticos e os técnicos chamados ao instituto para dar conta das questões da construção civil gerou uma série de possibilidades para além de uma ação atuarial. O encontro de visões distintas deu origem a projetos e obras de qualidade, apontando novos paradigmas de soluções habitacionais econômicas, consonantes com as discussões sobre habitação, arquitetura e cidade que permearam o meio técnico no segundo quartel do século XX. Em muitas situações os dirigentes atuariais envolveram-se nas discussões conceituais sobre habitação, as quais desencadearam