

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

**A ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DO INSTITUTO DE
PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO:
interesses, atores e processos de intermediação
(1938-1982)**

Maria Virginia Moreira Guilhon

São Luís
1 9 9 6

CDD 361.981 21

CDU 36 (812.1) (091)

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

**A ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DO INSTITUTO DE
PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO: interesses,
atores e processos de intermediação
(1938-1982)**

Maria Virginia Moreira Guilhon

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para obtenção do título de Mestre

São Luís
1 9 9 6

A ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA
DO ESTADO DO MARANHÃO: interesses, atores e processos de
intermediação (1938-1982)

Maria Virginia Moreira Guilhon

Aprovada em 29 / 03 / 1996

BANCA EXAMINADORA:

Antonio Augusto Moura da Silva (Orientador)
Mestre em Saúde Pública

Maria Ozanira da Silva e Silva
Doutora em Serviço Social

Gedraldo Di Geovanni
Doutor em Economia

A Afonso, meu marido, que nestes mais de vinte anos, tem conseguido sempre me mostrar novas facetas do seu amor.

Aos meus filhos Afonso Celso, Daniel, Leticia e Felipe cuja presença e carinho têm me ajudado a superar momentos difíceis na vida.

Aos meus pais, cujo amor, expresso por meio de palavras e exemplos, marcou a minha trajetória na vida.

Aos meus irmãos e irmãs com quem aprendi a riqueza da diferença entre os seres humanos.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é um dos “produtos” da primeira experiência do curso de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão iniciado em agosto de 1993. Olhando para trás, após a sua finalização, tenho a oportunidade de reconhecer e agradecer a contribuição oferecida por pessoas e instituições no decorrer do seu processo de elaboração. Isto porque toda produção acadêmica, embora assinada individualmente, é sempre o resultado de uma conjunção de esforços e iniciativas de amigos pessoais, colegas de trabalho, agências e até mesmo de parentes.

Nesse sentido, gostaria inicialmente de agradecer ao Departamento de Serviço Social que, comprometido com a capacitação docente, assumiu minhas atividades para que eu tivesse dedicação integral ao Mestrado.

O incentivo e acompanhamento constantes do Mestrado foram fundamentais na criação de condições objetivas e subjetivas para que eu chegasse a bom termo neste trabalho. Assim, cumpre ressaltar o papel da prof^a. Ozanira, primeira coordenadora do curso, de Rosângela, Silvana e Lúcia, no trabalho de Secretaria e da prof^{as}. Maristela e Teresa, atualmente à frente das atividades do Mestrado. Gostaria de dar especial destaque à D. Inês, presença constante em todo o meu percurso no Mestrado.

Também não poderia omitir a importância da bolsa de mestrado concedida pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Maranhão – FAPEMA, durante os dois anos iniciais do curso. A nível institucional, agradeço ainda a disponibilidade de todo o pessoal do Instituto de Previdência do Maranhão (IPEM) que, em vários setores e oportunidades, forneceu informações valiosas para a elaboração desta dissertação.

O caráter interdisciplinar e interprofissional da turma foi um dos pontos altos deste Mestrado, permitindo uma gostosa experiência, que foi, também sob todos os aspectos, extremamente enriquecedora. A esse respeito, recordo com saudade os muitos dias de estudo na casa de Marisa.

Gostaria ainda de ressaltar a agradecer a demonstração de amizade de Eunice, Salviana e Valéria que, nestes meses de redação da dissertação, sempre se mostraram disponíveis para discutir, sugerir ou simplesmente me ouvir em momentos difíceis do processo.

Agradeço também a Aldinar, bibliotecária do Mestrado, que me ajudou sempre com boa vontade no decorrer do curso e, especialmente, na normalização e apresentação final desta dissertação. Também agradeço a Periandro, que me ensinou com competência e dedicação o francês, e a Fernando amigo de infância que fez a correção gramatical do texto.

Da mesma forma deve ser destacado o trabalho de Afonso que digitou esta dissertação com carinho e eficiência, apesar dos borrões por vezes incompreensíveis.

Não poderia deixar de destacar a competência com que me orientou, o estímulo e respeito que sempre encontrei por parte de meu orientador Antonio Augusto.

Outras pessoas também foram fundamentais nesse processo: a prof^a. Ozanira que, além de ter participado da Banca de Qualificação, mostrou-se sempre disponível, fazendo leituras atentas e rigorosas do material produzido; o prof. Geraldo Di Geovanni que fez sugestões essenciais para a construção deste trabalho; Luiz Alfredo, meu primo e amigo, com quem discuti, até pelo computador, o conteúdo desenvolvido na dissertação; e prof. Raimundo Antonio que fez observações valiosas quando do exame de qualificação.

SUMÁRIO

| | p. |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 10 |
| 2 AS PRIMEIRAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO SOCIAL AO SERVIDOR PÚBLICO DO MARANHÃO | 30 |
| 2.1 O benefício da aposentadoria no período Imperial | 30 |
| 2.2 A criação e as alterações do Montepio dos Funcionários públicos do Maranhão no contexto da República (1889-1936) | 38 |
| 2.2.1 <u>Disputa política na Primeira República e a criação do Montepio</u> | 38 |
| 2.2.2 <u>As alterações no Montepio no início do Governo Vargas</u> | 52 |
| 3 A CRIAÇÃO DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO (IPEM) EM 1938 | 57 |
| 3.1 A modernização do Estado maranhense na interventoria de Paulo Ramos (1937-1945) | 57 |
| 3.2 Interesses presentes no processo decisório da criação do IPEM | 71 |
| 3.3 O IPEM – benefícios, estrutura, sistemática de administração e financiamento | 78 |
| 3.3.1 <u>Considerações</u> gerais | 78 |
| 3.3.2 <u>A natureza do Instituto – previdência e assistência</u> | 86 |
| 3.3.3 <u>Os contribuintes do Instituto e o plano de benefícios</u> | 92 |
| 3.3.4 <u>Sistemática de administração e financiamento do Instituto</u> | 99 |
| 4 A ERA VITORINISTA: UM PERÍODO SEM MUDANÇAS | |

| | | |
|------------|--|-----|
| | SIGNIFICATIVAS NO IPEM (1946-1965) | 107 |
| 4.1 | O tradicionalismo na dinâmica econômica e política vitorinista | 107 |
| 4.2 | Poucas alterações no IPEM no contexto de decisões centralizadas | 116 |
| 5 | A EXPANSÃO DO IPEM NO CONTEXTO DA DITADURA MILITAR (1966-1982) | 125 |
| 5.1 | As primeiras medidas de expansão do IPEM no governo Sarney(1966-1970) | 125 |
| 5.1.1 | <u>Sarney e a retomada da modernização</u> | 125 |
| 5.1.2 | <u>Consolidação da legislação do IPEM</u> | 138 |
| 5.2 | A criação do sistema estadual de previdência e a reorganização do IPEM no governo Nunes Freire (1975-1979) | 143 |
| 5.2.1 | <u>Perspectivas econômicas e a contradição política do governo Nunes Freire</u> | 143 |
| 5.2.2 | <u>As alterações processadas – expansão da cobertura e mudanças na estrutura e sistemas de administração e financiamento</u> | 150 |
| 5.3 | A expansão nas prestações dos benefícios e serviços do IPEM no governo João Castelo (1979-1982) | 163 |
| 5.3.1 | <u>Modernização econômica e tradicionalismo político no governo João Castelo</u> | 163 |
| 5.3.2 | <u>A expansão do IPEM em direção à seguridade social</u> | 169 |
| 5.4 | Impedimento de expressão organizada de interesses sociais no processo de mudanças do IPEM no pós-64 | 179 |
| 6 | CONSIDERAÇÕES FINAS | 187 |
| | BIBLIOGRAFIA CONSULTADA | 196 |

RESUMO

Estudo sobre a criação do Instituto de Previdência do Estado do Maranhão (IPEM) em 1938 e o seu desenvolvimento até 1982. Abordam-se as medidas de proteção social aos funcionários públicos que antecederam ao IPEM no Império, na Primeira República e início da República Nova. Destacam-se as circunstâncias e situações que favoreceram o surgimento e expansão do Instituto, enfatizando-se os determinantes fundamentais nessa dinâmica. Analisa-se o processo de intermediação do Executivo e do Legislativo na definição dos esquemas e mecanismos de proteção social ao servidor. Traçam-se as características e contornos da entidade nos diferentes momentos de sua história: o da criação em 1938; o da estabilidade no qual não ocorreram mudanças significativas, de 1946 a 1964 e o de seu crescimento a partir de 1964 até 1982.

1 INTRODUÇÃO

A Seguridade Social, definida como um conjunto de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da Sociedade, destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, foi inserida na Constituição de 1988 na perspectiva de ampliar o escopo e o alcance da proteção social no país.

Os preceitos que orientaram tal definição dizem respeito a,

- universalidade da cobertura e do atendimento;
- uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços;
- irredutibilidade do valor dos benefícios;
- equidade na forma de participação do custeio;
- diversidade das bases de financiamento;
- caráter democrático da gestão administrativa com a participação da comunidade.

Face ao colocado, percebe-se que a perspectiva presente na formulação do texto constitucional foi a da construção de um sistema de proteção social universalista pelo qual se atribuiu 'ao Estado amplos deveres e se exigiu da sociedade formas de solidariedade capazes de concretizar ideais de justiça compatíveis com a concepção de Estado de Bem estar Social.

Inserida no contexto da seguridade, a previdência social, entretanto, ainda permanece na agenda da reforma do Estado. Isto porque, segundo os seus analistas, contraditoriamente ao espírito universalista e igualitário subjacente à Constituição, algumas medidas nesse campo não produziram os efeitos desejados sobre o sistema e a inclusão ou reafirmação de determinadas questões representaram a permanência de iniquidades e distorções econômico financeiras e distributivas nessa área de política social.

Um dos principais fatores apontados como causadores de distorções do sistema é a existência de regimes separados para os funcionários públicos e para os trabalhadores da área privada, fazendo com que a discrepância nos valores dos benefícios (favorecendo o primeiro grupo de empregados), sem a existência de mecanismos adequados de custeio, penalize o conjunto da sociedade que, em última análise, é quem financia o sistema.

Críticos nessa área apontam para a idéia de que o caráter dessa distorção advém da capacidade dos funcionários públicos de constituírem em uma força social, exercendo sobre os recursos produzidos socialmente um impacto favorável a seus próprios interesses. Para tais críticos, esse processo ocorre tanto a nível federal quanto no âmbito dos Estados e Municípios, fazendo com que a maior parte da sociedade pague por benefícios aos quais jamais terá acesso.

Apesar das críticas, inexistem estudos suficientes no sentido de compreender melhor o regime voltado ao funcionalismo público se e como estrutura seus interesses; quais os modos como são intermediados pelas instituições políticas; qual o perfil do sistema.

Foi, portanto, em razão do peso e da freqüência das críticas ao regime de aposentadoria aos funcionários públicos e da inexistência de maior acúmulo de conhecimentos nesse campo, que este estudo foi

desenvolvido no sentido da reconstrução da origem e desenvolvimento do Instituto de Previdência do Maranhão (IPEM).

A perspectiva orientadora da pesquisa foi a da reconstituição das circunstâncias e situações que possibilitaram o surgimento e evolução desse Instituto, destacando o papel dos funcionários estaduais nesse processo. Dessa forma, as questões que deram partida a esse estudo foram:

– teriam os funcionários públicos do Maranhão se constituído um grupo social capaz de estruturar e explicitar interesses próprios em torno da questão previdenciária?

– que processos de mediação dos interesses dos servidores públicos foram desenvolvidos pelas instituições do Executivo e do Legislativo?

– como vem se delineando historicamente o Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos do Maranhão? Quais seus contornos e características essenciais?

Em geral, os estudos que tratam do sistema brasileiro de proteção social analisam a estrutura organizacional, o escopo e o grau de cobertura das ações governamentais, revelando, também, características gerais desse sistema o seu caráter não igualitário e sua subordinação à lógica de acumulação do capital¹. Se esses estudos revelam, por um lado, a natureza da intervenção estatal na área social, por outro, não permitem recompor os processos a partir dos quais ela é gerada, ou seja, qual o modo de relacionamento com os grupos que articulam determinados interesses em tomo das políticas.

Assim, a importância deste estudo consistiu na oportunidade de refazer, por via de uma investigação empírica, o processo de formação de

¹ Ver a respeito, ABRANCHES (1985), CIGNOLLI (1985), DRAIBE (1989), SANTOS (1979).

uma política a partir da ótica das relações entre interesses, organizações e agências estatais em um setor ou área específica.

A pretensão da investigação foi a de recompor fatos empíricos através de uma análise conceitualmente estruturada, refazendo acontecimentos históricos de maneira teoricamente orientada. Por isso, procurou-se, no campo analítico que trata da relação Estado/interesses sociais organizados no processo de formação de políticas públicas, o potencial explicativo das diferentes vertentes que procuram detectar as razões pelas quais o sistema político põe em ação determinados programas sociais.

Nesse contexto, foi recusada a fundamentação da tradição liberal pluralista² que afirma serem as políticas públicas, tais como quaisquer fatos políticos, o resultado do enfrentamento entre partidos políticos e da pressão de variados grupos de interesse que atuam num marco institucional dado. O sistema político é visto, nesse universo teórico, como envolvendo decisões e ações, entendidas como consequência da mobilização e rivalidade de diferentes grupos organizados na sociedade.

Pode-se então afirmar que o pluralismo espousa a idéia de que uma pluralidade de interesses, aglutinados em grupos que resultam de toda e qualquer orientação, desempenha um papel determinante na formulação das políticas públicas.

Partindo da tese da auto atribuição de interesses, o pluralismo considera que não há centralização de poder, sendo este fracionado ou pulverizado. Por isso, o Estado não se constitui em tema relevante nessa teoria que se preocupa, essencialmente, com a questão do governo o que, quem e como se decide a política pública.

² O pluralismo representa, no campo da análise política, uma atualização e uma re interpretação do liberalismo clássico na perspectiva de dar conta das transformações ocorridas nas democracias capitalistas, neste século, constituindo-se, segundo CARNOY (1990, p. 19), a ideologia oficial das sociedades democráticas.

Nesse contexto, política, no sentido substantivo, é um jogo entre grupos de interesses que se confrontam ou fazem coalizões temporárias e cambiantes. Enquanto aglutinadores de interesses, os grupos são vistos como se combinando, dissolvendo e recombinação livremente de acordo com diferentes linhas de orientação ou metas.

Com isso, o governo se constitui, nessa orientação teórico-política, mero receptor dos impactos políticos fragmentados de pressões que estão multiplamente cruzadas em razão, inclusive, do corte transversal da participação dos indivíduos nos grupos. Por isso, o Estado deve ser neutro e passivo mas não autônomo a fim de por em ação interesses de grupos que conseguem se sobrepor aos demais num processo de competição no qual grupos e coalizões são formados e reformados ao longo do tempo.

A partir do colocado pode se dizer que não há, na tradição liberal pluralista, a percepção de que posições estruturais diferenciam os grupos em termos de possibilidade de alcançar o poder nem de que as suas condições objetivas determinam não só conteúdos diversos do que precisa ser organizado como também as próprias condições de sucesso estratégico na luta pelo poder.

OFFE (1984, p. 56 118) levanta críticas a esse universo teórico, pretendendo mostrar o engodo de uma perspectiva igualitária a nível político que desconsidera a desigualdade substantiva existente entre indivíduos e grupos na sociedade.

Comparando a idéia de interesses de grupo adotada pelo pluralismo com os conceitos econômicos clássicos de mercadoria, mercado, etc. como consciência insuficiente e mistificadora da realidade capitalista, o autor diz que ela desempenha a mesma função de obscurecimento da desigualdade concreta.

“... o conceito político de interesse de grupo, como produto de uma certa ‘lógica de ação coletiva’, inespecífica em termos de classes, e como forma neutra que pode igualmente ser preenchida por ‘interesses’ heterogêneos, desempenha a mesma função de obscurecimento da categoria de classe social, através da prática intelectual de equacionar o desigual. Se, como a teoria do interesse de grupo sugere, a forma organizacional pura de representação de interesse é igualmente acessível (e nesse sentido logicamente equivalente) aos ‘grupos’ do capital, do trabalho e a outros, então não há razão para pressupor que o uso dessa instrumentalidade perfeitamente neutra resultará em algo semelhante à assimetria sistêmica de riqueza e do poder (isto é, desigualdade social). (OFFE, 1984, p. 61)

Além disso, verifica-se que a perspectiva pluralista nega qualquer autonomia ao Estado pois os processos de intermediação de interesse são vistos enquanto vetores direcionados para o Estado, a partir dos grupos autônomos em confronto e, com isso, as políticas se constituem unicamente no reflexo das pressões sobre o sistema.

No processo investigativo, questionou-se a pertinência da análise do sistema político e do Estado brasileiros como um processo de agregação e expressão de interesses autonomamente estruturados. Não pareceu ser adequado se pensar o jogo político no país unicamente como um processo de representação de setores da sociedade junto ao Estado. Isto porque o sistema político, historicamente, possui uma dinâmica particular em função da qual o Estado funciona menos como representante direto de grupos ou classes particulares e mais como instância que, garantindo certa autonomia face a estes, chega até a estabelecer os limites e os critérios da inclusão ou exclusão dos próprios grupos ou classes, no sistema. Nesse contexto, o Estado não perde sua característica fundamental de subordinação aos interesses privados mais poderosos. Mas mantém, igualmente, mecanismos de subordinação e dependência desses interesses no momento mesmo em que lhes favorecem a apropriação de funções, órgãos e rendas públicas. Com isso, o que se percebe é a necessidade de se considerar, na análise das políticas públicas brasileiras, não só a capacidade social de articulação

e representação de interesses mas também a capacidade do Estado em concentrar poder em suas mãos.

O maior poder relativo do Estado frente à sociedade é claramente evidenciado na realidade maranhense. Tal como no Brasil em geral, o poder político neste Estado tem sido, historicamente, o responsável, inclusive, pela implementação de fatores capazes de interferir nas formas de estruturação social e de organização da economia.

Observa-se, ao longo da história do Maranhão, que, por congregarem grande volume de recursos de poder (financeiras e políticos), os grupos encarregados da mediação dos interesses explicitados ao nível social têm sido capazes de se sobrelevarem a esses interesses, fortalecendo sua autonomia.

Por outro lado, face aos limites do desenvolvimento do Maranhão, o processo clientelístico de intermediação desses interesses sempre esteve na dependência do Governo Federal, trazendo como característica à dinâmica política estadual a subordinação às esferas centrais de poder.

Igualmente descartou-se, neste estudo, algumas análises marxistas de cariz determinista que, partindo do reconhecimento do papel das forças sociais na determinação das políticas, estabelecem uma relação direta entre estrutura econômica e esfera política, considerando que as classes dominantes na esfera econômica são sempre as dirigentes politicamente. Essa compreensão coloca as referidas correntes dentro da mesma tendência pluralista de considerar o fato político (no caso, as políticas sociais) como resultado único de uma "agregação de interesses".

Essas correntes pressupõem que o desenvolvimento capitalista (via industrialização) cria necessária e inexoravelmente as condições adequadas para a constituição de grupos políticos estruturados antagonicamente em torno de seus interesses e que buscam no Estado meios políticos para alcançar ou sedimentar seus objetivos econômicos.

Contrariando esse ponto de vista, SCHWARTZMAN (1988) diz que o desenvolvimento econômico brasileiro não foi acompanhado da estruturação de grupos políticos de representação de interesses tal como se deu na Europa e Estados Unidos.

“Primeiro, a transformação estrutural da sociedade brasileira não conduziu à formação de grupos de interesses autônomos, agressivos e com alto grau de interação, articulando demandas alternativas e competitivas [...]. Segundo, essas mudanças não parecem ter produzido coalizões multifacéticas de associações ao longo de linhas exclusivas e totalmente antagonísticas. O caso brasileiro coloca em questão os supostos ortodoxos das relações entre industrialização e conflitos polarizados de classes. Terceiro, apesar da evidência conclusiva a respeito do aumento da associabilidade, não existe evidência de um aumento da influência desses grupos no processo de tomada de decisões em nível governamental” (SCHMITTER, 1971 apud SCHWARTZMAN, 1988, p. 28)

O que se pode dizer do Maranhão, sociedade distanciada dos processos de transformação ocorridos a nível nacional, é que a luta política não é feita obedecendo a uma lógica que busca fazer prevalecer políticas determinadas e sim, tomar posse de um patrimônio – a Estado – que representa, pelo lugar que ocupa, fonte de riqueza, prestígio e poder.

Portanto, o estudo sobre a origem e desenvolvimento do IPHM, não partiu da idéia da existência, no Maranhão, de uma forte capacidade social de articulação e representação de interesses pois o que se observa é um contexto de grande concentração de poder nas mãos do Estado.

Isso, porém, não significou pensar as políticas públicas exclusivamente como o resultado da habilidade de um corpo de funcionários em diagnosticar problemas e elaborar alternativas de solução a partir de sua própria concepção, fundada em informações, análise e competência como se observa em tendências institucionalista³. Sabe se

³ A teoria institucionalista advoga a capacidade do Estado em perseguir objetivos próprios que não se vinculam, necessariamente, às demandas e interesses de grupos ou classes sociais. Para ela, a

que, em termos estruturais, o desenvolvimento e maturação do sistema capitalista cria as condições básicas para a articulação de forças (mesmo daquelas que não estão diretamente ligadas às relações propriamente capitalistas) em torno dos recursos produzidos, o que se projeta sobre o Estado e o condiciona.

Nesta pesquisa não houve discordância em relação ao institucionalismo quanto a ver o Estado como ator político que, além de poder possuir objetivos à luz da sua própria ótica, é capaz de influir na dinâmica das classes sociais. Mas procura se ficar alerta para o perigo de, com a adoção dessa perspectiva, se substituir o esquema bipolar das análises marxistas deterministas por um outro que considera as políticas sociais como resultado da ação de um único ator – o próprio Estado.

Mas evidentemente não se pode desconsiderar a afirmativa de OFFE (1984) de que o Estado “filtra” os interesses articulados socialmente através de seus próprios interesses, instituições e recursos. E de que ao invés de simples processador das demandas sociais, o Estado tem papel ativo, parametrando e influenciando, inclusive, o comportamento político dos grupos sociais. Mas isto não quer dizer que seja uma estrutura política “parada no ar”, independente dos interesses existentes na sociedade ou que esteja representando apenas “a si mesmo”, pois o político é uma arena de luta e o Estado, uma condensação desse processo.

Esta perspectiva implicou pensar o político no plano histórico concreto pois não se pode reduzir a problemática das políticas públicas brasileiras e especialmente a maranhense simplesmente relacionando o Estado capitalista às determinações do modo de produção tomadas como determinações universais. Nesse tipo de raciocínio, o Estado está

autonomia é o traço definidor da própria natureza do Estado já que não há uma determinação a priori entre as esferas da sociedade. Por isso, a força do Estado, ou seja, a capacidade de impor políticas, advém dele próprio – da racionalidade que concentra, permitindo-lhe abordar problemas à sua maneira.

condenado – o aparelho estatal e as políticas que implementa são simplesmente fidei retrato da classe burguesa.

É evidente que a natureza do Estado está condicionada pelas condições materiais de produção e que sua função é a de possibilitar a manutenção das relações capitalistas. Entretanto, para uma melhor compreensão da questão é necessário sair do plano geral para o particular da análise, procurando captar as formas concretas do desenvolvimento capitalista em formações históricas específicas. Isto inclui a recomposição de processos econômicos atinentes a essa realidade. da forma de estruturação das classes e das condições de representação de seus interesses, do grau de autonomia da dimensão política e do papel das burocracias nesse contexto.

MARTINS (1985) afirma que o modo de produção capitalista gera "situações capitalistas" diferenciadas que precisam ser levadas em conta quando se analisam políticas públicas em países periféricos como o Brasil. Nesses países, em decorrência do padrão de formação do sistema produtivo, do modelo de acumulação assumido, da estruturação específica das classes dominantes e sua organização de poder, o Estado assume uma forma específica no seu inter relacionamento com a estrutura de classes constituída. São essas "situações capitalistas" diferenciadas, inclusive, que permitem compreender a convivência, no Brasil, de padrões modernos e tradicionais, tanto na esfera econômica quanto política.

Assim, a questão da dependência/autonomia do Estado só tem sentido como fato concreto – como desvendamento do lugar do político no conjunto de formas sociais específicas sem que seja simples reflexo da estrutura econômica.

O Estado é produto de forças sociais, é um campo relacional que segundo POULANTZAS (1981) engloba o reconhecimento dos sujeitos na estrutura mas, principalmente, o estabelecimento de estratégias que

garantam a implementação dos seus interesses políticos. Além do mais, é preciso considerar a existência de outros sujeitos com interesses políticos definidas que não podem ser imediatamente deduzidos de sua posição na estrutura de classes.

Por conseguinte, essa é uma dinâmica que não se passa apenas no nível econômico. As políticas públicas se relacionam à constituição de sujeitos coletivos – burocracias, sindicatos, partidos e movimentos sociais que, realizando escolhas estratégicas, condicionam e delimitam o perfil do Estado. Embora o econômico indique os limites ou as restrições à institucionalização de formas de atuação estatal, não permite, por si só, assegurar, por exemplo, que a cidadania social e política será instituída ou mesmo explicar a larga variação na forma, criação e difusão de benefícios sociais. É o político que, atuando nos marcos dos constrangimentos postos pelo econômico, imprime um perfil determinado de intervenção estatal, definindo, inclusive, a ampliação ou diminuição das fronteiras entre o público e o privado.

Mas tal dinâmica não é indeterminada e ainda que haja autonomia da dimensão política que é anterior e condição da autonomia do Estado, entende-se que o processo político se liga às condições estruturais de reprodução do sistema capitalista. É preciso ainda pensar nos dois pólos da relação – Estado/grupos organizados – pois há aí uma determinação recíproca cuja base de explicação está no modo de estruturação e desenvolvimento específico da sociedade ou na sua peculiar "situação capitalista". (MARTINS, 1985)

A reflexão apontada acima se constituiu no ponto de partida de toda a pesquisa. Entretanto, dado à natureza do estudo, foi necessário ainda considerar que o funcionário público é um tipo particular de trabalhador, condicionado por determinações de fora do Estado, ou seja, por fatores oriundos do conjunto das relações estabelecidas na sociedade mas também de dentro, por elementos relativos às próprias transformações

pelas quais passa o Estado no seu processo de relação com os sujeitos sociais em movimento na sociedade.

Dessa forma, no decorrer do processo investigativo foi sendo assimilada a idéia de que a proteção social instituída ao funcionalismo pública se relacionava a fatores que dizem respeito às mudanças nas relações do Estado com os grupos sociais e às próprias modificações internas do campo governamental, para atender aos requisitos daquelas transformações. Assim, a institucionalização de medidas de proteção social ao funcionário público apareceu sobretudo como necessidade interior ao próprio Estado de constituir mecanismos para dar conta das exigências que lhe são postas pela dinâmica de relacionamento com a sociedade.

Esses elementos de reflexão levaram à necessidade de compreender, na formação social maranhense, os processos de transformação do próprio Estado no seu processo de relacionamento com a sociedade civil.

No contexto maranhense, o Estado sempre teve papel central em termos de articulação dos processos, apresentando um caráter tradicional, em função do qual a estrutura da representação e intermediação de interesses se fundou nas diversas expressões históricas de patrimonialismo estatal, sendo o sistema de participação caracterizado sobretudo pelo clientelismo político.

A estrutura das relações sociais historicamente estabelecida, na nossa realidade, permitiu identificar que o Estado vem assumindo um papel mais ativo do que reativo, tendo a articulação dos grupos sociais se dado de forma subordinada a ele.

Estabelecendo sempre estruturas governamentais fortes, o Estado maranhense expandiu continuamente o seu poder, restringindo a capacidade de mobilização dos grupos e de suas possibilidades de

influência no processo de tomada de decisões em torno de políticas de forma autônoma e a partir de seus interesses específicos.

Com base nisso, uma suposição passou a orientar o desenvolvimento do trabalho – a de que historicamente a proteção social do servidor público estadual se relacionava com a capacidade do Estado de controlar e organizar os mecanismos pelos quais grupos e classes iriam participar do processo. A idéia geral, assim, que presidiu a investigação foi a de que os benefícios instituídos aos funcionários públicos seriam sobretudo o resultado da própria dinâmica de transformações do Estado ainda que, em parte, fossem também consequência de demandas e lutas dos servidores em geral e/ou de pressões das elites burocráticas.

Dessa forma, o processo investigativo foi orientado basicamente no seguinte sentido:

- compreensão das modificações ocorridas ao longo do tempo no aparato governamental, de forma a depreender os requisitos exigidos ao funcionalismo público, e a perceber a prioridade dada pelo Estado no que se tange à institucionalização de formas de proteção social ao servidor público estadual;

- captação das formas de organização política dos funcionários públicos e outros grupos para conseguir que seus interesses obtenham status, ou seja, posição equivalente a outras organizações de interesses:

- configuração do perfil do Instituto de Previdência, especialmente da sua estrutura, benefícios, sistema de financiamento e administração ao longo da sua existência.

Para isso, a investigação teve um percurso que envolveu:

- a revisão bibliográfica necessária para a reconstrução de categorias analíticas fundamentais à reconstituição histórica dos

acontecimentos que ensejaram a criação e o desenvolvimento do IPEM para que se pudesse dialogar com o real de forma teoricamente orientada;

- a revisão bibliográfica no sentido da recuperação histórica da previdência social brasileira, em seus pontos de contato com a previdência estadual;

- revisão de literatura acerca do desenvolvimento do Estado na formação social maranhense, desenvolvimento esse que se apresentou como a determinação histórica fundamental na construção dos cenários estratégicos e dos padrões e estruturas de decisões concernentes às políticas públicas;

- leitura e análise de documentos específicos do IPEM (leis, decretos, decretos-leis, relatórios, etc.) tendo em vista a caracterização do regime previdenciário maranhense e a passível articulação entre os dirigentes do IPEM com grupos sociais, especialmente o dos funcionários públicos;

- leitura e análise das atas da Assembléia Legislativa que abordavam o tema previdenciário, já que os parlamentares eram considerados essenciais para perceber a intermediação dos interesses sociais;

- realização de algumas entrevistas com funcionários antigos do IPEM e dirigentes do movimento dos funcionários públicos, vistos como atores relevantes no processo de formação da política previdenciária.

O estudo englobou a reconstituição no Império, na República Velha e no início da República Nova de mecanismos de proteção que antecederam a criação do IPEM, mas se deteve precisamente na reconstituição, das relações fundamentais que possibilitaram o aparecimento e desenvolvimento do IPEM até 1982. Nessa reconstituição,

foram feitos cortes históricos que obedeceram às dinâmicas de constituição e de transformações sofridas pela entidade.

O estabelecimento desses cortes teve como critérios: o surgimento de benefício(s) novo(s), a modernização ou crescimento da estrutura administrativa da entidade e a ampliação efetiva nas prestações, identificando-se, a partir disso, três momentos fundamentais: o ponto de origem, em 1938; o período de 1945 a 64 no qual poucas alterações foram realizadas no Instituto e o de expansão, a partir do golpe de 64.

É importante deixar claro que a preocupação histórica evidenciada neste estudo decorreu da consideração de que uma determinada política governamental apresenta uma certa configuração em razão de processos anteriores que deixam nela marcas estruturais que se expressam em circunstâncias e situações balizadoras da ação dos atores sociais no presente.

Portanto, o móvel da investigação era identificar que processos sócio-políticos foram determinantes na conformação do IPEM. Tais processos situaram-se exatamente no período coberto por este trabalho – 1938 a 1982.

Após esse período, não se registraram nem expansão relevantes na entidade, nem modificação nas relações entre o Instituto e os sujeitos sociais que estão sob o seu raio de atuação e nem mesmo alteração nas regras de concessão ou esquemas de benefícios e serviços. Nesse sentido justifica-se a definição do período de estudo pelo fato de que nele se desenvolveram os fatores que permitiram ao IPEM reconstituir com um determinado perfil.

Convém ressaltar a escassez de trabalhos ou mesmo de uma reflexão sistematizada acerca da ação política de grupos organizados na realidade maranhense, especialmente o dos funcionários públicos, de forma a se poder identificar mais precisamente o próprio processo de agregação

de interesses ou as estratégias de luta empreendidas com o intuito de determinar a direção das políticas. Sabe-se, além do mais, que muitos momentos da história do IPEM se deram em contextos autoritários nos quais a definição das políticas ocorreu paralelamente ao fechamento dos canais tradicionais de participação, tornando mais remota a possibilidade de se encontrar documentos de sistematização do processo político.

Por outro lado, chamou atenção a precariedade dos serviços públicos de documentação e arquivos, tornando limitado o acesso às informações sobre o comportamento do Estado ao longo do período em estudo. O próprio IPEM não possui registros sistemáticos, sejam relatórios descritivos ou quantitativos e outros documentos, de maneira a tornar acessível ao pesquisador os dados necessários à caracterização da entidade.

Pelos motivos acima expostos (ausência de uma reflexão sistemática e sistematizada por parte dos grupos fora do Estado e a escassez de documentação nos órgãos públicos), as informações obtidas apresentaram, em grande parte, não só uma forte marca da ótica oficial mas também um caráter de descontinuidade e incompletude, além de restrita ao estudo da legislação.

O esforço de reconstrução do real, porém, está expresso na análise desenvolvida nesta dissertação que apresenta os resultados obtidos a partir da dinâmica investigativa exposta acima.

O texto está organizado em 4 (quatro) seções. Na primeira, abordam-se as PRIMEIRAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO SOCIAL AO SERVIDOR PÚBLICO DO MARANHÃO na qual se procurou inicialmente localizar a formação do grupo especificamente político-administrativo com o encargo de organizar e exercer o poder político com certa autonomia em relação ao poder econômico, Localizando esse processo no Império, identificou-se, a seguir, a aposentadoria como a única medida protetora

destinada ao funcionário público a qual era concedida praticamente como um ato de doação, embora estivesse, de fato, ligada ao cargo. A pouca diferenciação das funções estatais e as dificuldades em termos de uma articulação propositiva dos funcionários foram percebidas como determinantes desse fato.

Ainda nessa seção mostrou-se que na Primeira República, foi criada uma instituição protetora especificamente voltada ao servidor estadual – o Montepio dos Funcionários Públicos. Essa Instituição, inserida numa conjuntura instável a nível nacional e estadual, foi o resultado de vários elementos inter-relacionados - do processo de mobilização da sociedade civil em geral e do funcionalismo público em particular; da dinâmica peculiar de urbanização e modernização da sociedade maranhense que alterou as condições tradicionais de reprodução social da população, fazendo surgir demandas na área social, dos processos de reorganização do Estado, alterando a estrutura e o funcionamento do aparelho estatal.

Conquanto fosse definido como uma instituição mutuária, o Montepio surgiu como uma imposição do Estado, não se caracterizando por uma natureza civil, privada do ponto de vista da gestão e do controle. Isso porque não só fazia parte da estrutura governamental mas também em razão do forte envolvimento do Estado na sua administração e no processo de tomada de decisões.

Viu-se ainda que o Montepio sofreu reformulações ao longo da sua existência e que a mais significativa delas deu-se já no contexto da República Nova, numa conjuntura de fortes acirramentos políticos no meio dos quais o funcionário público se constituía elemento importante a ser considerado. É conveniente dizer que, na verdade, esta seção como um todo se constituiu numa caracterização dos mecanismos protetores que antecederam a criação do IPEM cuja história é a preocupação básica desta pesquisa,

A seção 2 do documento analisou exatamente A CRIAÇÃO DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO (IPEM) em 1938 enquanto resultado, sobretudo, de determinações postas pelas transformações do Estado que implicaram demandas concretas de modernização burocrática face à ampliação da intervenção do poder pública na vida sócio-econômica decorrente da própria mudança nas relações Estado/sociedade.

Procurou-se, nessa seção, destacar os interesses predominantes no processo decisório, já que a política previdenciária instituída acabou por ter pontos de contato com interesses de vários segmentos sociais. Em seguida buscou-se caracterizar o IPEM em diversos aspectos – sua estrutura, seus benefícios, sua sistemática de administração e financiamento, relacionando tais características ao conjunto do sistema previdenciário brasileiro,

A seção 3 tratou da ERA VITORINISTA: UM PERÍODO SEM MUDANÇAS SIGNIFICATIVAS, que cobre os anos de 1946 a 1964, determinado, essencialmente, por uma dinâmica política peculiar, conhecida como vitorinismo, fazendo com que, a nível do Estado, não se colocassem como exigências, medidas no sentido do aperfeiçoamento burocrático. A dinâmica política vitorinista não favoreceu a manifestação pública de interesses sociais organizados de forma autônoma e, assim, as poucas medidas tomadas no período tiveram por base um processo decisório, centralizado basicamente no Executivo, em articulação com o Legislativo, sem compromissos efetivos com as demandas da sociedade civil.

A quarta e última seção deste trabalho se preocupou com A EXPANSÃO DO IPEM NO CONTEXTO DA DITADURA MILITAR (1966-1982) que, embora tenha se processado sob a administração de vários governadores, teve como mesmo pano de fundo o Regime Militar. Este, pós-64, instituiu no país um modelo de desenvolvimento voltado para o aprofundamento das relações do Brasil com o sistema capitalista

internacional, favorecido por relações políticas autoritárias que rechaçavam os movimentos da sociedade civil organizada. Nesse contexto, ocorreu uma significativa centralização do processo decisório, adquirindo o Executivo capacidade relativamente autônoma de conduzir o processo sócio-econômico e política, tendo o Governo maior poder sobre os grupos sociais.

Entretanto, o mesmo processo que utilizava como regra a centralização e o controle da dinâmica societária pela burocracia pública, favorecia a que suas decisões estivessem seminalmente subordinadas a interesses particulares. Assim, no caso da previdência, a expansão do sistema a nível nacional contribuiu para a constituição de um complexo médico-assistencial.

“O processo que vai ocorrer em todos os setores econômicos e também na Previdência Social é a subordinação crescente da atividade privada às instituições estatais, ao mesmo tempo em que o Estado passe ao papel de regulador destas atividades, propiciando o crescimento e expansão da iniciativa privada”. (FLEURY, 1985, p. 211)

No início do Período Militar, porém, e até 1977, essa articulação com o setor privado foi bastante limitada na Previdência Estadual. Esse momento, entretanto, se caracterizou por alterações no campo legislativo que favoreceram a real expansão dos benefícios e serviços, a partir de 1980. Em 1966-70 ocorreram modificações na legislação tendo em vista a consolidação das leis referentes ao IPEM e em 1977, uma radical transformação do referido Instituto e criação do Sistema Estadual de Previdência. Mas foi a partir de 1980 que o crescimento nas prestações dos benefícios e serviços revelaram a real face da expansão da entidade. É interessante dizer que, enquanto a nível nacional, a previdência vivenciava o clímax de sua crise, o IPEM se encontrava em plena expansão, vivendo uma espécie de “nos dourados”.

2 AS PRIMEIRAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO SOCIAL AO SERVIDOR PÚBLICO DO MARANHÃO

2.1 O benefício da aposentadoria no período Imperial

A construção do Estado Moderno não se faz sem a constituição de uma instância própria para realizar as funções de mediação dos interesses sociais.

No caso do Maranhão, é na passagem do Império para a República que se formou, segundo REIS (1992), um grupo especificamente político-administrativo capaz de agir com um certo grau de independência frente aos núcleos de poder econômico.

Tais núcleos, que se formaram a partir da incorporação do Maranhão ao modelo agrário-exportador a partir do século XVIII, basearam seu poder na produção e exportação do algodão e do açúcar.

Anteriormente a esse contexto, até a década de 40 do século passado, as lutas entre famílias impediam a agregação dos interesses dos proprietários rurais e a formação de atores que se responsabilizassem primordialmente pela organização e pelo exercício do poder político. O potencial desagregador e fragmentador dessa dinâmica de luta pelo poder entre famílias poderia comprometer a unificação política, constituindo-se, por isso, numa problemática importante do Império.

Objetivo dos imperadores era estabelecer a unidade nacional através de um poder executivo forte e unia estrutura administrativa organizada que pudesse contrapor-se e controlar interesses e pressões locais e regionais. Nesse sentido, observou-se no Maranhão, por exemplo, uma ação do governo central no sentido da configuração de atores políticos

“cujas funções primordiais no processo mais amplo de construção do Estado eram a organização das disputas políticas no âmbito regional, aglutinando as facções e permitindo o funcionamento do jogo partidário e o estabelecimento da mediação entre o centro (a Corte imperial) e a Província.” (REIS, 1992, p. 34)

Isso não impedia, efetivamente, a existência de sistemas de poder local, fundados em laços familiares e especialmente na propriedade da terra. Mas a agregação e articulação que esses sistemas promoviam não constituíam corpos políticos autônomos de representação de interesses regionais ou setoriais a nível nacional, mesmo porque sua atuação se dava dentro das estruturas de autoridade definidas pelo governo central⁴

É certo que os grupos procuravam reter em suas mãos a capacidade de fazer valer seus interesses coletivos. Entretanto, o Estado não representava para eles um meio de fazer prevalecer políticas numa determinada direção. Constituía-se muito mais num patrimônio a ser explorado e, conseqüentemente, num espaço a ser ocupado, gerando uma tradição, nas relações políticas maranhenses, de não separação entre público e privado.

A intervenção da esfera central, nesse momento histórico, se fez através de duas estratégias principais: 1) a adoção de mecanismos institucionais centralizadores expressos em leis como a do Ato Adicional (1840), da Reforma do Código de Processo Penal (1841) e a Reforma da Guarda Nacional (1850); 2) o exercício de uma prática clientelista pela qual se trocavam nomeações, verbas e favores por apoio da Província ao governo central.

Tais estratégias confirmavam o caráter patrimonialista do Estado brasileiro. Este sustentava um tipo de relação de dominação baseada na

⁴ Considera-se representação política autônoma, neste trabalho, aquela que não desenvolve mecanismos de dependência em relação ao Estado ao implementar seus processos de aglutinação e expressão de interesses. Refere-se também àquela que se submete a uma competição pública com outros grupos na tentativa de fazer prevalecer políticas na direção que atenda às demandas de seus representados.

centralização de recursos financeiros e políticos que eram intermediados por um grupo que, pelo próprio exercício de sua função de mediação entre governo central e Província, entre poder local e Estado e entre interesses econômicos privados e Estado, ocupava um “locus” privilegiado, retirando daí o seu poder.

A estrutura tradicional de relações políticas entre donos de terras e populações residentes no meio rural tornava estas uma espécie de clientela pertencente ao empreendimento do coronel⁵.

Face à fragilidade da grande massa de população em situação de dependência econômica e em razão do fato de o Estado enfeixar em suas mãos grandes recursos de poder, o processo de intermediação de interesses acabou tomando por base esse clientelismo, que

“Sobrevive a partir de sua capacidade de substituir os antigos laços de lealdade pessoal pela oferta de bens materiais, os mais individuais possíveis, de maneira a evitar conflitos e maximizar o seu arco de influência eleitoral. O patrono moderno é o ‘BROKER’⁶. E seu poder depende de suas habilidades em operar como intermediário entre sua clientela e os recursos públicos.” (AVELINO FILHO, 1994, p. 227)

Dessa forma, o processo político congregou basicamente demandas particularistas visando a clientelas específicas, constituindo-se marcas históricas da intermediação de interesses a particularização das demandas e a individualização dos benefícios.

Com base nessa dinâmica, o Estado se enfraquecia, mas, ao mesmo tempo, retirava a autonomia e independência dos grupos no momento mesmo em que lhes favorecia a apropriação de funções, órgãos e rendas públicas.

⁵ Coronel está sendo entendido como uma categoria social que assenta seu poder em dois elementos inter-relacionados: o primeiro refere-se à propriedade da terra e à dominação dos trabalhadores a seu serviço; o segundo, numa relação peculiar com os dirigentes do Estado pela qual tem acesso e usufrui dos recursos públicos como bem privado. Ver a respeito LEAL (1975).

Convém marcar que, de acordo com REIS (1992), a "oligarquia"⁷ maranhense possuía um caráter híbrido. ela surgiu no interior do núcleo das famílias de proprietários como um setor especializado nas funções de administração e da política sem que fosse, entretanto, um simples prolongamento dos chefões municipais sobre as esferas mais amplas da organização política (regional e nacional). Ao mesmo tempo em que se ligava por suas origens sociais aos proprietários rurais, se utilizava patrimonialmente do Estado e aproveitava as condições em que exercia sua função de intermediação para fortalecer sua autonomia em relação aos setores dos quais se originou.

Em razão do acúmulo de recursos financeiros e políticos nas mãos desse grupo e do processo clientelístico de intermediação de interesses geraram-se crises intra-oligárquicas expressas tanto em lutas para ter acesso aos postos de mando como em tentativas de obter maiores ganhos quando ocorriam mudanças no âmbito do governo central, pelos efeitos diretos que isso tinha sobre o peso relativo de cada grupo no jogo político.

Foi entre 1850 e 1860 que se deu a transição de um padrão de dominação local (pelo qual os chefes das famílias proprietárias exerciam postos de mando como função secundária) para a constituição de setores especificamente dedicados à administração pública e à representação política seguindo um padrão de carreira⁸.

⁶ corretor, intermediador de negócios de compra e venda.

⁷ Oligarquia está sendo entendida como um grupo atuante no âmbito político-administrativo, exercendo mediação entre grupos sociais de interesses e o Estado de forma relativamente autônoma. No Maranhão tal grupo se formou entre 1850 e 1960. *“As características do seu eixo de sustentação e reprodução, uma confluência de centralização de recursos políticos e financeiros e a possibilidade de sua utilização clientelista, abriram espaço para a sedimentação de interesses próprios de grupo. no caso, a perpetuação nos postos de mando”* (REIS 1992, p. 34)

⁸ O que predominava anteriormente era a ocupação direta das funções políticas pelos coronéis do interior como atividade complementar de sua área de mando. A partir de então, passou a haver uma diferenciação entre poder econômico e poder político com as lideranças ocupando atividades específicas de administração pública e representação política, utilizando como padrão de carreira:

Num sistema político que alternava liberais e conservadores, o que se observava, no Maranhão era que

“os grupos políticos percebiam o Estado como um bem a ser utilizado em favor dos correligionários, quando seu partido estivesse no poder, desenvolvendo um traço da cultura política que legitimava a utilização clientelista das funções de governo em benefício dos aliados e como moeda de troca na formação de alianças.” (REIS, 1992, p. 42)

Convém registrar que, embora o Estado, nesse momento histórico, não tivesse participação direta nas atividades econômicas ou de serviços, sendo relativamente limitado o seu raio de intervenção, possuía a capacidade de interferir na dinâmica social e privilegiar determinados interesses através da regulamentação, isenções fiscais e concessão de favores.

A própria crise do sistema exportador, no final do século passado, gerou maior dependência dos grupos econômicos que estabeleciam relações com o setor mediador de forma subordinada, constituindo-se com isso um campo político dentro do qual a mediação e intermediação de interesses favoreciam a utilização privada do bem público mas dependendo fortemente da sanção do próprio setor que fazia a intermediação.

Embora tenha havido, no decorrer do Império, pouca diversificação nos itens de despesa, é interessante discriminar os gastos sociais no período 1870/1877 a 1887/1888, pela relação que tem com o tema deste trabalho. Nesse item estão englobados: instrução pública (primária e secundária) a manutenção da Escola dos Educandos Artífices (1841), os auxílios à Santa Casa de Misericórdia, ao Asilo Santa Teresa e ao Seminário Santo Antonio, o pagamento de funcionários públicos aposentados e a catequese de índios.

o curso de Direito em Recife ou Olinda, a ocupação de cargos no aparelho administrativo para finalmente ascender às funções de representação política. (REIS, 1992, p. 32-46)

Face ao montante de recursos destinado aos encargos sociais (1/3 do orçamento), pode-se compreender a posição dos senhores de engenho tal como exposto no Jornal da Lavoura:

"Ao lado da Companhia de Vapores figura, qual outro sorvedouro dos exaustos cofres provinciais, a caridade oficial largamente exercida, embora condenada em seus efeitos pelos princípios da ciência econômica [...] Sustenta a caridade oficial: 47 funcionários públicos aposentados, reformados, jubilados e praças da polícia – no Asilo de Santa Teresa, 30 educandas e 6 órfãos pobres – na casa dos Educandos Artífices 187 aprendizes, tem mais a seu cargo a despesa de 5:500\$000 com o culto público a de 12:750\$000 com a Santa Casa de Misericórdia e a de 6:000\$000 com a catequese dos índios [...] É muita caridade!" (Jornal da Lavoura, São Luís, v. 1, n. 2, 30 jun. 1875, p. 19)

Apesar desses protestos, os gastos com aposentadorias passaram de 24:216\$ (1870/72), para 39:180\$ em 1884/85 e 41:072\$ em 1887/88, representando segundo REIS (1992, p. 110) um pouco menos do valor destinado ao pagamento dos juros da dívida pública interna. Isso parecia indicar a ampliação e o grau de importância que o quadro administrativo tinha na dinâmica política estadual.

No que tange à proteção social, a nível nacional, diz MALLOY (1986) que, embora a Lei Eloy Chaves (Decreto no 4682 de 24/01/1923) seja considerada o marco inicial do sistema previdenciário brasileiro⁹, benefícios aos funcionários públicos datam do período colonial, sendo a Lei de 1923, na verdade, uma extensão dessa proteção ao setor privado.

A existência prematura de esquemas e benefícios voltados para o funcionário público relacionou-se, segundo esse autor, à absorção da idéia de proteção ao servidor como direito adquirido em razão do exercício de sua função mediadora no processo de dominação, tal como instituído com a

⁹ Não há consenso quanto à localização do corte que deu início à história da Previdência Social no Brasil, havendo autores que fixam o seu surgimento em períodos anteriores ou posteriores a essa data. Estou utilizando, na definição desse recorte, a argumentação desenvolvida por FLEURY (1985, p. 19-20).

colonização, articulada e promovida por um Estado patrimonial construído por Portugal, cuja estrutura centralizada, burocrática e patrimonialista de governo foi transplantada para o Brasil.

De acordo com SANTOS (1979), antes que se instituíssem medidas aos trabalhadores de setor privado, foram criadas, ainda no império (Lei 3.397 de 24/11/1888), a Caixa de Socorro para os empregados das estradas de ferro do Estado e o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas da Imprensa Nacional (Decreto 10.269 de 20/07/1889). Para esse autor, são os atributos ocupacionais dessa categoria os elementos determinantes para a definição desses esquemas previdenciários. Conforme dito anteriormente, eles se constituíam peça fundamental na perspectiva de centralização da autoridade dos Imperadores.

Entretanto, face à perspectiva liberal predominante à época, essas medidas se restringiam aos funcionários públicos, não se expandindo às demais categorias de trabalhadores.

Enquanto a nível nacional já existiam instituições de proteção social ao funcionário público, os núcleos dirigentes do Maranhão garantiam apenas a aposentadoria ao servidor em geral, sem a exigência de contribuições pretéritas, representando esse benefício um direito adquirido com a função. Mas, face à inexistência de regras genéricas de concessão, a decisão quanto ao processo ficava, em grande parte, ao encargo do Congresso Legislativo que colocava o suposto direito quase como uma concessão paternalista ao servidor, sujeito inclusive, a negociações políticas.

Medidas assistenciais eram aceitas para aqueles que portassem situações de dependência, sendo incapazes de prover seu auto-sustento (em decorrência de sua incompetência para firmar contratos) e de prevenir riscos (face à sua dificuldade de "vislumbrar o futuro e sair do imediatismo do estado de natureza" - RIBEIRO, 1993, p. 96).

Apoiando-se numa concepção meritocrática, o liberalismo parte, em primeiro lugar, do suposto de uma desigualdade natural entre os homens e de que tal desigualdade se manifesta no mercado, considerando justo, portanto, que não se obtenha uma sociedade igualitária. Assim, a igualdade advogada pelo liberalismo não é de resultados mas de oportunidades.

Sendo os homens desiguais, a distribuição de benefícios econômicos e sociais deveria refletir essa desigualdade pela ação do mercado, sendo encarada qualquer ação pública em sentido contrário um escamoteamento dessa verdade.

“Privadamente, podem os menos aquinhoados associar-se para amparo mútuo, ademais do apelo, que lhes é permitido, à caridade pública. Deveria ficar, porém, indubitavelmente compreendido, durante o século XIX, que o recurso às associações de socorro mútuo, ou aos auxílios proporcionados pelos bem sucedidos, não constituía prova de que o ‘mercado’ era ineficiente ou ‘injusto’ mas, ao contrário, indiscutível evidência da inferioridade dos pobres e desvalidos.” (SANTOS, 1979, p. 18)

É bom não esquecer que o liberalismo, no Brasil, obedeceu a determinações próprias da história nacional, convivendo com um sistema administrativo hierarquizado e centralizado de autoridade patrimonial.

O próprio liberalismo servia, sobretudo, como legitimação das relações de arbítrio que se escondiam no tradicionalismo político contido nas relações entre os interesses sociais. Isto porque desconhecia que era a força o que assegurava a relação produtiva de base (a escravidão) e ao mesmo tempo, camuflava o fato de que o vínculo entre senhores de terras e “homens livres” se fundava no favor, relação de arbítrio que escondia a própria desigualdade e a incompatibilidade dessa relação.

Nesse contexto, em que se combinavam idéias liberais e relações tradicionais, o próprio Processo de expressão das demandas dos funcionários públicos era limitado não só pelo seu número, ainda

inexpressivo, como também porque seu acesso aos postos administrativos se vinculava à dinâmica de favores que sustentava o jogo político, impedindo a independência na articulação e expressão dos interesses da categoria.

A modalidade de relacionamento Estado/Sociedade não favorecia a constituição de um espaço público que requisitasse a formação de um amplo corpo de funcionários especializados, tendo por base uma estrutura de carreira, a definição de proventos e promoções baseados em regras fixas, o treinamento especializado, estrutura hierárquica, etc. e, sobretudo, instituições específicas de proteção social, já que o acesso e movimentação no serviço público tinham como critério a sanção do grupo político que estivesse no poder.

2.2 A criação e as alterações do Montepio dos Funcionários Públicos do Maranhão no contexto da República (1889-1936)

2.2.1 Disputa política na Primeira República e a criação do Montepio

Quando se instituiu a Primeira República, o quadro político que tinha sido gerado no Maranhão, no final do Império, era de dificuldade de preservação do jogo partidário face ao faccionismo e ao aumento da competitividade intra-oligárquica. Por outro lado, foi na passagem do Império para a República que o sistema econômico exportador, centrado no algodão e no açúcar, entrou em crise, trazendo como consequência o enfraquecimento do produtor rural, maior dependência deste em relação à política estabelecida no meio urbano, além do fortalecimento econômico da comunidade empresarial da capital que passou a ter papel estratégico na sustentação política do Estado.

Esse papel estratégico estava alicerçado no conjunto das indústrias instaladas desde 1875 nos centros urbanos, especialmente em São Luís, dentre as quais se destacaram as ligadas ao ramo têxtil.

A implantação dos empreendimentos nesse setor teve sua origem articulada às atividades comerciais e agro-exportadoras e, embora tenha apresentado problemas de ordem estrutural que levaram o setor à crise e decadência, foi responsável por um período de forte crescimento da economia maranhense.

Assim, na Primeira República, ao contrário do que ocorria a nível nacional, no Maranhão,

“o setor que representava o centro de acumulação não era o de proprietários rurais e sim de grandes comerciantes, que comandavam um sistema econômico sustentado pela combinação de atividades agrárias e urbanas.” (REIS, 1992, p. 199)

Nesse processo de industrialização e urbanização, a “classe política” que vinha se gestando foi impulsionada não só pela reorganização administrativa e política do novo regime como também pela ampliação do número de pessoas disponíveis para o engajamento no serviço público e nas atividades políticas.

A renovação interna da “oligarquia” ao final da década 1880 girou em torno de disputas pela herança da rede de lealdades dos antigos agrupamentos políticos (em função do que acordos foram feitos e siglas foram criadas para apoiar novas lideranças), tendo como pano de fundo as variações da política nacional, pela influência que esta exercia na correlação de forças a nível local.

Esse período de oscilações caracterizou-se segundo REIS (1992, p. 47) pela nomeação de cerca de nove governadores, entre efetivos e interinos, fazendo com que as disputas entre os grupos remanescentes do Império (principalmente os liderados por Gomes de Castro e os antigos liberais agrupados em torno de Costa Rodrigues) se centrassem na tentativa de inserir-se nos esquemas de sustentação do poder, sem contestar entretanto a forma política republicana.

O alto grau de adesismo dos grupos políticos à República, decorrente de sua dependência em relação à política e aos postos oficiais, pode ser observado através dessa afirmativa:

“a forma republicana está aceita por todos os maranhenses, não há aqui vencedores e vencidos, todos desejam a consolidação de ordem de coisas inaugurada a 15 de novembro e ninguém negará o seu concurso ao novo governante.” (Diário do Maranhão, São Luís, 18 dez. 1889, p. 2)

Mas, apesar da mudança de regime, o que se observava, em termos locais, tendo em vista a processo clientelista de intermediação de interesses, era a “disputa pessoal em busca de crescimento da influência e pelas nomeações constantes em torno de privilegiamentos na divisão das nomeações públicas.” (REIS, 1992, p. 60)

De toda forma, com a instituição da República, houve uma remodelagem no sistema de dominação, ocorrido entre 1898 (1ª Reforma Constitucional) e 1908 (conclusão das alterações na divisão tributária entre Estado e municípios), englobando três aspectos, principalmente: 1) a organização eleitoral; 2) as relações entre Estado e municípios, com a quebra da independência destes últimos; 3) o fortalecimento do Executivo sobre o Legislativo e Judiciário.

Diz MALLOY (1986) que durante a República Velha, as forças políticas regionais adotaram a perspectiva de concentrar o poder político em Estados relativamente autônomos (política dos governadores). Entretanto, os elementos apontados mostram que o Estado central forte não só não desapareceu como continuou dominando, conquanto tenha adotado uma forma mais modernizada de patrimonialismo estatal.

É conveniente mostrar que, pós a morte de Benedito Leite¹⁰, em 1909, recolocou-se o conflito entre as facções o qual foi, entretanto,

¹⁰ Benedito Leite teve sua ascensão entre 1883 e 1897 e pautou sua atuação política na habilidade em conter focos de dissidência, distribuindo, de forma estratégica, as cadeiras na Câmara Federal e

redirecionado no sentido do estabelecimento de acordos entre grupos em disputa, ocorrendo por meio de um acordo mediado pelo governo central uma maior incorporação da oposição na ocupação das posições de mando.

Entretanto, foi no meio a “acusações recíprocas de favorecimentos desiguais na ‘divisão’ das nomeações, eufemismo para designar a apropriação do Estado” (REIS, 1992, p. 58) que Urbano Santos assumiu a chefia do executivo estadual. Instalou-se nova crise, só resolvida no período do Estado Novo.

Esse contexto de crise de renovação da oligarquia, que perdurou até o final da Primeira República, apresentava como viabilidade de solução não somente a absorção de novos grupos intra-oligárquicos mas também a procura de novos parceiros políticos, do que resultou “o fortalecimento das relações de tipo corporativo entre a Associação Comercial e as instâncias de decisões políticas, tanto no nível federal como no estadual.” (REIS, 1992, p. 72) Era necessário, ainda, construir uma base de sustentação que incorporasse os demais setores urbanos, dentre os quais salientavam-se os funcionários públicos, que, tal como outras categorias, vinham desenvolvendo um processo associativo com alguma expressão local.

De acordo com PALHANO (1988, p. 89) a organização do Estado republicano teve como traço básico a concessão de empregos e de favores às clientelas eleitorais. Afirma ainda que de 1889 a 1930, o padrão de alocação orçamentária do Maranhão revelava uma nítida orientação no sentido do fortalecimento do aparato burocrático e só secundariamente no da criação e manutenção da infra-estrutura econômica.

Senado. CORRÊA (1993 p. 171) diz que Benedito Leite “*chefiava uma constelação de escritores maranhenses renomados no Brasil, aos quais distribuiu mandatos políticos e sucesso burocrático. bastando recordar-se Coelho Neto, Graça Aranha, Arthur Azevedo e Dunshes de Abranches, que foram de Deputados Federais a Ministros Plenipotenciários, e não lhe faltaram quando requisitados, em recompensa, quase sempre, à condição parlamentar adquirida sem campanha eleitoral sob a proteção do político federalista.*”

É bom alertar entretanto, que com a ampliação da máquina burocrática através de nomeações que faziam parte dos instrumentos de barganha no jogo político, os funcionários passaram a se constituir um grupo estratégico na sustentação dos governantes, mas, ao mesmo tempo era submisso às determinações dos chefes estaduais, já que dependia deles para se manter no cargo.

Apesar dessa contradição como algo determinante do seu processo organizativo, os servidores fundaram, em 1920, a Liga dos Funcionários Públicos Ilimitada, com articulação em todo território estadual. Embora assumisse o caráter de uma associação beneficente, tinha como perspectiva defender a classe e pugnar pelos interesses não só dos funcionários estaduais como também dos municipais e federais em atividade no Estado. Cobrando dos seus associados uma jóia de 30\$ (cujo pagamento era facultativo de uma só vez ou em seis prestações), além de 2\$ no primeiro mês, 1\$ no segundo e 500 réis no terceiro mês de filiação, tal entidade, que teve como uma de suas principais figuras José Gregório dos Reis, conseguiu inclusive organizar e fazer circular, com uma tiragem de 1000 exemplares, o jornal “O Funcionário”.

Convém dizer que a fundação da Liga dos Funcionários Públicos se constituiu o ponto alto de um processo mobilizatório anterior, mesmo porque o próprio jornal anteriormente referido já circulava desde 1918.

Entretanto, a partir do início da década de 20, essa instituição, que tinha um caráter extremamente combativo e uma ideologia revolucionária, passou a perder associados, não se obtendo mais informações suas a partir de 1923.

Em 1925, é aprovado, em Assembléia Geral, sob o nome de União dos Funcionários Públicos Civis e Militares, a Sociedade Cooperativa de Crédito de Responsabilidade Limitada.

Embora funcionasse nos mesmos moldes da Liga, a União tinha um raio de atuação mais amplo pois, além de promover a defesa dos interesses da classe em geral e dos sócios em particular, de realizar empréstimos a seus associados e manter um Fundo de Pecúlio, objetivava organizar uma Carteira Predial, manter uma seção de gêneros alimentícios, alfaiataria, roupas brancas e calçados; conseguir no comércio abatimento nas compras realizadas por seus sócios, obter em instituições de ensino abatimento nas aulas tomadas pelos sócios para seus filhos e promover, logo que os “cofres sociais” permitissem, a montagem de uma seção de preparados químicos e farmacêuticos e outra de livros escolares.

Deve-se ressaltar que embora os funcionários públicos contassem com a aposentadoria como algo incorporado ao cargo, eles próprios e suas famílias encontravam-se desprotegidos na ocorrência de outros riscos sociais que não o envelhecimento – o adoecimento e o falecimento, por exemplo – situações que também motivavam o processo organizativo dos servidores estaduais.

Assim, diz REIS (1992) que se delinearam no período, especialmente nos anos 20, aspectos da “questão social” aliada a problemática urbana que motivaram uma acentuada tendência associativa e reivindicativa por parte dos trabalhadores e uma forte ofensiva de setores do comércio na tentativa de serem incorporados à arena política.

A organização de Uniões, Ligas, Grêmios e Associações de Trabalhadores na perspectiva de prestação de assistência médica, de estabelecimento de auxílios face à invalidez ou ajuda familiar em caso de morte e outros benefícios, revelou dois aspectos relacionados: de um lado, refletia a disposição dos trabalhadores em auto-instituir formas de proteção face às alterações nas suas condições tradicionais de reprodução social, tendo em vista o processo de urbanização de São Luís que, no início do século, se caracterizou pela existência de uma deficiente infra-estrutura de bens e serviços; de outro lado, o associativismo mostrou a pouca

interferência do Estado nas relações de trabalho e o pouco gasto do governo, tanto estadual como municipal, com serviços públicos no contexto da crise das atividades econômicas que fez refluir as rendas estaduais.

“O descaso com o saneamento básico, por exemplo, foi flagrante, acarretando a existência de um serviço de esgoto e de água restrito e de péssima qualidade. O mesmo podendo-se dizer da limpeza pública, dos logradouros públicos, da iluminação e do serviço de bondes. De tal forma os serviços públicos urbanos se deterioraram ali que, no afã de resolvê-los de noite para o dia, face à crescente onda de insatisfação popular, sentimento este canalizado pela oposição, o poder público acabou fazendo opção do Contrato Ulen¹¹ que, por cláusulas favoráveis ao truste norte-americano, imobilizou o governo ainda mais, levando-o a subordinar a verba pública aos objetivos comerciais de uma única empresa privada”. (PALHANO, 1988, p. 342-343)

A questão habitacional era também aspecto agravante da já difícil situação dos setores mais empobrecidos aos quais “o que fica de reserva são os baixos de sobrados, os cortiços mais ou menos disfarçados que infestam a cidade, as pocilgas e baiúcas de todo o gênero.” (A PACOTILHA, São Luís, 15 maio 1920, p. 1)

As questões social e urbana, assim, jogaram papel fundamental na crise da oligarquia por favorecer a transformação da insatisfação popular em voto.

Não existindo um conciliador do porte de Urbano Santos, falecido em 1922, formaram-se partidos de oposição, dissidências intra-oligárquicas, procurando canalizar a insatisfação popular para seus objetivos políticos.

A renovação do segmento de mediação política era uma demanda, inclusive, dos comerciantes, que tinham a hegemonia econômica,

¹¹ REIS (1992, p, 74) afirma que o contrato envolveu empréstimo conseguido com a intermediação da empresa junto aos bancos americanos em 1923 e 1928, garantidos por impostos estaduais. Mas os resultados foram frustrantes quanto à abrangência de atuação da companhia e os número de domicílios atingidos.

e não reconheciam nos membros da oligarquia seus verdadeiros representantes.

É conveniente mostrar que esse processo de crise interna da oligarquia e o questionamento dos grupos urbanos quanto à legitimidade da representação e intermediação políticas até então vigentes, eram parte de uma crise geral de sustentação do Estado no Brasil.

Diz MALLOY (1986, p. 35-39) que a nível nacional, grupos de base urbana oriundos dos militares, da classe média e da classe trabalhadora em expansão (um todo composto de formações novas, intermediárias e velhas) se tomaram forças de pressão indutoras de reformas estruturais no sistema, tendo como perspectiva maior centralização do poder político, maior racionalidade administrativa e êxitos de políticas econômicas nacionais.

No Maranhão deu-se também esse processo. Nesse contexto, o discurso dos opositores pregava a reforma eleitoral (tendo em vista a manipulação dos pleitos pelos grupos oligárquicos majoritários) denunciava a imoralidade e incompetência administrativas, aliadas à exploração estrangeira “da famigerada e insaciável Ulen”, (MACHADO, Marcelino, apud REIS, 1992, p. 75)

Além disso, a carestia de vida predispunha as massas urbanas contra a “inqualificável classe dos comerciantes que só visem ao seu lucro, irracional e montante, embora morram de fome os que lhes não podem comprar os artigos ordinários e caríssimos” (PACOTILHA, São Luís, 26 fev. 1920, p. 1)

Em termos nacionais observa-se também um contexto de crise no sistema de poder aliado à urna forte mobilização social. Nesses quadros, foi criada a Lei Eloy Chaves, em 1923, que passou a ser a referência dos esquemas posteriores de previdência. Esta lei pode ser considerada como

parte de um conjunto maior de medidas intervencionistas do Estado correspondentes a demandas dos setores urbanos que, por um lado, combatiam a prática política da oligarquia de origem rural e por outro, se contrapunham à prática econômica dos setores industriais e comerciais, embora esses mesmos setores tenham se constituído importantes focos de luta por reformas, inclusive na própria instituição da legislação previdenciária.

A instituição das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), entretanto, não decorreu apenas de um processo reivindicatório direcionado dos grupos sociais para o Estado, mas também da determinação da burocracia estatal, orientada no sentido da introdução de medidas protetoras da força de trabalho.

A Lei Eloy Chaves, entretanto, não alterou os critérios legais e administrativos que diferenciavam a proteção social dos servidores civis e militares daquela dos trabalhadores do setor privado. E além do mais, enquanto a Lei de 1923 organizava a proteção social a partir de cada empresa, utilizando como instrumento as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), o funcionalismo público federal passou a contar, em 1926, com o Instituto de Pensões para os Funcionários de União, desempenhando o Estado as funções que correspondiam as do empregador privado nas Caixas e Pensões empresariais.

No Maranhão, a Primeira República se caracterizou sobretudo por instabilidades decorrentes do acirramento das lutas pelo poder, que só foram encerradas com o Estado Novo, tornando-se a insatisfação popular no meio urbano um trunfo político na luta pelos postos de mando.

Embora não se tenham obtido dados mais precisas sobre o potencial mobilizatório dos funcionários públicos, o que se observou, através dos jornais da época, foi que esta categoria era considerada a principal fração da “pequena burguesia”, apresentando um certo poder

político. Esse peso talvez não adviesse tanto da sua força organizativa (pela dependência que essa categoria comportava em relação aos dirigentes) mas, sobretudo, do seu volume numérico. Segundo COSTA e COSTA (1981, p. 83), ela representava cinco vezes o gasto que o governo tinha com material.

Conforme colocado anteriormente, embora os funcionários públicos já tivessem acesso a alguns mecanismos de proteção social, o servidor e sua família ainda se encontravam expostos a outras situações de risco, propiciando o surgimento de demandas nesse sentido.

Não parece ser, portanto, por acaso que se criou no período uma instituição especificamente voltada aos servidores estaduais - o Montepio dos Funcionários Públicos. Entretanto, o processo de mobilização dos funcionários não foi suficiente para determinar a instituição de mecanismos amplos de proteção e, por isso, o Montepio foi criado na perspectiva da concessão de pensão às famílias dos trabalhadores estatais bem como de empréstimos aos funcionários de acordo com determinadas exigências.

Esse talvez fato explique a permanência ou mesmo a criação de novos mecanismos próprios de proteção social do funcionário público. após a criação do Montepio,

Em síntese, a criação do Montepio dos Funcionários Públicos do Maranhão foi resultado de uma conjuntura instável a nível nacional e estadual na qual as disputas entre as elites abriram espaço para a questão social. Pode-se dizer, portanto, que diferentes fatores conjugaram-se para determinar o surgimento dessa instituição:

– o processo, embora incipiente de urbanização da sociedade maranhense parece ter tido um papel importante nesse contexto, ao alterar as condições tradicionais de reprodução social da população, agora assalariada, principalmente pela sua vinculação ao emprego público. Assim, o surgimento dessa instituição refletiu o início do processo de modernização

da sociedade maranhense em que demandas por novas formas de proteção social foram colocadas pela camada assalariada formada em grande parte por funcionários públicos;

– é provável que a mobilização dos funcionários públicos tenha levado os dirigentes a fazer algumas concessões a essa categoria já que, pelo seu peso numérico, e pela sua organização, se constituía elemento político de razoável importância nas disputas entre os grupos intra-oligárquicos, Dessa forma, a criação do Montepio através da Lei 771 de 30 de abril de 1917 expressou também a mobilização, embora incipiente, dos servidores públicos;

– a própria perspectiva de reorganização do Estado para atender novas e mais amplas demandas sociais da população determinou alterações internas na estrutura e funcionamento do aparelho estatal, colocando a necessidade de modernização não só da estrutura mas também do quadro funcional através de medidas dentre as quais se destaca a proteção social ao servidor estadual.

Comparativamente ao contexto nacional, a criação do Montepio dos Funcionários Públicos foi uma iniciativa tardia já que instituições desse tipo, embora ainda existissem, haviam sido criadas em momentos mais remotos da nossa história. Mas como a Lei Eloy Chaves, que criou as CAPs, é de 1923, ela assumiu também um caráter de novidade em relação a esse mesmo contexto já que antecipou, em seis anos, o processo de intervenção do Estado no âmbito da problemática do trabalho. Isto porque conquanto o Montepio tivesse caráter mutualista, devendo tratar-se de uma entidade mantida e administrada independentemente pelos associados, constituiu-se, via instrumento legal, uma imposição do Estado o qual, inclusive, se envolveu no plano administrativo, conforme será visto posteriormente.

Tal como os demais esquemas de previdência do período, o Montepio se baseava num contrato – o empregado abria mão de parte de sua renda no presente, no momento em que ainda participava do processo de trabalho, para que sua família usufruísse dela no futuro, por seu falecimento.

Em termos globais, portanto, os esquemas montados, especialmente na década de 20, assentavam-se no princípio de *membership individual* pois

“não se tratava de um direito de cidadania, inerente a todos os membros de uma comunidade nacional, quando não mais em condições de participar do processo de acumulação, mas de um compromisso a rigor privado entre os membros de uma empresa e seus proprietários.” (SANTOS, 1979, p, 24)

O artigo 1º do Capítulo I – Do Montepio, sua natureza e fim – afirmava ser esta instituição mutuária obrigatória aos “serventuários públicos efetivos”, tendo como finalidade socorrer as famílias em caso de morte do funcionário e realizar empréstimos em dinheiro.

A contribuição ao Montepio era obrigatória para todos os funcionários públicos, excetuados os aposentados ou interinos, contratados ou em comissão, suplentes de juizes e ainda os que recebessem vencimentos anuais inferiores a 600\$000. Eram previstos como contribuintes não obrigatórios o Governador do Estado, membros do Congresso Legislativo e os coletores com mais de cinco anos de efetivo exercício desde que solicitassem seu engajamento após sua posse.

Em relação ao financiamento, cabia ao Estado a destinação ao Montepio da importância de três contos de réis anuais, mas a instituição era mantida basicamente por contribuições mensais e jóias dos seus associados. Cada contribuinte pagava mensalmente a importância correspondente a um dia de vencimento e uma jóia, ou seja, uma espécie de entrada, em 413 prestações, equivalente a 15 vezes a prestação mensal,

Faziam ainda parte das fontes de receita do Montepio: pensões não transmitidas por falta de herdeiros previstos na lei em pauta e não reclamadas dentro de 5 anos a contar do falecimento do associado; legados, doações ou outros benefícios dos poderes públicos ou particulares; juros de capital constituído; herança ou outro bem que, por ser vacante, viesse a pertencer ao Estado; emolumentos pela expedição de títulos aos pensionistas e gratificações que os funcionários perdessem por faltas não justificadas.

A administração do Montepio ficava a cargo de uma diretoria composta pelo Secretário da Fazenda, como seu presidente, pelo Diretor da Pagadoria, como seu secretário, pelo Procurador Geral do Estado, como seu advogado e por um funcionário contribuinte como seu tesoureiro.

Através da análise desses mecanismos de administração e financiamento, percebe-se o caráter contraditório do Montepio: por um lado, ele parecia revelar uma feição mais liberal, própria das instituições previdenciárias dos anos 20, pois embora o Estado fornecesse uma contribuição anual, não participava efetivamente do custeio da entidade. Mas, por outro lado, detinha em suas mãos os processos de decisão e de administração, o que denotava uma forte ingerência sobre uma instituição que, por ser mutuária, deveria ser conduzida unicamente por seus associados. Assim, não apresentava uma natureza civil, privada, do ponto de vista de sua gestão já que havia forte controle do poder público sobre ela.

É provável que tenha decorrido dessa ingerência estatal a formação de um modelo pouco abrangente, se comparado ao plano definido na Lei Eloy Chaves, em 1923. Ao contrário das CAPs que aliavam benefícios pecuniários (aposentadoria e pensões) à prestação de serviços (médicos e farmacêuticos), o único benefício previsto era a pensão, no valor de 113 dos vencimentos do funcionário, não podendo ultrapassar 200\$000 mensais.

Convém dizer que metade da pensão era concedida à viúva, sendo a outra metade repartida às filhas, solteiras ou viúvas, “enquanto vivessem honestamente; aos filhos sucessíveis, menores de 21 anos, não emancipados; aos netos sucessíveis, de menoridade ou interditos que representassem os direitos de seus pais ao tempo em que se verificasse a pensão”. (Lei 771 de 30/04/1917)

Assim, estava descartada a prestação de serviços médicos ou outros, fossem próprios ou de terceiros, revelando uma tendência que, a nível nacional, só se firmaria no pós-30 – a de que a Previdência deveria englobar apenas benefícios pecuniários e não Assistência, ou seja, serviços.

2.2.2 As alterações no Montepio no início do Governo Vargas

Convém mostrar que o final da República Velha se caracterizou por instabilidades e crises, tanto a nível nacional como estadual. Tal dinâmica, articulada principalmente por setores urbanos, apontava na direção da recomposição e revigoração do sistema de dominação patrimonial burocratizado em que o Estado Federal deveria ser encarado como o principal regulador da vida social, econômica e política do país, mas tentando incorporar novos atores à arena política.

No Maranhão, embora uma coligação dos Partidos Republicano e Democrático tenha apoiado a candidatura de Getúlio Vargas, a conspiração golpista, que derrubou Pires Sexto, que sucedera Magalhães de Almeida no governo do Estado, foi coordenada por Reis Perdigão, que mantinha relações com o tenentismo.

Apesar de não terem participado efetivamente da composição de forças articuladoras do golpe a nível local, as oposições sentiram-se vitoriosas após a sua consumação. Mas a partir daí observou-se um

elevado grau de dificuldade no arranjo dos grupos dentro do aparelho de Estado.

Para se ter uma comprovação da instabilidade que caracterizou o período basta dizer que até 1935 (quando há um retomo, embora breve, da normalidade constitucional e se elege governador Aquiles Lisboa) foram nomeados cinco interventores¹². Somente de outubro de 1930 a agosto de 1931 observou-se a passagem de três interventores.

O interventor capitão Antonio Martins de Almeida conduziu o processo eleitoral para a Constituinte Estadual. Este interventor procurou por todos os meios interferir no resultado do pleito e tudo leva a crer que essa foi a principal razão pela qual ele promulgou o Decreto nº 635 a 7 de junho de 1934 tomando medidas de caráter financeiro na tentativa de salvar de prejuízos o Montepio dos Funcionários do Estado face às exigências desvantajosas para a entidade no Decreto nº 230 de 2 de janeiro de 1932.

Esse Decreto de 1934 redefiniu o valor da jóia a que estavam sujeitos os contribuintes passando a corresponder a doze vezes o valor da contribuição mensal. Embora tenha havido decréscimo no valor da jóia o prazo para o pagamento diminuiu de 48 para 12 prestações mensais, descontáveis dos vencimentos.

No Brasil, o período de 1930-45 é visto por FLEURY (1985, p. 58-148) como portador de uma orientação intencionalmente contencionista em termos previdenciários e, de uma certa forma, o decreto em apreço revelou preocupações da ordem do equilíbrio orçamentário coerente com esta orientação. Tais preocupações são percebidas, não por discussões em tomo das atribuições da entidade, remetendo à polaridade Previdência X Assistência, mas pela abolição de alguns mecanismos de concessão de benefícios que foram sendo instituídos ao longo de 17 (dezessete) anos,

¹² Luso Torres, Reis Perdigão, Astolpho Serra, Lourival Seroa da Mota e Antonio Martins de Almeida.

especialmente empréstimos, permitindo o acúmulo de prejuízos ameaçadores à saúde financeira da instituição.

Assim é que o decreto previu o desconto, em 5 (cinco) vezes, dos débitos de contribuintes falecidos, do valor total da pensão a ser repartida pelos herdeiros, não sendo cobrados, entretanto, os juros devidos. Foi abolido o empréstimo a curto prazo, sendo os débitos já constituídos “amortizados, mensalmente, no ato do pagamento ao funcionário, na base de 5% sobre o inicial e respectivos juros de 1% ao mês, até o final reembolso”. Por outro lado, o valor dos empréstimos extraordinárias que seriam concedidos passou a ter como referência o vencimento do funcionário e os anos de inscrição no Montepio, sendo, portanto, proporcional ao ganho correspondente e conseqüentemente à posição ocupada na estrutura hierárquica do aparelho estatal. Reproduzia-se, a nível dos funcionários, um fenômeno persistente no sistema de proteção social brasileiro que caracteriza um modelo meritocrático-particularista – o estabelecimento de benefícios a partir de bases de definição pautadas nas diferenças de renda e de condições sociais prévias e presentes no processo de inserção no mercado de trabalho¹³.

Fato interessante a ressaltar é que, conquanto ainda fosse considerada uma instituição mutuária, o Montepio estava sendo entendido como uma seção da Diretoria da Fazenda, sendo, portanto, parte da própria ossatura do Estado. Embora contasse com três “funcionários de categoria”, sua administração ficou circunscrita ao Secretario Geral do Estado (ligado diretamente ao interventor) como seu presidente, ao Procurador Geral,

¹³ Baseada no estudo de diversos autores. DRAIBE (1990), encontra três padrões básicos de proteção social o residual (ou liberal) no qual a política social intervém *ex-post* na perspectiva de suprir falhas do mercado, apresentando um corte seletivo, ou seja, uma localização nos indivíduos e grupos considerados mais vulneráveis, tendendo sempre a reproduzir as desigualdades sociais; o meritocrático-particularista (ou conservador produtividade (trabalho), enquanto intervenção parcial e complementar às instituições econômicas tendendo a privilegiar os grupos) que se estrutura em torno do mérito, garantindo direitos e obrigações ligados à status, ocupação ou economicamente estratégicos e/ou politicamente mais fortes; e o institucional (social-democrata) cuja característica

como seu vice-presidente, ao Diretor da Secretaria Geral do Estado, ao Contador da Diretoria da Fazenda, como seu secretário. Além de não terem funções definidas, os “funcionários de categoria” eram eleitos anualmente, em janeiro, pelos demais membros da Diretoria, dentre os sócios da entidade. O tesoureiro era eleito pela Diretoria, devendo ser funcionário da Fazenda e para isso recebia uma gratificação mensal de Rs 250\$000.

Considerando a perspectiva explicitamente corporativista assumida pelo Estado, a partir de 1930, é possível compreender a tutela exercida sobre essa instituição, já que não havia lugar para a representação autônoma de interesses, principalmente em se tratando de funcionários do próprio Estado.

Face à situação financeira da instituição, chama atenção que, embora fosse uma tendência geral das instituições previdenciárias no período, não se observou, nesse decreto, a previsão de aumentos na contribuição mensal dos segurados.

Conforme dito anteriormente, essas alterações no Montepio foram efetuadas no decorrer do processo eleitoral constituinte, sendo provavelmente um dos indicadores da intenção do interventor de interferir no pleito.

Para REIS (1992, p. 83) a formação da Constituinte Estadual representou a primeira vitória das oposições num processo eleitoral, mas, após passados dois meses da eleição de Aquiles Lisboa para o governo do Maranhão, os partidos da situação começaram a atritar-se com o governo, gerando uma crise que culminou com a decretação de “impeachment”, do chefe do executivo estadual não acatado pelo Partido Republicano, o que levou a uma duplicidade de poderes no Estado. A dinâmica política, assim, conduziu à intervenção federal, sendo nomeado em 5 de junho de 1936 o

básica é ser universal, com ampla cobertura de riscos e contingências, tendendo a garantir uma renda mínima enquanto patamar básico de vida digna do cidadão.

major Carneiro de Mendonça como interventor, o qual só ficou à frente do cargo por dois meses.

O nome de Paulo Martins de Souza Ramos, que acabou tomando posse como governador em 15 de agosto de 1936, apareceu como uma opção do governo central no sentido da negociação do fim da intervenção. Não representou, porém, o encerramento da crise já que os líderes da oligarquia não apresentavam capacidade para:

“a) estabilizar uma composição de governo mais ampla, essencial nas condições de inexistência da costumeira maioria unipartidária; b) reorientar as relações do núcleo oligárquico com os emergentes setores urbanos, de maneira a flexibilizar o acesso aos postos de representação política.”
(REIS, 1992, p. 85)

A tarefa de Paulo Ramos, nesse quadro, seria funcionar como uma alternativa de aglutinação política e para isso deveria fundar um novo partido – Partido Evolucionista Maranhense – e desenvolver estratégias para sedimentar o embrionário corporativismo urbano.

O Estado Novo encontrou Paulo Ramos como governador do Maranhão e o transformou em interventor federal. Até então, ele vinha tentando interferir nas relações políticas, ampliando as bases de sustentação do seu governo pela incorporação do empresariado e pela subordinação dos sindicatos ao Estado. Ao lado disso, realizava atos de intimidação e até violência contra seus opositores políticos. Este foi um período nacionalmente caracterizado como de radicalização ideológica e crescente mobilização de massas. E já sob a vigência da Lei de Segurança Nacional, o governador maranhense realizou intervenções (que na linguagem da época significavam invasões de associações, sindicatos, etc. com espancamentos e prisões), tomando aos poucos o controle do processo político, através da repressão.

3 A CRIAÇÃO DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO (IPEM) EM 1938

3.1 A modernização do Estado maranhense na interventoria de Paulo Ramos (1937-1945)

A criação do Instituto de Previdência do Estado do Maranhão (IPEM) se deu na administração do interventor Paulo Ramos. Tendo assumido a chefia do Maranhão em agosto de 1936, Paulo Ramos realizou sua administração basicamente dentro do Estado Novo quando assumiu a interventoria após ter completado apenas um ano como governador eleito pela Assembléia Estadual.

Paulo Ramos colocava-se como representante direto de Getúlio Vargas e como reprodutor local das suas iniciativas. A perspectiva desse interventor era construir no Estado uma espécie de miniatura do “colosso” nacional, como se pode observar:

“Dá V. Excia. o padrão, erguendo um monumento ciclópico, com seus contornos de enormes proporções. Eu trabalho com a técnica do operário que executa miniaturas, numa modesta oficina. Nos diminutos e delicados traços, burilados em insignificante pedra ele tem que aperfeiçoar a expressão nítida e reduzida do modelo [...] Só assim, e não de outro modo, o observador da miniatura verá na sua gravação a compleição atlética de que é a cópia.” (MARANHÃO. Governo do Estado, 1937-1945 (Paulo Ramos). Relatório do Interventor Paulo Ramos. São Luís: DEIP. 1941, p. 3)

Com Vargas houve um duplo movimento de mudança na estrutura produtiva e nas relações Estado/sociedade que alterou profundamente desenvolvimento das relações econômicas e do processo político no país.

A Revolução de 30 foi articulada, nacionalmente, por uma coalizão composta das dissidências oligárquicas e dos tenentes – parcela jovem dos militares oriundos das classes médias urbanas – tendo sido

ainda incorporadas as classes trabalhadoras e o empresariado urbano na perspectiva de ampliação das suas bases de apoio político,

Fundado nessa coalizão heterogênea e instável, o projeto varguista desenvolveu-se no sentido da instituição de um processo de desenvolvimento assentado no Estado como regulador das relações sócio-econômicas nacionais de forma a substituir as importações pela industrialização. Adotou, nesse sentido, uma política cada vez mais nacionalista e desenvolveu-se, possibilitando o resgate do prestígio da indústria e do comércio como elementos produtores da riqueza nacional, devendo ser, por isso, reconhecidos em sua importância para o país.

Face à dificuldade em superar o modelo exportador de produtos primários graças, principalmente, à importância do setor agrícola em termos de geração de divisas, consolidou-se, no país, a partir de então, uma dualidade entre o setor de agricultura, em geral tradicional, e um setor industrial urbano moderno, continuando o primeiro a ocupar um lugar no bloco do poder ao lado das demais forças aglutinadas em torno do Estado - os industriais, a classe média urbana e a mão-de-obra urbana.

Sedimentou-se no período o corporativismo que se mostrou adequado a um sistema tradicional de dominação pelo qual o Estado patrimonial procurava organizar os grupos funcionais e de interesses em instituições supervisionadas pelo Estado. Observou-se a inexistência de um processo de representação de interesses de setores da sociedade, fundamentado na competição e negociação públicas da incorporação de suas demandas na agenda estatal. Dava-se uma negociação direta entre o Estado patrimonial e esses setores quanto à sua inclusão ou exclusão nos mecanismos de acesso aos benefícios oferecidos pelo governo.

No Maranhão, Paulo Ramos dizia-se guiado pelos princípios do Presidente em termos da orientação administrativa do governo – ação fundamentada no bem público, acima de quaisquer interesses

particularistas, fossem de grupos, classes ou partidos e, sobretudo, atenção voltada para o que era essencialmente popular: o bem comum, os interesses gerais.

Sendo alto funcionário de Ministério da Fazenda no Rio de Janeiro, Paulo Ramos não tinha vinculação partidária a nível local. Ele próprio se apresentava como eqüidistante dos partidos políticos o que o habilitava, na sua ótica, a pacificar o Estado, restaurando o crédito público e a confiança coletiva na ação da autoridade. Isto porque na sua interpretação eram os partidos, com suas competições e rivalidades, os responsáveis pelas crises e por outros fatores negativos que levaram o Maranhão à anarquia administrativa. Salientava que experimentara os efeitos contraproducentes das prolongadas e intensas lutas partidárias mantidas ao longo da história maranhense e reavivadas em 1937. Pessoa de confiança do Presidente, usou integralmente, quando nomeado, dos poderes que lhe concedeu a Constituição de 37 dissolvendo os “sindicatos políticos” que alimentavam os embates e empenhando-se em estabelecer a moralidade na administração da coisa pública.

Tais ações, em coerência com o movimento nacional, tinham como finalidade precípua a destruição da dominação oligárquica de base rural, embora setores do próprio componente oligárquico, tenham tido um papel destacado na coalizão que precipitou os acontecimentos de 1930.

Além disso, a Revolução de 30 teve ainda como eixo diretor a criação de condições políticas e econômicas para a supremacia do poder da burguesia.

No Maranhão, entretanto, no período em causa, cresceram as evidências da crise do parque industrial, implantado no Estado a partir de 1875. O governo de Paulo Ramos sentiu os efeitos da crise na indústria, especialmente a têxtil que era a mais importante na realidade estadual.

Destacaram-se no período apenas as atividades industriais ligadas à manufatura do algodão e ao beneficiamento do babaçu. Entretanto, esses ramos também seguiram o mesmo ciclo histórico de crescimento fundado em problemas de ordem estrutural e crise, reforçando o caráter agrário tradicional da economia local.

Assim, percebe-se que a ausência de uma burguesia e um operariado industriais dificultou que se transitasse internamente do primeiro objetivo revolucionário – derrubada da oligarquia agrária – para o segundo –supremacia da burguesia. Isso obstaculizou a ação dos governantes no sentido da modificação da estrutura produtiva local. Os novos agentes administrativos (de extração social média) optaram, então, por reformas administrativas e políticas pelas seguintes razões:

“1) debilidade econômica do Estado, que impedia a introdução de mecanismos que levassem à superação de formas pré-capitalistas de produção preponderantes no Maranhão e

2) a inexistência de uma burguesia economicamente capacitada para participar do processo de transformação econômica do Estado, através da aplicação de recursos em setores modernos, de parceria com o Estado.” (CALDEIRA, 1981, p. 11-12)

Nesse contexto, a integração do Maranhão no sistema nacional de acumulação capitalista deu-se pela colocação deste Estado como produtor de alimentos destinados ao Sul e Sudeste industrializados¹⁴.

Ressaltando a vocação agrícola do Estado que induzira inclusive ao florescimento das indústrias pois “em nenhuma outra parte do Brasil a terra se apresenta mais fecunda, farta e dadivosa” (MARANHÃO. Governo do Estado, 1937-1945 (Pauto Ramos). Relatório do Interventor Paulo Ramos. São Luís: DEIP. 1943, p. 43), o interventor Paulo Ramos, no

¹⁴ Face à sua inaptidão produtiva para atender a contento essa requisição posta pela divisão nacional do trabalho, São Luís passou a vivenciar nesse período um certo esvaziamento econômico, o que trouxe como consequência o crescimento concomitante de sua função administrativa.

decorrer de toda a sua administração, re velou preocupação com a questão agrária, bem como corri a precariedade dos transportes e o sistema rodoviário como fatores essenciais para o escoamento da produção, desenvolvendo esforços sistemáticos no sentido de incrementar esse ramo de atividade que se constituía na sua visão “o grande esteio da economia pública”.

Convencido da importância estratégica do comércio no equilíbrio financeiro do Estado e considerando as suas ligações com as atividades agro-exportadoras e industriais, o interventor procurou influir na produção agrícola e também na indústria de forma a estimular a geração de produtos que exercessem influência positiva no setor comercial.

Mas em razão do seu peso significativo na economia do Estado, o comércio beneficiou-se não só da intervenção sobre outros setores produtivos que influenciavam no seu movimento mas também de medidas protetoras “para colocá-lo a salvo das surpresas dos negócios sem garantias legítimas”. (MARANHÃO. Governo do Estado, 1937-1945 (Paulo Ramos). Relatório do Interventor Paulo Ramos. São Luís: DEIP. 1940, p. 60)

Convém frisar que mesmo face às dificuldades em processar uma mudança estrutural na economia maranhense, a interventoria em causa caracterizou-se pela expansão da máquina burocrática e pelo crescimento das instituições públicas com uma conseqüente ampliação da intervenção estatal na vida social. Destacou-se ainda pela consolidação da autonomia administrativa, através do distanciamento das tradicionais oligarquias que historicamente disputaram a máquina burocrática.

Os recursos humanos alternativos que corresponderam às expectativas de prática de fidelidade ao Estado (ao regime e ao seu chefe) fundada no binômio dependência/proteção que caracteriza relações de

dominação tradicionais, Paulo Ramos foi encontrar nos intelectuais, requisitando-os na própria Academia Maranhense de Letras.

“Com a derrocada social, multiplicou-se a significação numérica de intelectuais provenientes da sociedade dominada, constituindo-se a afirmação pela inteligência um instrumento e um mecanismo de ascensão social”. (CORRÊA, 1993, p. 209)

A adesão dos intelectuais correspondeu, na visão do estudioso citado, tanto a perspectiva de desfrutar de maior estabilidade material, desconhecida na aventura da sobrevivência independente como a uma identificação ideológica com os preceitos estado-novistas que se constituiu uma força material suficiente para induzi-los a compartilhar das responsabilidades administrativas do governo.

“Transparecem os elementos em articulação política: a convicção política primordial (isto é, a defendida por Pauto Ramos), o afastamento oligárquico da máquina do Estado, a substituição das clientelas pelos intelectuais (desde que fossem 'construtivos), a repetição do paternalismo populista de Getúlio Vargas e, sobretudo, a imaginação da decadência, altamente estimulada, de que começava a processar-se o renascimento econômico-espiritual maranhense.” (CORRÊA, 1993, p. 211)

De acordo com OFFE (1984, p. 123-125), o conteúdo do Estado capitalista é determinado pelo desenvolvimento e pelos requisitos do processo de acumulação, sendo a forma-mercadoria o ponto de referência geral da política estatal. Sendo privada a produção e estando o poder público impedido de organizá-la segundo seus próprios critérios, procura manter condições políticas que favoreçam o processo acumulativo pois é dele que depende, via sistema tributário, o volume de recursos que ficará sob seu gerenciamento.

Face a essa dependência, a perspectiva adotada por Paulo Ramos foi de intervenção nos diferentes setores produtivos, tendo em vista a prosperidade da economia estadual- Tal intervenção fazia parte de uma

clara intenção do interventor de incrementar a capacidade extrativa do Estado de forma a ampliar o volume de recursos financeiros sob seu controle, o que se constituía elemento fundamental na sua afirmação como produtor de benefícios e serviços sociais.

Usando integralmente os poderes conferidos à interventoria pela lei básica, Paulo Ramos iniciou uma “comedida interferência do Estado no espaço reservado às classes, visando despertar no seio destas o espírito de iniciativa e um maior interesse pela obtenção de melhores condições de vida.” (MARANHÃO. Governo do Estado, 1937-1945. (Paulo Ramos). Relatório do Interventor Paulo Ramos. São Luís: DEIP. 1943, p. 42)

Concomitantemente, procurou promover a restauração da ordem administrativa, o melhoramento do aparelhamento burocrático e o aperfeiçoamento nos mecanismos de fiscalização e arrecadação das rendas públicas.

Essa perspectiva viabilizou a ampliação da presença do Estado não só no processo produtivo como na regulação da reprodução social, admitindo a assimilação da proteção social e da função distributiva como parte mesmo da estratégia de desenvolvimento.

Assim, passaram a se constituir áreas fundamentais de atuação na dinâmica de operacionalização da proposta social do governo o trabalho, a saúde e a educação, evidenciando-se uma clara ampliação das estruturas e instrumentos administrativos bem como das instituições públicas nessas áreas.

Nesse contexto, havia necessidade de ampliação, racionalização e modernização da máquina burocrática, sendo tarefa urgente a especialização de funções e a capacitação técnica.

A criação do Departamento de Administração do Serviço Público –DASP – no Estado teve origem numa dupla constatação do interventor:

- a) a da necessidade de reajustamento da máquina administrativa tendo em vista atingir um mais alto nível de rendimento face ao progressivo desenvolvimento das atividades governamentais;
- b) a da urgência em abolir o espírito de uma época já extinta que levava a um funcionamento anacrônico da aparelhagem burocrática, sem a precisão e eficiência necessárias ao desempenho das novas e múltiplas tarefas do Estado.

A exemplo do que ocorreu a nível nacional, o ingresso nos cargos do serviço público passou a ser vinculado a um sistema de concurso. Entretanto, as categorias especiais de extranumerários e interinos (pessoal extraquadro), com recrutamento independente de seleção pública, revelava a intenção do regime e do governante local de construir uma espécie de espaço de negociação, através da barganha desses cargos, construindo uma rede de apoio de cunho clientelístico.

Com isso, convivia-se com componentes administrativos modernos relacionados ao merecimento, ou seja, ao recrutamento seletivo, e componentes tradicionais, fundados na escolha clientelista para o cargo.

De toda forma, processaram-se mudanças significativas nas relações Estado-sociedade. Estas implicaram transformações no aparato estatal administrativo, para dar conta das novas tarefas compatíveis com a posição intervencionista do Estado. Tal conjunto de alterações permite entender a institucionalização de novas formas de proteção ao servidor público já que este se constituía instrumento fundamental na nova estrutura e dinâmica de exercício de poder.

Tal reflexão permite dimensionar a importância e o papel do Instituto de Previdência do Estado do Maranhão – IPEM – no contexto da proposta governista de constituir uma camada administrativa, encarregada dos processos de mediação, moldada segundo o espírito da época.

A relação de Paulo Ramos com as classes sociais seguiu os mesmos moldes do projeto de Vargas: simultaneamente às medidas de

repressão política, procurava elaborar um discurso que, baseado nos benefícios materiais, instituições e empreendimentos, constituísse uma imagem do Estado, da sociedade e da relação entre ambos, na perspectiva de implantação dos alicerces do consenso social em tomo do regime implantado.

O discurso predominante enfatizava, recorrentemente, a fundação de uma ordem política nova, a construção de um novo Estado – o Estado Nacional – que representava um renascimento, um verdadeiro redescobrimiento do Brasil (GOMES, 1994, p. 173-194).

A elaboração da concepção de Estado Nacional conduzia na dupla direção da negação do passado e enaltecimento do futuro mediado pela ação firme no presente.

O principal alvo da crítica de Paulo Ramos à República Velha era o seu liberalismo – sua visão individualista, sua inadequação à realidade do Brasil e do Maranhão, precisando ser afastado em benefício do país.

Para o interventor, o sufrágio universal aliado à forma de organização da representação política, proporcionara clima favorável à proliferação de partidos políticos que estavam empenhados na conquista de posições rendosas, organizando-se em tomo de homens e não de idéias e que sobretudo serviam aos caprichos dos seus membros e não aos interesses do povo.

Ainda, segundo o interventor, no Estado individualista ou liberal os interesses da sociedade cediam aos do indivíduo não dando atenção aos interesses públicos.

Para Paulo Ramos e seus aliados no Maranhão, o liberalismo só servira para dar liberdade aos caudilhos territoriais, os quais, através da capangagem, ameaçavam cidades, aldeias e famílias, o que determinara a decadência material, intelectual e política do nosso Estado.

Além do mais, o liberalismo era visto como um ilusionismo. Por ser inadequado à realidade e também ultrapassado no tempo, esse sistema político se constituía, para os articuladores do discurso do Estado Novo, uma mistificação, não passando de uma expressão declaratória de um sistema alicerçado na farsa e na ilusão.

Agora não se colocava mais o cidadão como elemento nuclear do mundo político pois isto significava submeter a sociedade a uma vida de estilo hobbesiano. O Estado era a referência, era o **dínamo que cria forças produtoras do engrandecimento coletivo**. A partir de então, o Estado passou a ser visto como o próprio fundamento da sociedade e **fora dele qualquer poder era considerado anticonstitucional**.

Feito o balanço da Primeira República “o Estado-Novo coloca-se como divisor de águas entre o ‘Velho Brasil’ e o ‘Brasil-Novo’, possibilitando ao País retomar aos seus ‘verdadeiros’ caminhos ...” (RODRIGUES, 1993, p. 98). Isto porque a Revolução de 30 e, especialmente, o Estado Novo tinham uma dimensão restauradora já que mudariam a situação anterior de anarquia e de caos- Além disso, o Estado Novo, de acordo com o discurso elaborado, correspondia aos anseios do povo que não necessitava de intermediários no seu relacionamento com o governante.

A grande marca distintiva e legitimadora das mudanças políticas do pós-30 era a preocupação e a forma de resolução da questão social. A legitimidade do regime estava, então, na superação da pobreza das massas e na promoção do desenvolvimento. Para isto, era preciso enfrentar a dimensão econômica do problema, mas, sobretudo, tratá-lo sob uma ótica eminentemente política.

Foi no contexto desse raciocínio que pregava a imposição de medidas necessárias ao favorecimento de uma situação mais humana e inclusive mais cristã ao trabalhador brasileiro que foi colocada a

necessidade de implantação da legislação social e do direito trabalhista, através da sanção do poder público.

Era aí que residia, de acordo com o discurso veiculado, o caráter verdadeiramente democrático do regime, não importando a feição constitucional por ele assumida. Até porque tal regime, em conformidade com a visão repassada, era uma aspiração unânime de toda a coletividade e deitara raízes profundas no íntimo dos brasileiros.

Essa mudança política podia ser constatada e expressava, ao mesmo tempo, as transformações operadas no mundo moderno. Três eram as razões apontadas para a resistência ao novo regime no Maranhão:

- a) o caráter conservador do povo que o inclinava ao apego ao passado e à tradição e o colocava num ambiente fechado às influências criadoras das idéias novas impulsionadoras do progresso;
- b) a persistência de alguns em pleitear “o fortalecimento dos centros locais e provinciais, à maneira saxônica, para melhor garantia das liberdades dos cidadãos contra o poder central” [...] fazendo “uma aplicação inconsciente do conceito inglês desse poder – conceito justificável entre ingleses, porque entre eles o poder central sempre foi o grande inimigo das liberdades individuais e das franquias locais. (FREITAS, 1938, p. 25) Essa posição revelava, conseqüentemente, não compreensão de que no Brasil, ”o poder central sempre intervém para garantir aos cidadãos na integridade dos seus direitos, no gozo de suas liberdades na inviolabilidade do seu domicílio ou da sua pessoa.” (FREITAS, 1938, p. 25)
- c) existência de uma mentalidade não genuinamente brasileira estimulada pelos “insidiosos demagogos do comunismo truculento e do fascio indesejável que nos pretendiam impor um sistema político de força, de sangue e de degradação.” (FONTES, 1938, p. 61)

Dizendo-se fundado naquilo que era essencialmente nacional, o Estado-Novo opunha-se ao mesmo tempo tanto às fórmulas liberais de governo quanto às experiências totalitárias, quer comunistas quer fascistas, passando a democracia brasileira a ser vista como uma , organização estatal que visava promover o bem do povo trabalhador. Para isso, “urgia que do Estado se fizesse um aparelhamento eficiente e poderoso,

impulsionado por intensa força permanente, com a finalidade única de promover a prosperidade coletiva.” (COSTA, 1938, p. 11)

Nesse contexto, era preciso que a atuação estatal encontrasse o justo equilíbrio entre a liberdade de iniciativa individual e a salvaguarda dos interesses da sociedade, fugindo dos extremismos da supervalorização do mercado ou da sua negação.

Para isso, o Estado devia ir além da sua função de polícia para se tornar um verdadeiro coordenador na distribuição da riqueza nacional. O ponto de referência da ação não só do Estado mas de cada um, era o bem comum, o que colocava no interesse social o critério de limite da liberdade individual.

A construção do Estado Novo Nacional passava pelo centralismo administrativo e pela aglutinação de todas as forças sociais em torno do chefe da nação.

Era necessária, entretanto, a existência de corpos intermediários entre povo e governante. Estando os partidos e assembleias descartados como fonte da vontade popular e sendo o trabalho nesse contexto o centro da vida pessoal e social, as corporações e associações passaram a se constituir em mecanismos de consulta do Estado acerca das verdadeiras necessidades sociais. Considerando a sua experiência de contato direto com o povo, tais corporações e associações passaram a ser vistas, através de funções de especialização técnica, como interlocutores válidos e como órgãos representativos da vida econômica do país e, conseqüentemente, como expressão da vontade popular.

Criaram-se, então, formas de contato entre governo e as classes. No Maranhão, ao se referir ao Conselho Administrativo, **composto de pessoas pertencentes às classes**, o relatório do governo afirmava:

“Semeado como se acha o meio político, sem as miasmas da politicagem anteriormente reinante, há no Maranhão de hoje, um entendimento salutar entre o governa e os representantes das classes e entre estas e os compromissos do Estado e dos municípios.” (MARANHÃO. Governo do Estado, 1937-1945. (Paulo Ramos). Relatório do Interventor Paulo Remos. São Luís: DEIP. 1943, p. 111)

Assim, a vontade popular advinha não dos partidos, instrumento tradicional de representação liberal, nem do voto, mas de um outro tipo de participação – via corporação e órgãos técnicos.

Nesse quadro político, somente o povo (hierárquica e corporativamente organizado) e o Estado (corporificado na figura do presidente) eram os atores legítimos. A relação direta entre o líder e a massa comportava, assim, uma representação simbólica e uma representação corporativa de interesses.

Com isso, se sedimentava a **ideologia da outorga**, ou seja, a idéia de que a legislação social era fruto da generosidade do Presidente, ao mesmo tempo em que se constituía um dever do estadista. Apagava-se o passado de luta dos sindicatos e dos movimentos urbanos para realçar o papel do Estado que, por um ato voluntário, gratuito e generoso, doava benefícios à população ao mesmo tempo em que era obrigado a fazê-lo no cumprimento do seu dever de garantir a justiça social.

Aqui a relação Estado/sociedade foi transformada numa relação pessoal entre chefe da nação (e seus representantes nos Estados subnacionais) e todo o povo, sendo povo os que trabalhavam, estando por isso solidários entre si e com a autoridade. Esse contrato entre povo e presidente fundamentava a idéia de doação das leis sociais.

“As leis sociais eram uma dívida da coletividade nacional para com os trabalhadores, o que significava tanto a possibilidade do bem-estar material, quanto a demonstração de proteção, da atenção que, merecidamente, deviam receber. A legislação não era uma caridade. No entanto, ela

comportava o sentimento da generosidade, da virtude do Estado e do estadista.” (GOMES, 1994, p. 215)

Esta demonstração de generosidade, porém, não eximia o trabalhador do dever do trabalho nem fugia à idéia de que cada um deveria ocupar seu **lugar econômico**. Por isso, não trabalhar significava cometer um crime, constituindo o reverso da cidadania.

Essa base simbólica reforçou a dimensão econômica que parametrava o conceito de cidadania. Foi construído um modelo de cidadão – o trabalhador nacional – que restringia ao **status** ocupacional o critério de inclusão/exclusão no campo dos direitos, especialmente os sociais.

SANTOS (1979) elaborou o conceito de cidadania regulada na perspectiva de dar conta desse mecanismo de engenharia institucional segundo o qual o direito de cidadão deve ser relacionado ao lugar ocupado no processo produtivo.

“Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal.” (SANTOS, 1979, p. 76)

Diferentemente dos países centrais que asseguraram a incorporação autônoma dos indivíduos tendo como eixo a noção de cidadania, no Brasil, a incorporação ao sistema de proteção social foi controlada, sendo as relações Estado/sociedade marcadas pelo tradicionalismo.

O corporativismo se constituiu, na verdade, uma face mais moderna do Estado patrimonial que, correspondendo ao modelo de substituição de importações adotado, procurava articular as corporações/associações e grupos de interesses a partir das instituições do Estado.

Nesse contexto, as medidas de política social e dentro delas a proteção social ao servidor público, reforçaram o modelo de Estado do período Vargas, constituindo-se mecanismo importante em termos de cooptação de amplos setores sociais, o que se tornou estratégia fundamental na reacomodação do Estado patrimonial.

3.2 Interesses presentes no processo decisório da criação do IPEM

Conforme visto na seção anterior, a administração de Paulo Ramos se caracterizou por significativas mudanças no aparelho estatal, dentre as quais se destacou a organização de uma instituição de proteção social ao servidor público – o IPEM que se constituiu num importante mecanismo favorecedor da sedimentação do estrato de mediação dos interesses sociais nos moldes requeridos pelo projeto político varguista.

Dessa forma, a reorganização da proteção social ao servidor público estadual, pela extinção do Montepio e criação do IPEM no contexto de transformações mais gerais a nível nacional, foi conseqüência da confluência de dois fatores inter-relacionados:

1) mudança nas relações Estado/sociedade, expressa na ampliação da intervenção do poder público na vida sócio-econômica, especialmente através de políticas de proteção ao trabalho e de defesa do capital, implicando a expansão geral do poder funcional do Estado e na proeminência do Executivo pelo rápido crescimento do estamento burocrático;

2) mudança na estrutura e organização do próprio Estado, determinando alterações substanciais nos mecanismos de constituição do estrato de mediação político-administrativa que correspondessem às exigências de aperfeiçoamento do seu funcionamento burocrático.

Com isso, a origem do IPEM esteve fortemente relacionada a interesses situados dentro do próprio Estado em modernizar a máquina

burocrática de forma a dotá-la de maior capacidade de diagnosticar problemas e elaborar alternativas de solução, possibilitando-lhe “filtrar” os interesses sociais a partir da ótica do próprio Estado.

Nesse momento histórico, a modalidade de relacionamento Estado/sociedade exigia, para mediação das relações sociais, a constituição de um estrato moderno e capaz de se autonomizar frente aos grupos e classes em disputa na sociedade maranhense, necessitando, por isso, que se criassem mecanismos que garantissem a estabilidade e a eficiência no cumprimento das funções e um espaço próprio de movimentação do servidor.

Por isso, não se pode entender a proteção social ao servidor público estadual isolada das demais medidas no sentido do aperfeiçoamento burocrático pois

*“[ele] ... é medido pela sua estrutura de carreira, seu provento, **sua aposentadoria e pensão**, sua promoção, seu treinamento especializado, pela divisão funcional do trabalho, pela atribuição de responsabilidades, seu controle documental e sua estrutura hierárquica.”* (WEBER, 1993, p. 41) (grifos nossos)

É claro que se reconhece que as relações existentes na sociedade criam as condições básicas para a articulação de forças em torno dos recursos produzidos, o que se projeta sobre o Estado e o condiciona.

Mas é exatamente no processo de mediação dessa teia de relações e de interesses que o Estado se constitui enquanto ator, podendo ser mais ou menos impermeável às disputas e confrontos.

No período de Paulo Ramos, a dinâmica de construção do espaço do Estado dependia da constituição desse segmento administrativo e de sua autonomia relativa frente aos processos sociais, constituindo-se a proteção social ao servidor um aspecto importante nesse contexto.

A capacidade extrativa do Estado, conforme destacado na seção anterior, foi incrementada no período, e se constituiu, certamente, fator fundamental no poder do interventor de expandir e de reforçar o estamento estatal, no seu papel de produtor de benefícios e serviços-

A promoção de reformas no aparelho do Estado, de forma a garantir maior eficiência na fiscalização e arrecadação aliada à reorganização no sistema e na legislação tributários, rendeu frutos imediatos pois já em 1936 foi arrecadado mais do que o previsto. Até 1942 a receita pública foi elevada de onze para trinta e dois milhões, havendo amortização regular da dívida pública.

Assim, estavam dadas as condições objetivas (maior volume de recursos financeiros sob o controle do Estado) e a vontade política do chefe do governo estadual em implementar uma política de previdência para o funcionário público.

Entretanto, tal política não correspondeu apenas a objetivos do próprio Estado. Os funcionários públicos, em geral, tinham interesses concretos em torno da questão. Estes interesses se expressaram não só pela explicitação de demandas nesse sentido, desde o período anterior a Paulo Ramos, como também pela criação de mecanismos próprios de proteção social ao servidor, através da Liga dos Funcionários Públicos. Nesse sentido, pode-se considerar que os processos mobilizatórios anteriores, tornando presente a existência palpável de urna situação de conflito em potencial, representaram elementos que provavelmente induziram à criação do IPEM. Tal suposição se reforça se considerarmos a natureza predominantemente administrativa do Maranhão, e principalmente de São Luís, onde o emprego público, embora mal remunerado e sujeito a constantes atrasos, representava uma alternativa mais ou menos segura de garantia de sobrevivência econômica, já que o setor privado era limitado em termos de absorção de mão-de-obra.

Porém, a prática política de Paulo Ramos, seguindo o exemplo de Getúlio, consistia na ocupação do “espaço de demanda” dos grupos e classes, apresentando os frutos de um longo processo de luta como atos de doação do governante.

Paulo Ramos conjugou com eficiência a repressão política e a ideologia da outorga, para divulgar a idéia de que o IPEM, por exemplo, era fruto da preocupação pessoal do chefe do Executivo. Este divulgava que a situação de instabilidade do Montepio, principal instituição de proteção ao servidor público estadual, era preocupante, o que representava perigo de comprometimento do futuro das famílias dos funcionários públicos pelas quais era obrigação do governante velar.

Por outro lado, a própria atuação política dos funcionários públicos sofreu uma inflexão no governo de Paulo Ramos. A União dos Funcionários Públicos, criada em 1925, desenvolveu, na década de 30, ações em defesa da categoria. Entretanto, embora tenha exercido pressão sobre o governo via abaixo-assinados e exposição de motivos, não alcançou um nível mais avançado de politização na defesa de seus interesses, inclusive porque os participantes se dividiam quanto à percepção do regime e à aceitação do seu projeto político.

Ocorreu, então, um certo *adesismo* do funcionalismo público à proposta de Paulo Ramos a ponto de terem sido celebrados, sob patrocínio do Estado, em 1939, 300 casamentos de funcionários públicos e operários sindicalizados em cerimônia de honra no próprio Palácio do Governo.

Assim, fosse por medo da repressão ou por assimilar a conteúdo ideológico divulgado pelo interventor, o funcionário público perdeu mais ainda a sua capacidade, já limitada, de articular e expressar seus interesses de forma autônoma.

Entretanto, em coerência com a perspectiva varguista de privilegiamento de grupos estratégicos, Paulo Ramos incorporou a categoria

dos funcionários públicos não só porque eram necessárias mudanças internas na própria forma de constituição do estrato administrativo, mas também pela importância que ele tinha relativamente aos demais grupos na sociedade maranhense. Isto porque embora essa categoria não pudesse ser comparada, em termos de poder de influência, por exemplo, aos comerciantes, mostrava, até pelo seu peso numérico, que não podia ser desconsiderada em pelo menos algumas de suas reivindicações.

E face ao fechamento dos canais tradicionais de representação política, é coerente supor que se desenvolveu um relacionamento direto entre Estado e servidores públicos, mas tendo sempre o primeiro o comando do processo,

É conveniente registrar nesse sentido que a decisão de projetar uma instituição previdenciária adveio do próprio chefe do Executivo que contratou o técnico Ivo Familiar, do Instituto Nacional de Previdência (incorporado posteriormente pelo Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado – IPASE) para organizar planos de previdência fundados em cálculos atuariais rigorosamente exatos.

Quanto a isso, é digno de registro a tendência verificada, ao longo da história do IPEM, em seguir padrões nacionais, dando ao nosso sistema um certo caráter de imitação. Mais do que isso até: tratou-se provavelmente de um processo de rompimento dos “particularismos” da República Velha, tendo sido irradiado pela própria burocracia previdenciária em todo o Brasil e incorporado pelos Estados subnacionais. Ressalte-se que o técnico Ivo Familiar foi também o responsável pela criação de outros institutos no Nordeste.

Sempre foi fato destacado por estudiosos o papel “de aprendiz e de difusor do ‘novo’ em política social por parte de uma elite técnica que monopolizou, durante mais de 20 anos, o debate sobre as reformas e os caminhos da previdência social.” (HOCHMAN, 1988, p. 84)

Dessa forma, pode também ser um elemento importante nesse contexto a assimilação, por parte da burocracia das antigas entidades da área, das novas idéias divulgadas pelas elites técnicas nacionais no campo previdenciário.

Com isso, o espaço de demandas e respostas esteve restrito, fundamentalmente, ao Executivo estadual e aos próprios funcionários, não se registrando interesses explícitos de outros grupos em torno da questão.

Um grupo que poderia ter interesse direto nessa política era o prestador de serviços médicos. Entretanto, a prática liberal de exercício da medicina no período se constituiu um limite para a explicitação de demandas desse segmento em torno da questão, de forma a interferir no processo decisório. Verificou-se, inclusive, durante todo o período da administração de Paulo Ramos, conforme mostram seus relatórios, que quase nenhum tipo de relação entre o IPEM e instituições médicas foi estabelecido.

Apesar de constar de sua legislação a previsão de prestação de assistência médica, a atuação desse Instituto prendeu-se, no governo de Paulo Ramos, à prestação de benefícios pecuniários e à carteira imobiliária. Esta, por sua vez, foi incluída no plano previdenciário muito mais como conseqüência das demandas da população em geral, e do funcionário público maranhense em particular, por habitação, do que como resultado da capacidade de articulação e representação dos interesses do setor da construção civil junto ao Estado. É claro que a própria iniciativa do governo deve ter estimulado posteriormente os grupos do campo imobiliário no sentido de procurar interferir no processo de forma a que as decisões tomadas pelo governo correspondessem a seus interesses.

Um outro fator que determinou a inclusão do programa habitacional nos planos previdenciários em geral, relacionou-se às

perspectivas de geração de recursos que foi assumida no governo Vargas, conforme será destacado na próxima seção.

Enfim, a criação do IPEM correspondeu a interesses tanto do Estado como dos funcionários públicos, mas a dinâmica política que determinou o processo decisório colocou nas mãos do Executivo o poder de definir, a partir de que, como e em que os funcionários seriam atendidos.

3.3 O IPEM - benefícios, estrutura, sistemática de administração e financiamento

3.3.1 Considerações gerais

Na opinião de MALLOY (1986), grande parte dos conceitos jurídicos e administrativos bem como princípios, regras e esquemas de concessão de benefícios instituídos a partir de 1930 já estavam estabelecidos desde a República Velha. Para esse autor, o “mérito” de Getúlio foi implementar e ampliar uma estrutura e um modelo já existentes, dentro de um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade.

No Maranhão, da mesma forma, a criação do Instituto de Previdência não representou a introdução de mecanismos de proteção social ao servidor público estadual. Ao invés, consistiu na redefinição das bases de organização da instituição anteriormente existente (o Montepio dos Funcionários Públicos) tendo em vista moldá-la a critérios atuariais mais rígidos. Ela representou ainda a ampliação dos benefícios e serviços, tendo em vista atender às novas demandas de adequação do funcionalismo às exigências de ampliação do intervencionismo estatal.

A organização do IPEM situou-se num movimento mais amplo que deu origem a diversos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) os quais foram paulatinamente substituindo as CAPs, abrangendo não somente empregados de empresas isoladas mas o conjunto de trabalhadores de uma mesma categoria ocupacional. A cobertura aos

segurados inseriu-se numa dinâmica que ia, pouco a pouco, se estendendo, incluindo um grupo após o outro¹⁵.

A organização dos IAPs, fundamentada em um princípio de abrangência – categorias profissionais – mais abstrato que a noção mais concreta, baseada na empresa, das CAPs, foi uma das expressões das inovações coerentes com o projeto geral de modernização iniciado por Vargas. Entretanto, o sistema de Institutos conservou do seu antecessor a tendência para dividir a população trabalhadora em unidades funcionais distintas.

MALLOY (1986, p. 76) afirma que mesmo considerando-se as importantes modificações que introduziu, o sistema criado a partir de 1930 guardou a mesma lógica da Lei Eloy Chaves. Isso poderia ser percebido, segundo ele, pelo fato de que, embora os benefícios e serviços se constituíssem direitos conferidos pelo governo, estavam também baseados na obrigação contratual do segurado de contribuir no presente para sua proteção no futuro.

Tais Institutos, segundo SANTOS (1979, p. 31), congregaram duas ordens de problemas - o da acumulação e o da equidade -, o que representou uma inflexão no comportamento do Estado. Este, até então, se preocupava, precária e minimamente, em reordenar as relações no processo de acumulação, deixando que a questão social, **stricte sensu**, fosse enfrentada privadamente, através de acordos de seguro envolvendo empregadores e empregados.

Convém dizer que a regulamentação dos conflitos no processo acumulativo obedeceu a parâmetros que subordinaram a cidadania à

¹⁵ “O sistema foi elaborado cronologicamente a saber: em junho, de 1933 criou-se o Instituto dos Marítimos (IAM); em maio de 1934, o Instituto dos Comerciários (IAPC); em julho de 1934, o Instituto dos Bancários (IAPB); e em agosto de 1937, o Instituto dos Trabalhadores na Indústria (IAPI), não implementado até 1938. Depois, em agosto de 1938, todas as CAP's dos trabalhadores de transporte e carga foram integrados num único instituto, a IAPETEC”. (MALLOY, 1986, p. 75)

regulamentação das profissões, à carteira profissional e ao sindicato público. A política previdenciária, então, sofreu as conseqüências desse processo que colocava no Estado a responsabilidade de definir quem era cidadão, via profissão, inserindo-se no espaço da cidadania regulada.

Ao vincular os benefícios concedidos às contribuições passadas que, por sua vez, eram baseadas nos salários (princípio que informava o sistema CAPs) o primeiro Instituto criado em 1933 – o dos marítimos (IAPM) – acabou por consagrar a desigualdade de benefícios destinados aos cidadãos estratificados em categorias profissionais.

“A vinculação entre acumulação – a contribuição de cada categoria profissional para o processo de crescimento, sinalizada pelo diferencial de salários – e equidade distribuição de benefícios proporcionais à contribuição pretérita – foi, assim, consagrada definitivamente.”
(SANTOS, 1979, p. 77)

Na história do sistema previdenciário brasileiro, portanto, transitou-se do princípio de **membership individual**, característico do sistema CAPs, para o sistema de cidadania regulada.

Nesse período, a perspectiva de enfrentamento da questão social se fundamentava ideologicamente na idéia de que tal questão não representava simplesmente um problema operário – era um assunto de todos os homens e de todas as classes já que todos eram trabalhadores na medida em que colaboravam com o valor social de seu trabalho.

De acordo com GOMES (1994, p. 213) a cidadania implicava a tripla participação em uma totalidade econômica (tendo em vista produzir riquezas), jurídica (com a finalidade de deter sua carteira de trabalho) e moral (a fim de adquirir uma compreensão do trabalho como dever/direito).

Essa concepção “totalista do trabalho” (GOMES, 1994, p. 223) colocava a resolução da questão social num âmbito de abrangência que englobava tanto a problemática social como a econômica. Isso implicava

estímulo à atividade produtiva e execução de políticas que garantissem, para o trabalhador, um número significativo de empregos e o acesso à propriedade de bens materiais.

A preocupação, nos anos pós-30, em superar os problemas dos trabalhadores brasileiros se expressou, dentre outras medidas, na criação de dois novos Ministérios – o do Trabalho, Indústria e Comércio e o de Educação e Saúde.

As ações empreendidas por esses Ministérios e Secretarias criadas ou reorganizadas nos Estados, podem ser englobadas em dois grupos de medidas:

- a) as voltadas para a reparação da perda da saúde, ou seja da capacidade de trabalho e de obter ganhos via atividade profissional, expressas na atuação da previdência e da assistência sociais;
- b) as que visavam impedir a perda de saúde e estimular a capacidade de trabalho oferecendo melhores condições de vida.

Essas iniciativas, seguidas pelas interventorias estaduais, ampliavam o escopo do intervencionismo estatal, fundado na perspectiva de superação das causas da pobreza e de promoção das necessidades básicas do homem – alimentação, habitação e educação, além da saúde.

Nesse contexto, o homem só ganhava sentido como trabalhador, sendo visto como “célula vital do organismo pátrio”. (GOMES, 1994, p. 223) A nível do discurso, a cidadania regulada se constituía simplesmente um reflexa da forma de organização social em que cada um só valia pela contribuição que prestava à pátria, através do trabalho.

Por meio dessa estratégia, a forma de relação entre Estado/grupos sociais fundou-se no patrimonialismo estatal via cooptação política que se expressou no Brasil, nesse período, pelo corporativismo que se refere “a um contexto no qual estruturas governamentais fortes e

relativamente autônomas compõem um sistema de representação de interesses baseado num pluralismo limitado e enfatizado.” (MALLOY, 1986, p. 25)

Permitindo um movimento de **privatização** do Estado por interesses particularistas, o padrão sob o qual emergiram as políticas sociais foi o cooptativo e seletivo característico da cidadania regulada, conjuntura na qual foram criados os IAPs.

Exatamente nesse contexto, de acordo com FLEURY (1985, p. 58-148), os Institutos de Aposentadorias e Pensões revelaram, contraditoriamente, uma orientação filosófica e administrativa intencionalmente contencionista.

No sistema CAPs as atribuições obrigatórias das instituições incluíam, indiscriminadamente, a prestação de serviços médicos e hospitalares, a venda de medicamentos “a preços especiais”, além da concessão de aposentadorias, pensões e outros benefícios menores. Já os IAPs adotaram um modelo que acabou por restringir a finalidade das instituições previdenciárias à concessão de benefícios, demarcando nitidamente a diferença entre Assistência (serviços) e Previdência (benefícios).

Essa tendência contencionista se expressou especialmente pela definição de limites orçamentários máximos para a realização de despesas com assistência médico-hospitalar e farmacêutica passando esta a ter uma prestação variável correspondente às disponibilidades financeiras das instituições.

Além do mais, a previsão de despesas e as verbas destinadas a esses serviços, ainda que abaixo dos limites estabelecidos, estavam sujeitos à aprovação do Conselho Nacional do Trabalho (CNT) e a maioria dos decretos da época ainda previa a revisão periódica de benefícios

considerados “não obrigatórios”, tendo em vista a estabilidade dos Institutos.

Convém dizer que a orientação contencionista em vigor nos Institutos não se restringiu à área de prestação de serviços mas se estendeu aos próprios benefícios pecuniários, que eram considerados o eixo central das instituições previdenciárias.

O que parece contraditório nessa tendência contencionista é que, mesmo sendo autoritário, o regime buscava ampliar suas bases de apoio político pela incorporação das classes trabalhadoras urbanas, adotando sistematicamente, conforme visto anteriormente, um discurso que procurava justificar, no plano ideológico, as ações empreendidas concretamente. Como explicar, então, uma política baseada fortemente em critérios estatístico-atuariais exatamente para aqueles que o regime pretendia cooptar?

Diferentes fatores determinaram as possibilidades de elaboração e de hegemonia de um desenho mais restritivo da previdência social, segundo FLEURY (1985, p. 107-118):

- a) crescimento da massa segurada e dificuldade em fazer previsões de gastos no que se refere, especialmente, à prestação de serviços;
- b) contexto de crise econômica, levando o Estado, agora partícipe do sistema a nível nacional, a desenvolver um processo de contenção de despesas ou mesmo a acumular reservas, via previdência, para realizar investimentos em áreas “não sociais”;
- c) impossibilidade de resistência organizada dos trabalhadores face ao caráter autoritário do regime;
- d) capacidade de técnicos gabaritados, principalmente os ligados ao IAP dos industriais, em produzir e defender a chamada “teoria do Seguro Social” ou “teoria do modelo de capitalização”.

Nesse quadro, é a crise econômica o fator determinante para o predomínio da orientação contencionista, Entretanto, pelos efeitos tanto ideológicos quanto práticos que conseguiu produzir, a tecnocracia da

Previdência Social se constituiu num elemento fundamental na viabilização dessa orientação ao elaborar uma concepção de Seguro Social que estabeleceu a base legitimadora do desenho previdenciário adotado.

Escudando-se em raciocínios técnicos e cálculos atuariais bem como em referências internacionais, os chamados “cardeais da Previdência” conseguiram elaborar uma justificativa consistente da atitude contencionista, a qual pode ser assim resumida (FLEURY, 1985, p. 115):

- a) era importante garantir uma cobertura de riscos sociais aos trabalhadores e seus beneficiários;
- b) o princípio que deveria reger essa institucionalização era o da solidariedade geracional, cabendo aos trabalhadores de gerações sucessivas organizar a previsão desses eventos com seus próprios recursos;
- c) o Estado não deveria destinar recursos tributários gerais para o financiamento do sistema pois sua função era normatizar e fiscalizar, impondo aos trabalhadores a associação aos programas de seguro social e cuidando para que os planos de benefícios tivessem sólidas bases atuariais;
- d) a lógica que deveria reger o sistema era a do seguro comercial privado –relação simétrica entre contribuições e benefícios estabelecidos tecnicamente com base em leis atuariais.

Essa tendência contencionista, entretanto, não vigorou de forma linear e não-conflitiva. O peso de determinada categoria e as reações mais ou menos fortes dos beneficiários dos Institutos reacomodavam o processo, flexibilizando o caráter restritivo de alguns decretos, desenvolvendo-se, por conseqüência, uma dinâmica de idas e vindas na legislação que certamente explicou a heterogeneidade entre as instituições previdenciárias do período. Pode-se observar, por exemplo, que o IAP dos Comerciários (IAPC), reorganizado pelo Decreto-Lei nº 2122 de 09/04/1940, não adotou uma orientação restritiva da assistência médica.

Nesse contexto, os funcionários públicos se constituíam um contingente especial e, enquanto as entidades do setor privado eram organizadas por categorias profissionais, o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado – IPASE – criado pelo Decreto-Lei nº 288 de 23/02/1938, se referia e englobava um conjunto grande e

heterogêneo, apresentando, desde a sua institucionalização, um modelo menos restritivo do que aquele dos demais Institutos.

O Instituto de Previdência do Estado do Maranhão – IPEM – foi criado no mesmo ano do IPASE, a 03 de setembro, pelo Decreto-Lei nº 114, seguindo a tendência dos demais Estados subnacionais. Tendo sido regulamentado pelo decreto nº 88, de 3 de novembro de 1939, o referido instituto foi instalado a 24 de dezembro desse mesmo ano. Em 1940, passou a entidade por fase de organização e experiência, operando nas carteiras de seguro obrigatório e empréstimos a seus associados, para iniciar seu funcionamento efetivo, embora ainda precário, em 1941, ou seja, 3 (três) anos depois de sua criação.

O IPEM substituiu e incorporou o Montepio dos Funcionários do Estado e a Previdente Municipal que eram as instituições previdenciárias de que dispunha o funcionário público do Estado quando se iniciou a interventoria de Paulo Ramos.

“Organizados, porém, tanto esta quanto aquele, nos moldes dos antigos montepios, sem um prévio e meticuloso exame dos riscos que lhes corriam, e das vantagens esperadas, é claro que, só por milagre, poderiam referidas instituições ter vida longa e próspera.” (MARANHÃO, Governo do Estado, 1937-1945. (Paulo Ramos). Relatório do Interventor Paulo Ramos. São Luís: DEIP. 1940, p. 134)

Os documentos oficiais mostravam que urgia reorganizar tais instituições, especialmente o Montepio dos Funcionários Públicos que, embora já contasse com mais de 20 (vinte) anos de existência, não conseguia apresentar uma situação financeira equilibrada. A razão disso foi colocada no descompasso entre as obrigações assumidas e a receita obtida, por ser esta inflexível a partir de um certo ponto, já que dependia do limite da capacidade contributiva dos associados.

O IPEM incorporou todos os cargos ativos e passivos das instituições que o antecederam. Ao absorver como seu capital inicial o

patrimônio das antigas entidades, perfaz um montante de 2.101:98\$11, tendo sido nomeado Dr. João Mata Oliveira Roma, antigo magistrado e na época diretor da Faculdade de Direito, como seu primeiro diretor.

3.3.2 A Natureza do Instituto – previdência e assistência

No que se refere à natureza dos Institutos, FLEURY (1985, p. 73) chama atenção para o fato de que as entidades voltadas aos trabalhadores do setor privado denominavam-se **Institutos de Aposentadorias e Pensões** enquanto que o IPASE foi nomeado **Instituto de Previdência e Assistência**, demarcando simultaneamente a tendência em diferenciar benefícios e serviços e o caráter mais generoso dessa instituição, relativamente às demais.

Já o IPEM, embora tivesse por objeto “ser o órgão de previdência do Estado”, a que naquele momento, pela diferenciação marcante entre benefícios e serviços poderia significar apenas “operações de seguro”, destinava-se a realizar, além destas, a “assistência necessária a seus fins” (art. 2º). Apesar disso, o Decreto de sua criação não apresentou, em seus outros capítulos e artigos, nenhuma referência à prestação de serviços, sua abrangência ou forma de operacionalização. Entretanto, o Decreto que regulamentou o Instituto mais de um ano depois de sua instituição, incluiu, na seção IV, a assistência social que seria operacionalizada através da “organização de ambulatórios, clínicas ou hospitais que concedam vantagens aos funcionários estaduais e municipais”. (art. 24)

Convém dizer que, neste regulamento, as operações de crédito, os seguros e a assistência social foram englobados na categoria **assistência** que passou a se constituir no objeto do Instituto.

O contexto repressivo da época e a “ideologia da outorga” parecem se constituir elementos importantes na mudança de tom que se observou entre o Decreto e o Regulamento. O conjunto de benefícios e

serviços passou a ser apresentado, pelo interventor Paulo Ramos, não como um direito do trabalhador mas como uma outorga do Estado, como uma **assistência** generosamente concedida pelo governante.

Parece coerente supor, pelo papel divulgador do projeto varguista assumido pelo chefe do executivo estadual, que os benefícios instituídos eram apresentados como generosamente doados. Supõe-se que o objetivo último dessa estratégia era obter a lealdade dos funcionários. Isto porque quem recebeu sem ter solicitado e, além do mais, não podia pagar materialmente por isso, adquiria uma dívida de gratidão que impedia uma relação baseada na reciprocidade.

As dimensões da dádiva – voluntária e obrigatória – que compunham a ideologia da outorga desdobravam-se, na prática, na tripla ação de **dar, receber e retribuir**. (GOMES, 1994, p. 210-216)

A doação era um ato desinteressado já que livre, gratuito e generoso. Mas representava ao mesmo tempo um dever do Estado de garantir a justiça social e a proteção de servidor e de sua família.

Face a isso, cabia ao trabalhador e especialmente ao funcionário público, receber o benefício pois não fazê-lo seria descumprir uma obrigação social. Assim, para além de um direito, receber benefício era também um dever.

Essa articulação entre dar e receber trazia o pressuposto do retomo de quem recebia. Assim, o vínculo implicava, necessariamente, o ato de retribuir, especialmente quando o que estava em jogo era o bemestar e a segurança da família do funcionário, por quem o governante deveria zelar.

É interessante dizer que, por serem entidades públicas autárquicas sob supervisão do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, as CAPs e os IAPs, legalmente, tinham controle independente sobre sua

renda e orçamento. Entretanto, segundo MALLOY (1986, p. 77) o Ministério possuía meios de fiscalizar tais instituições e de controlar a própria despesa referente à contribuição do governo.

O Decreto que regulamentou o IPEM o definiu segundo a mesma tendência nacional, em termos legais, como “órgão autárquico, com personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, sede e foro na capital do Estado” (art. 12). Entretanto, o seu próprio Decreto de criação já o subordinava diretamente à Diretoria da Fazenda, também seguindo o padrão nacional.

Ainda que os funcionários públicos do Maranhão tenham tido acesso a mecanismos de proteção antes dos trabalhadores privados, implicando um certo costume em receber os benefícios do Estado, as instituições criadas¹⁶ até então eram, de alguma forma, mais restritivas do que as que foram implantadas posteriormente pelas CAPs, já que englobavam apenas pensões e empréstimos.

Deve-se ressaltar que a concessão de aposentadoria aos trabalhadores da área privada estava sujeita à contribuição prévia e sua importância dependia de cálculos de média dos salários recebidos durante um certo tempo. Já os funcionários públicos recebiam aposentadoria equivalente ao próprio salário, não lhe sendo exigidas contribuições pretéritas.

O processo de concessão de aposentadorias aos servidores públicos, na verdade, ocorreu anteriormente a criação de suas instituições previdenciárias, constituindo-se um sistema à parte, com regras próprias de funcionamento.

O IPEM, seguindo o exemplo do IPASE, indicava o estabelecimento de um modelo de funcionamento menos restritivo do que o

¹⁶ Na verdade, tal observação diz respeito apenas ao Montepio dos Funcionários Públicos.

Montepio e os Institutos dos trabalhadores privados. Entretanto, essa afirmativa deve ser relativizada. Ao contrário do IPASE, cujo regulamento (Decreto-Lei nº 265 de 12/02/940) foi mais restritivo do que o Decreto inicial, a segunda normatização do IPEM estava mais coerente com a perspectiva assistencial. Todavia, a própria legislação estabelecia os limites e condições para sua implementação.

Assim, o art. 23 da seção IV – a assistência social – determinava: “O IPEM destinará 6% das contribuições correspondentes aos seguros obrigatórios fixados no art. 39, letra a, para constituir um fundo a ser aplicado em benefícios de serviço de assistência aos servidores do Estado e dos Municípios”.

Enquanto o IPASE previa a instalação de um hospital para os funcionários públicos, o regulamento do IPEM estabelecia os serviços assistenciais pelo fomento, através de empréstimos, à organização, por instituições privadas, de ambulatórios, clínicas ou hospitais, devendo estas mesmas instituições conceder vantagens aos servidores. Para o tratamento prestado também poderia, a critério da administração, ser concedido empréstimo especial ao funcionário, à taxa de 1/2% ao mês e garantido por consignação em folha. Na prática, em primeiro lugar, essa organização dos serviços não garantia a sua posterior execução embora o empréstimo a instituições dependesse de contrato que atendesse aos fins visados; em segundo lugar, implicava uma dupla contribuição do funcionário - uma referente a parte do prêmio regular, obrigatoriamente devido ao Instituto e destinado ao financiamento de instituições privadas; outra complementar, destinada a garantir a prestação, por instituições reconhecidas pelo IPEM, de serviços médico-hospitalares, demandados pelos próprios servidores.

Quanto aos **benefícios pecuniários**, considerados atribuição precípua dos Institutos, a legislação do período também incorporou, segundo FLEURY (1985, p. 77-88), medidas de natureza restritiva, a nível geral.

O exemplo mais agudo da perspectiva restritiva vigente no período está expresso na legislação que criou e regulamentou o IAP dos Industriários (Lei nº 1918 de 27/08/1937). Seu plano previa a concessão de aposentadorias por invalidez, auxílio-doença e pensões, estando outros benefícios colocados apenas como possibilidade futura. Não estava aí incluída a aposentadoria ordinária, o que restringia a nação de risco a apenas duas situações. adoecer e tomar-se inválido, o que revelava uma lógica de seguro privado. Esta lógica se expressou também através do estabelecimento de critérios de idade e de condições de saúde para ingresso na Instituição.

“Uma vez que este era o maior dos IAPs, abarcando sozinho mais da metade dos segurados da Previdência Social como um todo, o seu comportamento parece explicar [...] (pois) não era monopólio do IAPI, a tendência contencionista, da qual ele é apenas o exemplo mais radical.” (FLEURY, 1985, p. 64)

O significado do desenho restritivo da Previdência, nesse período, relacionou-se à necessidade mais geral de contenção das despesas públicas da União e dos Estados no enfrentamento da crise econômica decorrente das conjunturas internacional e nacional. Conforme visto anteriormente, a ação administrativa de Paulo Ramos, no Maranhão, por exemplo, fundamentou-se na austeridade e na parcimônia dos gastos públicos, o que era coerente com o contexto mais amplo e, sobretudo, com o estadual.

Entretanto, a explicação para a predominância de tal tendência vai mais além deste fato, englobando dois outros aspectos inter-relacionados:

- a) a possibilidade de angariar um certo grau de legitimação política para o regime (através do repasse da idéia de que o Estado concedia as Instituições previdenciárias aos trabalhadores) sem onerar os cofres públicos (pela conformação de planos de benefícios autofinanciáveis);
- b) a possibilidade de aumentar recursos em mãos do Estado, tendo em vista favorecer a intervenção em outras áreas de interesse governamental.

Nas considerações que fundamentaram o Decreto da criação do IPEM estava claramente exposta a perspectiva de criar “folga” no Orçamento pela criação de uma Instituição, fundada em **bases técnicas sólidas**, capaz de “assumir os encargos contingentes do Tesouro Estadual com aposentadorias e fazer operações de seguros com os servidores estaduais ...”

Coerente a isso, o art. 352 determinou: “ao Instituto ficam transferidos os encargos das Fazendas Estadual e Municipal de São Luís com os inativos e pensionistas”.

Chama a atenção também o art. 26º desse Decreto que previa a alteração, por ato do Poder Executivo, e mediante estudo atuarial, dos “limites de despesas e os lucros fixados por este Decreto Lei”.

3.3.3 Os contribuintes do Instituto e o plano de benefícios

O Decreto de criação do IPEM fixou como contribuinte obrigatório desse Instituto:

“a) os servidores do Estado que executam serviços de natureza permanente;

b) os servidores do município que se encontrarem nas mesmas condições;

c) os empregados do Instituto autárquico da administração estadual.” (art. 3º)

Já o Decreto nº 88, de 03 de novembro de 1939, que regulamentou o Instituto, englobava como segurados obrigatórios do IPEM além dos empregados desse órgão autárquico, após três anos de exercício, e dos titulares de cargos públicos do quadro permanente, os interinos,

extranumerários e os que exercessem cargos em comissão, ou seja, todo o pessoal extraquadro não submetido a concurso, após um período de carência de três anos. Com isso, incluíam-se desde os pequenos barnabés até os funcionários que ocupavam os mais altos cargos, constituindo um grupo amplo e diversificado.

Os que exerciam “função pública municipal, estadual ou federal” (art. 12º) eram considerados, a princípio, contribuintes facultativos. Mas o Decreto de 1939, fez praticamente desaparecer essa distinção entre contribuintes facultativos e obrigatórios pois excetuava desta última categoria apenas o chefe do Poder Executivo Estadual, os Secretários de Estado, os Prefeitos dos Municípios e os já aposentados à data de expedição da referida regulamentação.

Convém mostrar que a composição do grupo de segurados obrigatórios foi alterada novamente pelo Decreto Lei nº 717 de 11 de março de 1943 que, revogando o art. 30 do Decreto Lei nº 114 de 3 de setembro de 1938, determinou:

“São contribuintes obrigatórios do Instituto:

- a) os servidores do Estado que executem serviços de natureza permanente e os extranumerários;*
- b) os servidores dos municípios que se encontrarem nas mesmas condições;*
- c) os empregados de Institutos Autárquicos da administração estadual.”*

Tal como o Instituto de Previdência para os funcionários da União (IPASE), o IPEM incluía, no seu plano de benefícios, aposentadoria, pensões e pecúlio.

Pelo seu Decreto de 1938, o IPEM permitia aos seus contribuintes facultativos, ou seja, aos que exerciam “função pública municipal, estadual ou federal” (art. 12º), apenas a “inscrição nas modalidades de seguro que

vier a praticar” (art. 13º), pagáveis por morte, e após período de carência e condições estabelecidas pelo Diretor da Fazenda.

Já aos seus contribuintes obrigatórios, o IPEM assegurava em vida "pensão de aposentadoria" e em caso de falecimento do titular, pensão aos familiares e pecúlio a pessoas por ele designadas.

Entretanto, com a inclusão, em 1939, dos interinos, extranumerários e comissionados no quadra dos contribuintes obrigatórios praticamente todo o pessoal técnico administrativo, pertencente ou não ao quadro efetivo do governo, passou a ter acesso aos benefícios oferecidos pelo IPEM. De uma certa forma , foram os benefícios que se tomaram **obrigatórios** (como resultado da inscrição no ato de posse no cargo) e **facultativos** (concedidos mediante contrato, em caráter individual e privado).

O Decreto de criação do IPEM concedia aposentadoria a todos os segurados obrigatórios, sem condições ou prazo de carência. Já a regulamentação desse Instituto previa, para a concessão de todos os benefícios, um prazo de carência de três anos aos interinos, extranumerários, aos que exerciam cargos em comissão bem como aos funcionários do IPEM.

Registre se que não havia uma definição de "aposentadoria", o que dificultava sua qualificação já que, tradicionalmente, existiam a aposentadoria **ordinária** (por idade e tempo de serviço) e a **por invalidez**.

Mas o art. 72 § 1º do Decreto nº 88 de 1939 parece se referir a esta última ao definir:

“O IPEM não assumirá, entretanto, o ônus das aposentadorias em virtude do disposto na Lei Constitucional nº 2”.

Reforçando isso, o art. Nº 8 determinava:

“O exame necessário à concessão de aposentadoria será realizada por médicos designados pelo IPEM, de acordo com as instruções que para tal forem aprovadas pela administração”.

Adotando o mesmo modelo do IPASE, as pensões pagas pelo IPEEM eram de dois tipos: a vitalícia e a temporária, mas chamam atenção as diferenças apresentadas entre os Decretos de criação e de regulamentação desse Instituto quanto a essa questão. No primeiro Decreto, a pensão vitalícia era devida “ao cônjuge sobrevivente do sexo feminino ou ao do sexo masculino, tratando se de inválido não estando em gozo de aposentadoria.” Era também concedida vitaliciamente aos filhos ou enteados inválidos e incapazes de prover sua própria subsistência” (art. 4º). A pensão temporária destinava se “a cada filho legítimo ou natural reconhecido, de menos de 21 anos de idade, e até que atinja esse limite, ou a enteado nas mesmas condições” (art. nº 4).

Já o Decreto que regulamentou o Instituto, embora tenha incorporado também o cônjuge sobrevivente do sexo masculino maior de 68 anos que não dispunha de meios para prover a própria subsistência, acabou por transformar a pensão devida ao filho ou enteado inválido, de vitalícia em temporária, desde que o benefício cessava quando atingida a idade de 21 anos ou quando adquirida a capacidade de prover a própria subsistência tanto para o filho/enteado, não inválido como para o inválido.

As pensões pagas não eram mutuamente exclusivas o que significava o pagamento de pensão simultaneamente ao cônjuge sobrevivente e a cada filho que correspondesse às condições exigidas.

Para FLEURY (1985, p. 85) isso poderia indicar um aspecto menos restritivo desse sistema já que as CAPs estabeleciam uma linha de sucessão para a concessão da pensão, sendo esta devida a apenas um dependente. Entretanto, o valor total das pensões pagas pelos IAPs, era praticamente igual ao valor da pensão única do sistema anterior.

O último benefício obrigatoriamente prestado pelo IPEM, seguindo o exemplo do IPASE, era o “pecúlio em dinheiro, a quem livremente designado pelo contribuinte, em vida, perante o IPEM.” (art. 92 letra c)

É mister recolocar que, embora tenha sido criado em 1938, o IPEM não funcionou, efetivamente, até pelo menos 1940. Inclusive seu Decreto de criação não estabelecia os valores dos benefícios, sendo a determinação dos mesmos transferida para a regulamentação posterior, a qual trouxe em anexo uma tabela para esses cálculos.

Diferentemente das CAPs que definiam as pensões para um único dependente no valor de 50% da aposentadoria e com base unicamente no salário do segurado, o IPEM calculava o montante do benefício, considerando os seguintes critérios: idade, remuneração por ocasião da inscrição do segurado bem como as alterações sucessivas de sua carteira profissional (art. 10º). Deve se observar ainda que, além de subordinado a esses critérios, o valor total pago como pensão pelo falecimento de um associado dependia também, do número de beneficiários e da idade de seu(s) filho(s) menor(es)¹⁷.

Em termos de benefícios, foi ainda instituído, pelo Decreto Lei nº 910 de 07 de outubro de 1944 o auxílio funeral, embora este tenha ficado restrito aos funcionários já aposentados.

Dispondo sobre a matéria, tal lei determinava:

*“Ao cônjuge, ou na falta deste, à pessoa que provar haver feito despesa em virtude do falecimento de funcionário aposentado, que perceba dos cofres estaduais vantagens de funeral, a importância correspondente a um mês das aludidas vantagens.”
(art. 1º)*

Por tudo a que foi colocado, pode se afirmar que tendo praticamente reproduzido o modelo do IPASE, o IPEM apresentava na prática um plano inicial de benefícios e serviços restritivo em relação à

legislação de 1923/1926 para os trabalhadores da iniciativa privada, embora sua legislação fosse aparentemente mais generosa. Mas pode se realçar que a concessão de aposentadoria, paralela ao sistema previdenciário e com recursos do Tesouro Estadual, se constituía uma recompensa considerável a qual não tinha acesso, o trabalhador privado. Assim, as conseqüências das restrições, pelos Institutos, da aposentadoria apenas aos casos de perda da saúde (aposentadoria por invalidez) foram diferenciadas para os dois grupos de trabalhadores.

De acordo com MALLOY (1986, p. 76-77), não se registraram inovações relevantes nos planos de benefícios dos IAPs em comparação às CAPs. As modificações de peso, segundo esse autor, foram na área de serviço social, através da ajuda aos associados para aluguel de imóveis, empréstimos, a curto e a longo prazo, e financiamento para construção de casas e apartamentos.

Para FLEURY (1985, p. 89), porém, a intervenção na área habitacional e os empréstimos representaram muito mais uma aplicação de capital do que um serviço prestado pelos Institutos.

Para defender seu ponto de vista, mas sem descartar o caráter de novidade desses planos, a referida autora aponta as seguintes evidências:

- a) essas questões eram tratadas como formas de investimentos das reservas financeiras das instituições, estando inclusive em capítulos específicos, separados dos que falavam de benefícios e serviços;
- b) não decorriam das contribuições regulares e compulsórias dos segurados e sim, de contratos individuais voluntários, com formas próprias de pagamento.

Perseguindo também margens de lucratividade, o IPEM definiu, no seu regulamento, uma seção prevendo as formas de **aplicação de capital** em operações de crédito e na aquisição de bens imóveis pelos

¹⁷ O valor variava entre crianças com menos de 6 anos. entre 6 e 12 e entre 12 e 21 anos.

associados através de planos sistemáticos que garantissem a estabilidade de suas reservas (art. nº 21).

O art. nº 22 desse regulamento definiu as operações de aplicação de capital do IPEM:

“a) empréstimos em dinheiro, com garantia de consignação irrevogável em folha de pagamento, mediante taxa de 1 % ao mês;

b) aquisição e venda de imóveis a segurados obrigatórios com pagamento a longo prazo com a taxa de 3/4% ao mês;

c) empréstimos garantidos por caução de títulos ou apólices de seguro, à taxa de 1% ao mês”.

É bom lembrar que a sistemática do empréstimo ao funcionário público já era regularmente adotada pelo Montepio, desde 1917. Todavia, nessa instituição, ela tinha um caráter essencialmente assistencial, próximo a uma compensação pelos baixos salários e pelos rotineiros atrasos nos pagamentos.

No IPEM, as regras de empréstimos e principalmente o programa habitacional representavam uma aplicação de reserva, sendo essas operações autofinanciáveis e lucrativas embora tenham tido uma certa “orientação” social, posto que se destinavam a atender a necessidade de crédito das classes desprovidas de bens cadastráveis.

O discurso, contudo, apresentava o programa habitacional, levado a efeito pelos Institutos, a nível nacional, como uma forma de promover a tranqüilidade coletiva e o amparo à família.

No Maranhão, Paulo Ramos dizia que o funcionário público era o que mais sentia os efeitos da carestia de vida, devendo ser atendido em suas necessidades, não só pelo acesso ao abono familiar concedido ao conjunto dos trabalhadores brasileiros, como a outras medidas que melhorassem suas condições de vida.

As justificativas para a operacionalização do programa habitacional reconheciam ser a casa própria, além do mais, uma aspiração legítima do trabalhador na perspectiva de promoção do bem estar e segurança da sua família.

Sem se referir aos movimentos urbanos articulados em torno de questões como a da moradia, que em São Luis, era bastante grave nas primeiras décadas do século, os documentos oficiais consideravam a família a grande motivação do trabalhador para o esforço produtivo. Sendo a casa um elemento indissociável da família, a questão habitacional se tornava aspecto essencial da proteção ao trabalhador brasileiro. Em coerência com o discurso higienista, hegemônico à época, seria inclusive, uma forma garantir a salubridade, evitando-se a propagação de doenças por más condições de higiene das moradias o que poderia prejudicar o desempenho do trabalhador quer por revolta, quer por preguiça.

Com isso, percebe-se que os IAPs incorporavam medidas voltadas tanto a reparar quanto a impedir a perda da saúde, pela instituição de programas amplos e diversificados, assentados ideologicamente na crença de que

“Sem a segurança de que será amparado na sua invalidez ou na sua velhice e que, em caso de morte, a sua família terá casa e pensão que lhe permita viver, o trabalhador será sempre um inquieto ou rebelado. O seguro social, que proporciona ao trabalhador todas as garantias contra os riscos e incertezas do futuro, cria um ambiente moral de confiança e de tranqüilidade que valoriza o homem e torna o trabalho mais produtivo.” (OLIVEIRA, 1938, p. 49)

3.3.4 Sistemática de administração e financiamento do Instituto

No período Vargas, houve uma modificação considerável quanto à administração das entidades previdenciárias. No período pré 30, elas tinham um caráter civil pois, embora o Estado regulasse seu funcionamento, não se envolvia na sua gestão financeira e na sua estrutura administrativa.

Em termos de receitas dos Institutos, a grande modificação verificou-se nas fontes de arrecadação, com a inclusão do Estado na manutenção das entidades, através de um mecanismo que ficou conhecido como “contribuição tripartite”. Esta pretendia equiparar, ou seja, tornar paritários, os valores das contribuições das três fontes principais de receita: as contribuições dos segurados, a contribuição das empresas e a contribuição do Estado.

Na prática, o conceito de “contribuição tripartite” acabou por beneficiar o Estado e as empresas, fazendo recair sobre os trabalhadores uma carga maior de responsabilidade em termos do custeio das entidades previdenciárias¹⁸.

A mudança no plano das receitas se aliou à alteração no sistema de arrecadação, modificando, paulatinamente, a relação empresa/instituição de Previdência, que passou a incorporar definitivamente o Estado no seu interior.

No que diz respeito ao funcionário público, cujo empregador é o próprio Estado, observou-se, no raso do Maranhão, a destinação ao IPEM de 14% das verbas referentes ao pagamento do pessoal do Estado, Municípios e Instituições Autárquicas para compor a contribuição do empregador, recolhida mensalmente em duodécimos (art. nº 39 do Decreto nº 88 de 03/11/1939). A contribuição mensal dos empregados da qual se excluíam as gratificações de função e outras de caráter não permanente, era descontada em relação à remuneração, indo de 3 até 6%.

Pode-se observar, considerando-se a sistemática anteriormente adotada pelo Montepio, que não só houve uma mudança na participação do Estado como também uma modificação nos critérios de cálculo de contribuição dos associados.

¹⁸ Ver a respeito, FLEURY, (1986, p. 97-107)

Diz FLEURY (1985, p. 94 97) que a tendência geral dos Institutos no período foi no sentido do crescimento dos valores atinentes à contribuição dos empregados, com a definição de percentuais que oscilavam entre 3% e 8% dos seus salários. Como vimos anteriormente, o IPEM estabeleceu esta faixa entre 3% e 6%.

A tendência a aumentar os valores das contribuições dos segurados foi, segundo a mesma autora, uma das expressões do sistema acumulador de recursos característico do modelo de capitalização. Assim, mais do que conter despesas, a sistemática procurava gerar superávits orçamentários.

Nesse sentido, existiam ainda no IPEM os seguros privados, cujos prêmios também faziam parte da receita da entidade. Estes seguros, em caráter individual e efetuados mediante contratos específicos, sendo, portanto, facultativos, tinham período de carência de três anos (excetuado o caso de acidentes em seguros de morte). Seus valores e normas de funcionamento foram fixados posteriormente, pela administração, certamente de acordo com as regras de mercado.

A constituição do orçamento do IPEM, referente às receitas, ainda incluía:

“2ª Seção Arrecadação

a) mensalidades, contendo amortização e juras dos empréstimos realizados com garantia de consignação;

b) mensalidades, contendo amortização e juros de imóveis ocupados por seguros com reserva de domínio para o IPEM,

3ª Seção Aplicação de Capital

a) moras, multas e outras tidas como eventuais.” (art. nº 39)

Novas formas de organização da administração também foram introduzidas com os IAPs, expressando as próprias mudanças ocorridas no

padrão de relação Estado/sociedade. Foi esse novo padrão, possibilitando maior controle estatal sobre os processos sociais, que criou as condições políticas para a reformulação das regras administrativas e da legislação no sentido da construção de um modelo previdenciário acumulador.

Assim, alterou-se tanto a forma de participação do Estado no processo decisório e na estrutura administrativa quanto a natureza dos Institutos. De uma participação externa, normativa e à distância, o Estado passou a controlador de todo o processo de gestão. De entidades civis, privadas e praticamente independentes, os Institutos se tornaram órgãos tutelados pelo Estado, definidos legalmente ou como órgãos subordinados ao Ministério do Trabalho Indústria e Comércio (IAPM, IAPB, IAPI) ou como órgãos de natureza paraestatal (IAPC, IPASE).

Para FLEURY (1985, p. 27) o IPASE é emblemático nesse sentido. Diferentemente das CAPs que eram conduzidas por um colegiado composto de representantes de empregados e empregadores eleitos por seus pares, a administração do IPASE ficou a cargo de um Presidente e uma Comissão Deliberativa, sendo todos designados pelo Presidente da República. Além disso, esse Instituto não conservou, sequer formalmente, os representantes dos empregados,

“Aqui, o Estado (ao mesmo tempo empregador) simplesmente designava toda direção do Instituto, do presidente aos diretores, passando pelo Conselho Fiscal”. (FLEURY, 1985, p. 127)

No Maranhão, o Montepio já desenvolvera uma experiência de incorporação do Estado na sua estrutura administrativa e uma vivência de total ingerência do governo no processo decisório e na dinâmica executiva. Mais do que isso, era a própria Instituição que já fazia parte da estrutura do Estado. Entretanto, ela conservara, pelo menos, formalmente, os representantes dos empregados que, embora designados e sem função definida, faziam parte da Diretoria.

A modificação essencial que ocorreu no IPEM, face ao Montepio, foi exatamente a eliminação, no primeiro, dos representantes dos funcionários na direção do Instituto. O IPEM, pelo seu Decreto de regulamentação, passou a ser dirigido por um Conselho Administrativo, como órgão de controle composto de 5 membros e um Diretor, como pessoa executiva, ou seja, com as funções de gerir e operar os negócios do IPEM, sendo todos designados em comissão pelo chefe do Poder Executivo.

A estrutura do IPEM comportava três Departamentos – o **administrativo** (gerido pelo próprio Diretor), composto dos Serviços de Contabilidade, Pessoal e Material, Arrecadação e Pagamento ao Tesouro e de Assistência Social; o **de seguros**, compreendendo: Seção de Seguros Sociais e Privados, de Pensionistas; o **de aplicação de capital** que englobava a Seção de Empréstimos e Mobiliária (art. 27). Dirigiam os Departamentos de Seguro e Aplicação de Capital, assistentes designados pelo Diretor para exercerem funções por este atribuídas (art. 31). A regulamentação da entidade ainda previa, no seu art. 35, dentro dos limites das despesas de administração, a constituição de agências Junto aos municípios para uma assistência mais próxima aos funcionários que trabalhavam no interior.

O limite de despesas de administração de que fala o art. 35 citado referia-se, coerentemente com a perspectiva contencionista, ao que estava definido como máximo de gastos para a área administrativa que, considerando o exercício anterior, não poderia ultrapassar:

“a – 8% sobre a contribuição do Estado, dos municípios e autarquias;

b – 3% sobre as pensões pagas pelo IPEM quer de aposentadorias, quer as demais;

c – 1 % sobre os pecúlios líquidos;

d – 3% sobre os saldos de empréstimos garantidos por consignações;

e – 1 ½ % sobre os saldos dos capitais investidos em imóveis;

f – 1 ½ % sobre os imóveis que não forem objeto de vendas a segurados,

g – a importância das sobrecargas dos seguros privados;

h – o total dos emolumentos e taxas de serviços prestados ao IPEM” (art. 44)

Convém destacar que 50% das economias das despesas de administração somados a 10% dos lucros de aplicação de capital eram distribuídos em gratificações aos empregados do IPEM, obedecendo à seguinte distribuição: 10% do total arrecadado seria destinado ao Diretor, 15% para os assistentes e 75% para os demais empregados, não podendo a gratificação ultrapassar um trimestre dos vencimentos destes (art, 51 Parágrafo único).

Observa-se muito claramente aqui a utilização patrimonialista do Estado, podendo-se afirmar que a dominação tradicional pode conviver com uma ordem racional-legal¹⁹.

As teses contencionistas no âmbito previdenciário eram apresentadas como uma questão meramente técnica e objetiva, estabelecidas a partir de critérios estatístico-atuariais definidos por uma burocracia assentada na racionalidade.

Porém, o que define o caráter de tradicionalismo de uma relação não é a existência ou não de burocracias mas as formas de exercício político bem como sua fonte de legitimidade.

Ao invés de ter por base relações contratuais de direito universal, uma relação tradicional se baseia não só no controle do processo social e

¹⁹ A respeito dos diferentes tipos de dominação, ver WEBER (1991, p. 139-198).

conseqüentemente, na cooptação ou mesmo supressão das tentativas de representarão autônoma de interesses sociais mas também na utilização das funções governamentais, pelo estrato político-administrativo, como extensão do seu poder pessoal.

Mas, expressando a caráter híbrido do sistema, a legislação conservou a perspectiva de constituição de reservas no mesmo espírito tecnicista acumulador. Assim, além de distribuídos aos empregados do instituto, os lucros apurados eram assim partilhados:

I - Para constituição de um fundo especial, cujo juro será destinado à redução dos encargos da entidade empregadora: os lucros provenientes da mortalidade;

II - Para melhoria dos benefícios já concedidos, fazendo-se a distribuição mediante sorteio: 20% dos lucros de aplicação do capital;

III - Para constituir um fundo para melhoria dos benefícios concedidos, fazendo-se a distribuição quinzenalmente;

a - 70% dos lucros de aplicação do capital;

b - 50% das economias realizadas nas despesas de administração” (art. 51).

Também é interessante mostrar o conteúdo do art. 36 da regulamentação do Instituto:

“Os empregados do IPEM serão admitidos mediante provas públicas de habilitação, excetuados os cargos de confiança, exercidos em comissão:

a - Assistentes

b - Tesoureiro

c – Porteiro

d - Chefes de Seção ou Serviços.”

O recrutamento seletivo demonstrou e estava coerente com a perspectiva racionalizadora modernizadora que se fazia necessária à

eficiência buscada pelo interventor Paulo Ramos. Mas sobretudo expressou a busca da moralização nos processos de admissão ao serviço público.

Entretanto, a própria legislação incorporou componentes tradicionais de negociação política via cargos de confiança e de controle do quadro de pessoal ao prever:

“Os empregados do IPEM terão seus direitos, regalias e deveres regulados em instituições expedidas pelo Diretor após a aprovação do Chefe do Poder Executivo, ouvido o Diretor da Fazenda.” (art. 37)

Pelo exposto depreende-se que a criação do IPEM se relacionou a determinantes mais gerais referentes à mudança na relação do Estado patrimonial brasileiro com a sociedade. Resultou também de determinantes específicos da realidade maranhense sobretudo os relacionados à perspectiva de adaptação do Estado ao desenvolvimento nacional que requereu uma forma de funcionamento do aparelho burocrático adequada às novas exigências de modernização da máquina administrativa.

Em geral, os Institutos constituíram-se recursos políticos fundamentais no projeto varguista já que eram fontes de recursos e de poder que podiam ser utilizados para o favorecimento de indivíduos ou grupos no processo de intermediação dos interesses sociais efetuado pelo grupo político administrativo.

Nesse contexto, o IPEM contribuiu, a nível estadual, para o fortalecimento e maior autonomização do estamento burocrático na sua função de mediação de interesses, favorecendo o afastamento dos setores que tradicionalmente comandaram o processo político no Estado e a expansão do poder executivo. Dessa forma, não só refletiu como ao mesmo tempo contribuiu na própria dinâmica de construção/reconstrução de Estado no seu exercício da dominação política codificada.

4 A ERA VITORINISTA: UM PERÍODO SEM MUDANÇAS SIGNIFICATIVAS NO IPEM (1946 A 1965)

4.1 O tradicionalismo na dinâmica econômica e política vitorinista

Do ano de sua criação até 1965, o IPEM não sofreu modificações de grande porte nos seus benefícios, na sua estrutura ou na sua sistemática de administração e financiamento. As poucas medidas postas em execução não modificaram aspectos estruturais do Instituto que conservou, por isso, praticamente o mesmo perfil do período Paulo Ramos.

Com a renúncia do Interventor estadual²⁰ em março de 1945 e a derrubada de Getúlio Vargas em outubro do mesmo ano, colocaram-se as condições para a vivência, no Maranhão, de uma dinâmica política peculiar que ficou conhecida como vitorinismo em razão do domínio do Senador Vitorino Freire que, embora fosse pernambucano, manipulou até aproximadamente 1965 todo o jogo político do Estado com base numa ação clientelista e num mandonismo aberto.

Pelas mãos do **vitorinismo**, tradicionais comerciantes, industriais e latifundiários (muitas vezes combinando as atividades comerciais/industriais com as de pecuária/agricultura) garantiram o controle e condução da máquina do Estado.

Elegeram-se para os dois mandatos a governador, logo após a redemocratização de 1945, Sebastião Archer da Silva (1947-1951) e Eugênio Barros (1951-1956)²¹ ambos ligados às indústria têxteis, em Codó e Caxias, respectivamente.

²⁰ Após a saída de Paulo Ramos, o Maranhão ainda teve três interventores: Clodomir Cardoso, Eleanor Soares Campos e Saturnino Belo.

²¹ Uma rebelião popular de grandes proporções ocorreu, principalmente na capital do Estado, na tentativa de impedir a posse de Eugênio Barros visto que se evidenciou a fraude eleitoral que o elegera. Esse movimento, que ficou conhecido com a Greve de 1951, durou vários dias, resultando,

A nível nacional, vivenciou-se politicamente, nesse período, a experiência de governos sustentados por uma democracia formal a qual foi usualmente chamada de **fase populista**. Economicamente, foram intensificados os processos de transformação iniciados por Vargas que deram nova configuração à sociedade brasileira.

No Maranhão, a derrocada da indústria e a manutenção de formas tradicionais de produção e de relações sociais, mantiveram o Estado afastado dos processos de implantação de formas capitalistas modernas de estruturação social e de organização da economia.

As contradições mais agudas registravam-se no setor rural onde predominava o latifúndio, fundado na exploração econômica e política revestida de dependência pessoal²².

No que se refere às contradições na área urbana destacava-se a classe operária da indústria têxtil vivendo uma situação de insegurança motivada pela ameaça de desemprego face ao processo falimentar das manufaturas de tecidos, praticamente já sem condições de recuperação econômica e de concorrência a nível nacional.

Por outro lado, havia um vasto exército industrial de reserva sem perspectiva de ingresso no mercado formal e regular de trabalho, apresentando, como conseqüência, uma situação material com limitadas alternativas em razão dos poucos empregos no setor privado.

inclusive, em mortes. Constituiu-se, segundo CALDEIRA (1978, p. 64) um dos poucos movimentos de natureza popular no Estado, mas que acabou por ser contido através da ação do Governo Central que fez empossar o candidato dá situação.

²² Sabe-se que houve na época um grande crescimento agrícola no Maranhão, o que provavelmente teve um forte impacto na economia estadual, aliado ao aumento populacional decorrente das migrações nordestinas, em razão das secas de 1951-53 e 1958. Entretanto, tal crescimento não representou alterações nas formas atrasadas e tradicionais de estruturação das relações sociais e econômicas, em função do que a maior parte da população não usufruía nenhum benefício desse crescimento, mantendo-se em situação de extrema pobreza e dependência em relação aos donos da terra.

O setor estatal se constituía uma considerável fonte de emprego mas Vitorino Freire, priorizando o setor dominante em dificuldade, transformou

“em funcionários públicos privilegiados os empresários declinantes e dependentes, com o permanente deferimento distributivo de poder, verbas e prestígio, fundamentais à sustentação, no Estado e pelo Estado, da tradicional sociedade dominante de um aparelho produtivo com reprodução vegetativa, compatível com a estagnação asfixiante das forças produtivas do agricultor sem cultivos (ou quase) e do pecuarista sem cabeças (ou quase), do comerciante sem mercadorias (ou quase) e do industrial sem instalação (ou quase), transpostos à sobrevivência corrompida e parasitária nos aparelhos de administração, financiadores do interesse particular de aplicação em juros, poupança, aluguéis, compra e venda, especulação, etc.” (CORRÊA, 1993, p. 227)

As condições econômicas de atraso e de tradicionalismo compuseram uma base estrutural de relações sociais que condicionaram a construção de uma dinâmica de poder político possibilitando a condução do Estado em conformidade com os interesses de Vitorino Freire. Este, embora nunca tenha exercido a chefia do executivo local, ocupou por cerca de vinte anos o papel de “donatário” (CORRÊA, 1993, p. 227) do Maranhão, desde que obteve a proteção do General-Presidente Eurico Gaspar Dutra²³. Tendo ganho a posição de representante do poder central, Vitorino adquiriu ampla liberdade para manipular o sistema político no Estado, bastando a ele “o exercício da chefatura política. violenta, reacionária e obscurantista”. (CORRÊA, 1993, p. 231)

Nesse contexto, as questões sociais não adquiriam relevância, ampliando-se apenas instituições de assistência social, na sua maioria de cunho filantrópico e/ou religioso. O Estado era parcimonioso em iniciativas,

²³ Segundo CALDEIRA (1978, p. 67) Eurico Dutra havia designado Vitorino Freire para coordenar sua candidatura à Presidência da República no Maranhão, em conjunto com lideranças locais. Mas o prestígio de Vitorino junto à Dutra lhe possibilitou desvencilhar-se desses líderes, elegendo Sebastião Archer como governador do Estado. Passou, então, a subordinar tais líderes, exercendo domínio político em moldes coronelistas num período que vai aproximadamente de 1946 a 1964.

especialmente no campo social, prendendo-se apenas em implementar, e raramente em ampliar, as instituições já existentes. O IPEM, por exemplo, vivenciou um crescimento apenas incremental na era vitorinista.

O poder do oligarca Vitorino Freire advinha sobretudo do seu papel mediador, das concessões e trocas que efetuava no contexto da estratégia do Estado de regular as relações com a sociedade. Uma sociedade patrimonial é sempre oligárquica, seus recursos são sempre administrados como propriedade privada do estrato mediador que os distribui para o gozo de privilégios privados de grupos que mantêm, com ele, um jogo baseado no interesse, na cooptação e no clientelismo.

A mediação do cacique maranhense se fez sem sua vinculação direta à dominação econômica. Ele exerceu, na verdade, o controle do poder político, ou seja, seu mandonismo se assentou sobre formas superestruturais do sistema de poder do Estado.

Para CALDEIRA (1978, p. 60-61) o domínio de Vitorino se ancorou principalmente em dois fatores: em primeiro lugar, ele defendia, como parlamentar, os interesses da cúpula do seu partido, o Social Democrático (PSD), tanto em questões nacionais como nas relativas ao Maranhão; em segundo lugar, e provavelmente em troca do seu apoio político, o PSD, em posição hegemônica na cena política brasileira, sempre assegurou o seu mandonismo, que era uma espécie de coronelismo segundo o autor aqui citado²⁴.

Mas a liderança incontestada e o controle total que Vitorino Freire exercia sobre o poder político no Estado não foi somente o resultado das

²⁴ Para CALDEIRA (1978, p. 60) “o vitorinismo, com efeito, foi um coronelismo. Das suas formas de ação excluiu-se a propensão para a dominação econômica. Nesse caso (ao nível de Estado); essa dominação se processava de forma indireta, ou seja, por meio do apoio que dispensava às suas bases de sustentação, através da concessão de garantias específicas. No plano político propriamente dito – esfera exclusiva do interesse do vitorinismo – a sua ação se centrara em torno do controle dos Partidos Políticos e das sublidações políticas com ele identificadas que, juntamente com os coronéis do Estado davam a configuração real do vitorinismo”.

vinculações que ele mantinha com o PSD – foi determinado também pela incapacidade das lideranças tradicionais de origem agrário-comercial resolverem suas dissensões internas e de retomarem, por força própria, o poder político do Estado, após a queda de Paulo Ramos. Por isso, mantiveram uma posição de subordinação na condução do processo político, embora participassem diretamente do bloco no poder.

Com base nessa dinâmica, o PSD maranhense se notabilizou como um partido eminentemente conservador. Atuando à antiga maneira coronelista, ou seja, com base nos votos de cabresto, na violência contra os oponentes e nas fraudes eleitorais²⁵ o referido partido ainda elegeu José de Matos Carvalho (1957-1961) e Newton Bello (1961-1965) para o governo estadual.

A nível nacional, os partidos criados no ocaso da ditadura Vargas, o PSD e o Partido Trabalhista Brasileira (PTB), atuavam num contexto político mais aberto, disputando o poder com outras forças políticas e partidárias, especialmente a UDN, o que abria espaço para a expressão das reivindicações de grupos subalternos e para sua incorporação pelo Estado.

Por outro lado, os governos eleitos por essa articulação procuravam implementar a proposta desenvolvimentista pela industrialização acelerada e a internacionalização, ocorrendo, no período, transformações de monta em todos os aspectos da vida nacional, redefinindo e aprofundando as relações sociais capitalistas em vigor.

No Maranhão, a aliança PSD/PTB, ao contrário do que ocorria a nível nacional, não tendia à promoção de nenhuma transformação, fosse no plano propriamente econômico fosse no plano das relações sociais em geral.

²⁵ “... a fraude concretizava-se graças à cooptação do poder judiciário: mapas rasurados, umas violadas, seções fantasmas constituíram-se manobras usadas, entre muitas outras, para eleger ou não um candidato.” (BONFIM, 1985, p. 5)

Por conta disso, poucas foram as medidas de proteção social propostas. Mas diferentemente do que ocorria a nível nacional, em que as proposições eram bloqueadas exatamente por causa de uma dinâmica política competitiva que levava a uma espécie de paralisia decisória, a ausência de inovações no campo social no Maranhão era o resultado da inexistência de uma dinâmica política aberta pela qual sujeitos e grupos pressionassem os dirigentes em direção ao atendimento dos seus interesses.

Entende-se, assim, a razão pela qual, embora o vitorinismo seja reconhecido como o cicio do funcionalismo público, não introduziu nenhuma medida de vulto no Instituto de Previdência destinado a essa categoria.

Conforme visto, o Estado era passivo frente às questões socioeconômicas. Isto porque por um lado, era conveniente ao PSD (que controlava o grande eleitorado rural através dos coronéis) manter as formas tradicionais de produção e de estruturação social pois eram elas que lhe possibilitavam o exercício hegemônico do poder político. Por outro lado, o PTB ocupava uma posição desfavorável no sentido da adoção da linha populista de caráter reformista seguida em âmbito nacional – controlava um diminuto eleitorado composto pelo trabalhador urbano da capital e de algumas cidades do interior e, além do mais, disputado pelo Partido Trabalhista Nacional (PTN) o qual integrava a coligação “Unidos pelo Maranhão” em oposição ao **vitorinismo**.

Com isso, o PTB maranhense passou à condição de tutelado do PSD, restringindo sua linha de ação à finalidade de dar suporte a este último partido, ou seja: “a) consolidar a posição hegemônica do PSD no legislativo estadual; b) apoiar o Executivo estadual (que era sempre pessedista) na Assembléia; c) apoiar as candidaturas do PSD para o Senado Federal e para a Câmara dos Deputados” (CALDEIRA, 1978, p. 84). Em conseqüência desse processo, o PTB assumiu, tal como o PSD,

um cariz extremamente conservador, ficando distante de uma proposta de alteração da configuração econômica, política e social do Estado.

Para BONFIM (1985) e CALDEIRA (1978) havia convergência de conteúdo político entre as forças da situação e as de oposição e, por isso, a luta entre os partidos se dava basicamente em torno da conquista e manutenção do poder dos setores dominantes no Estado. Nesse contexto, bastava indicar em sua plataforma, a retirada da oligarquia pessedista do poder para que um partido fosse considerado de **vanguarda**.

Era o que ocorria com o Partido Social Progressista (PSP) que embora fosse chefiado pelo latifundiário Clodomir Milet, e fosse ultraconservador a nível nacional, se constituía a segunda força partidária do Estado, embora não ameaçasse o forte PSD.

Para BONFIM (1985, p. 5) a principal diferença entre os partidos residia nos métodos políticos.

*“Dentro do sistema partidário do Maranhão, o PSP pode ser considerado o único Partido que desenvolveu formas de populismo no Estado, sobretudo através do deputado federal Neiva Moreira (que teve cassado seu mandato ainda em 1964). O populismo desenvolvido pelo PSP maranhense seguia mais ou menos de perto o populismo ademarista de São Paulo, não chegou a ser um populismo reivindicador de reformas, como os populismos dos centros mais industrializados e urbanizados do País. Da sua ação política ressaltavam a oposição ao **vitorinismo**, o combate à corrupção eleitoral e uma forma de paternalismo filantrópico (dentro do estilo de ação política do chefe nacional do Partido, Ademar de Barros) junto às populações de baixa renda do Maranhão.”* (CALDEIRA, 1976, p. 79)

Assim, pode-se afirmar que por estarem baseadas, tradicionalmente, num processo clientelístico de intermediação de interesses assentado, por sua vez, na concentração de recursos nas mãos do estrato político-administrativo, as lutas pelo poder no Maranhão e as crises que daí advieram estiveram basicamente a nível dos grupos intra-

oligárquicos, sem que tivessem por finalidade alterar o relacionamento com a sociedade.

Dessa forma, era fato comum a transferência de deputados opositores para o partido da situação, a partir de um jogo contraditório de **ofertas e pressões** visando ratificar o pacto que garantia a posição majoritária do Executivo, sempre pessedista, no Legislativo estadual.

Já a UDN que, nacionalmente, tinha sua ação balizada pela oposição à aliança PSD/PTB, apresentou pouca expressão no Maranhão. Tendo sido fundado pelo médico Alarico Pacheco, para combater o **vitorinismo** e o PSD, não galgou posição de destaque, mesmo porque estivera sempre integrando frentes partidárias – a coligação “Unidos pelo Maranhão”, nas eleições de 1954 e nas suplementares de 1955 e as “Oposições Coligadas”, nas eleições de 1958 e 1962.

Vendo-se na contingência de enfrentar simultaneamente o estilo político paternalista/filantrópico do PSP e os esquemas autoritários e arbitrários do **vitorinismo**, a UDN só contou com alguma expressividade a partir da filiação de José Sarney o qual, oriundo do **vitorinismo**, passou a perseguir a atividade oposicionista, chegando inclusive a eleger-se governador do Estado em 1965.

Nesse contexto, a dominação se expressava essencialmente pela ocupação direta dos postos de mando e a permanência nestes dependia, sobretudo, da capacidade de negociação interna aos grupos intra-oligárquicos, mediada pelo cacique estadual, com o propósito de impor interesses de caráter privado, fossem de cunho material (prebendas, vencimentos e regalias do posto), ou de prestígio pessoal (honorários, homenagens, privilégios, dignidade).

Valendo-se dessa estratégia de negociação interna, as elites políticas mantinham-se no Poder sem que tivessem, necessariamente, de

atender demandas da população, a que não exigia modificações internas no aparato estatal.

Num quadro em que o Estado, que tradicionalmente sempre fora o maior investidor, não apresentava nenhuma proposta para modificar a situação de estagnação econômica e social, não pareciam relevantes alterações substanciais nos procedimentos ou na ação político-administrativa que favorecessem a modernização burocrática.

No período vitorinista, a dominação, que é a “probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo” (WEBER, 1991, p. 33), se constituía por um processo que excluía totalmente relações contratuais instituintes de direitos e deveres entre governantes e governados pois o poder político se organizava explicitamente como extensão do poder pessoal do *príncipe*.

Assim, a burocracia que se constituiu não estava comprometida com

“... a regularidade abstrata do exercício de autoridade, que é um resultado da demanda por igualdade ante a lei no sentido pessoal e funcional e, conseqüentemente, do horror ao 'privilégio', e de rejeição, por princípio, das decisões tomadas de forma casuística.” (WEBER, 1968 apud SCHWARTZMAN, 1991, p. 61)

Assim, diferentemente do que ocorreu no período de Paulo Ramos, a estrutura e a ação administrativas tal como o quadro burocrático, não se mostraram instrumentos favorecedores da articulação necessária à conservação do poder. Não havia interesse na sedimentação de um estrato mediador que incorporasse os requisitos de uma burocracia moderna e, com isso, tomasse decisões baseadas na ótica do Estado enquanto instância pública. Tal fato, com toda certeza, explica a inexistência de modificações de vulto nos esquemas de proteção social ao servidor público bem como a ausência de outros mecanismos visando ao aperfeiçoamento burocrático.

4.2 Poucas alterações no IPEM no contexto de decisões centralizadas

Conforme dito anteriormente, a legislação especificamente voltada para o órgão de previdência dos funcionários estaduais no período 46-65 sofreu poucas modificações. Ademais, seguiu, na maioria das vezes, tendências nacionais.

Mesmo a nível nacional, de acordo com MALLOY (1986, p. 89), não foram alteradas nesse período as estruturas corporativistas dos anos Vargas. Na opinião desse autor, embora a política previdenciária tenha sido objeto de muitos e acirrados debates, as suas estruturas permaneceram intactas, só sendo desmontadas no pós-64.

Condicionantes internos ao sistema previdenciário (“a organização corporativa que incorpora à cidadania determinadas categorias profissionais e nelas inscreve privilégios – face a outros setores incorporados e, obviamente, aos totalmente excluídos” – HOCHMAN, 1988, p. 86) também contribuíram para a paralisia decisória, embora se vivenciasse um contexto político mais aberto, caracterizado por uma forte mobilização social e política.

SANTOS (1979, p. 79-82) tem a mesma opinião do autor anteriormente citado, ao afirmar que as práticas e instituições do Estado Novo não sofreram mudanças de vulto até 1964. Isto porque a cidadania continuava vinculada ao processo de regulamentação das profissões que acabava por se constituir numa espécie de batismo cívico. Além disso, embora tenham se institucionalizado uma estrutura e uma dinâmica política mais competitivas, a disputa salarial continuava arbitrada pela Justiça do Trabalho e a política previdenciária continuava administrada pelo Ministério do Trabalho e pela burocracia sindical.

Entretanto, para FLEURY (1985, p. 149-198), ocorreram, no período, mudanças qualitativas expressas por um aumento considerável

nos gastos que acabaram por redefinir o modelo previdenciário, transformando-o de regime de **capitalização** em regime de **repartição**²⁶, embora essa autora reconheça a ambigüidade que o caracterizou: fazia concessões e adotava progressivamente medidas que rompiam o caráter restritivo do período anterior, ao mesmo tempo em que tentava imprimir um modelo contencionista. Nesse contexto, o sistema conservou o mesmo plano de arrecadação já existente, baseado essencialmente nas contribuições dos empregados, o que trouxe na verdade, como caráter de novidade “quase que só um maior sacrifício imposto aos segurados, mas que é de qualquer forma insuficiente para acompanhar a elevação dos gastos.” (FLEURY, 1985, p. 172) Esse fator construiu as bases da futura crise do sistema - aumento de despesas sem modificação no plano de arrecadação.

Além do mais, as mudanças do período foram feitas através de pequenas medidas, efetivadas de forma lenta e gradual pelo menos até 1960, quando se promulgou a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPs) que uniformizou os planos dos diferentes IAPs.

As modificações desse período, que elevaram os gastos em relação à receita e também as despesas por segurado ativo, dizem respeito principalmente à:

1) expansão na oferta de serviços médico-hospitalares

2) ampliação do número de beneficiários através de:

a) eliminação de determinações legais que retardavam o gozo de benefícios - prazos de carência, critérios de idade, tempo, etc.;

²⁶ O regime de capitalização refere-se à formação de fundos de reserva e de investimentos a serem utilizados, no futuro, para pagamento de benefícios a quem contribuir no presente. O regime de repartição funciona na base da mobilização da poupança de forma a que os benefícios de hoje (benefícios correntes) sejam pagos com as receitas correntes (contribuições do presente), implicando solidariedade social no mínimo entre gerações.

b) criação de dispositivos visando à incorporação de novos beneficiários aos planos previdenciários.

3) majoração nos valores dos benefícios

A não existência, nos arquivos públicos, de relatórios descritivos ou estatísticos, que apontassem dados referentes aos elementos citados acima impediu a análise sobre a expansão na oferta de serviços médico-hospitalares e mesmo de benefícios no IPEM. Supõe-se, entretanto, que tenha ocorrido uma expansão dos mesmos, de natureza até incremental, pelo fato de o período vitorinista ter se caracterizado, no contexto de sua estratégia clientelística, por uma incorporação crescente de funcionários públicos. Dessa forma, a análise aqui efetuada ficou restrita ao estudo da legislação que, entretanto, não tratou nesse período dos serviços médico-hospitalares.

A nível local, as modificações mais relevantes, no que se refere à ampliação do número de beneficiários, estão contidas na Lei nº 37 de 16/12/1947 concedendo aos membros do Poder Legislativo Estadual a faculdade de inscrição no IPEM e na Lei nº 262 de 31/12/1948 que facultava aos servidores dos municípios do interior do Estado contribuírem para o IPEM, a fim de gozarem das garantias dos seus segurados.

O art. 80 do Decreto nº 491 de 22 de julho de 1947 também previa que

“A administração do IPEM procederá aos estudos necessários para verificar a possibilidade de conceder aos inativos associados das entidades incorporadas, as mesmas vantagens e benefícios dos demais segurados do IPEM, mediante pagamento de contribuições mensais nas mesmas bases dos demais associados e integralização, nessa referida base, das suas reservas, a partir da data da instalação do IPEM.”

No art. 7º desse mesmo Decreto foram eliminados como critérios necessários para ter acesso ao seguro de vida coletivo ou em grupo, administrado pelo IPEM, o limite de idade e o exame médico.

As duas leis que se referiam aos valores dos benefícios – a nº 2008 de 22/11/1960 e a nº 2164 de 12/12/1961, ambas alterando tabelas de pensões do IPEM – apresentam um caráter ambíguo. A primeira delas atualizava a tabela contida no art. 52 do Decreto nº 88 de 03/11/1939, ao mesmo tempo em que revogava o art. 1º do Decreto nº 491 de 22/07/1947 que acrescera em 10% os valores dos benefícios concedidos por falecimento do associado do IPEM. A segunda substituía a tabela do Decreto de 1939 por percentuais assim definidos:

“Art. 1º - A importância da pensão devida ao cônjuge sobrevivente será constituída de uma parcela igual a 30% da remuneração mensal do segurado, atribuindo-se tantas parcelas, iguais cada uma a 10% do valor da mesma remuneração quantos forem os demais dependentes, até o máximo de 4 (quatro).

Parágrafo único - Havendo mais de quatro dependentes, excluído o cônjuge sobrevivente, é a parcela que lhe é destinada a importância obtida nos termos do Artigo acima, será rateada em quotas iguais entre todos os com direito a pensão ao tempo da morte do segurado.”

Vê-se que essa legislação conservou, do período anterior, a divisão das pensões em vitalícia e temporária, acrescentando, porém, um limite máximo de número de filhos além do qual o valor da quota que compunha a pensão temporária deveria ser distribuída entre os dependentes.

É conveniente colocar que o estabelecimento de percentuais de cálculo sobre o salário, em lugar de valores fixos, na determinação do montante desse benefício, revelava a adoção de um modelo que, na perspectiva de proteger a família dos funcionários de riscos sociais

previsíveis, estratificava internamente os segurados, conservando a diferenciação de renda anterior à entrada no sistema.

Defendendo o ponto de vista de que houve no período alteração na configuração do modelo previdenciário FLEURY (1985, p. 166-172) evidencia que novas disposições referentes às áreas de habitação, empréstimos e alimentação adquiriram no período um sentido social.

Esse sentido social podia ser percebido, a nível nacional, através de uma nova concepção de serviços sociais que passou a incluir, além da assistência médico-hospitalar, as ações voltadas à melhoria das condições de alimentação, vestuário e habitação dos segurados e de seus dependentes.

No caso do IPEM, o Decreto nº 491 de 22/07/1947 estabelecia o limite máximo de oitenta mil cruzeiros para o financiamento da construção ou aquisição da casa própria (art. 2º), sendo que as prestações mensais para amortização da dívida não podiam ultrapassar “50% dos vencimentos do cargo, desde que o término da operação não ocorra em data que o associado tenha idade superior a 65 anos” (Parágrafo Único art, 2º).

Por outro lado, essa mesma legislação definiu 20 (vinte) anos como prazo de tempo máximo para o pagamento da dívida mas não fez nenhuma referência aos juros a serem pagos na operação. Supõe-se por isso, que tenha vigorado a mesma taxa de $\frac{3}{4}$ % ao mês tal como definida no Decreto de 1939. O pagamento dos empréstimos em dinheiro seria feito, “com garantia de consignação irrevogável em folha de pagamento, mediante taxa de 1% ao mês” (art. 5º). O montante do empréstimo era definido de acordo com uma tabela que subordinava esse valor ao número de anos de inscrição no IPEM e ao salário do funcionário, estabelecendo-se limites máximos de empréstimos para cada faixa estipulada na tabela.

Para FLEURY (1985, p. 167) a defasagem entre os juros cobrados e os altos índices inflacionários do período torna mais evidente a

predominância do critério de utilidade social no contexto da Política Previdenciária.

Contudo, o fato mais significativo desse período, segundo MALLOY (1986, p. 89-121), foi a manifestação sistemática no sentido da reforma e reorganização do sistema previdenciário. Embora tenham ocorrido mudanças que encaminharam o sistema na direção da repartição, a dinâmica política dentro da qual se deu esse processo se caracterizou por marchas e contramarchas que colocavam continuamente em dia a questão de reforma.

Isso se explica pela própria forma como se organizou a previdência no Brasil, fincada sobre uma base política caracterizada pela cooptação, através da qual um sistema de poder e autoridade de dominação estatal incorporava de forma controlada grupos sociais estratégicos ao mesmo tempo que favorecia a própria cooptação de partes do Estado, por esses grupos, em função de seus interesses.

Assim, as propostas de reforma advinham, em geral, da burocracia previdenciária, mas os grupos de interesse que se expressavam num contexto político aberto de forte apelo popular nos pós-45 eram capazes de bloquear ou alterar as iniciativas. Assim, o produto final era o resultado de intensas negociações dentro do Legislativo (onde se debatiam principalmente PTB/PSD e UDN) que acabavam por alterar os conteúdos das propostas pela necessidade de acomodação política dos grupos em disputa. Por isso, MALLOY (1986, p. 106) afirma que o texto final da LOPs²⁷

²⁷ A Lei Orgânica da Previdência (LOPs), aprovada em 1960, passou por um longo debate legislativo e só foi aprovada após cinco reformulações substanciais e centenas de emendas. “A Lei Orgânica aprovada em 1960 alterou - pelo menos formalmente - o quadro previdenciário, com a uniformização da legislação e a definição de 18 tipos de benefícios e serviços. Ainda que, na prática, as desigualdades entre os Institutos continuassem até a criação do INPS, a LOPs foi um avanço para a maioria dos segurados em relação à situação anterior, significando também uma vitória dos técnicos que se consolidará em 1967.”(HOCFMAN, 1988, p. 92)

pouco se parecia com sua proposição original, elaborada dentro do mesmo espírito do ISSB²⁸ concebido na década de 40.

Essa dinâmica política explica, em grande parte, a inibição do processo decisório e a não implementação de inovações na estruturação política do campo previdenciário.

No Maranhão a burocracia previdenciária também detinha, em grande parte, a iniciativa na formulação das propostas, tal como a burocracia em geral.

Embora fosse proveniente dos grupos econômicos tradicionais, a burocracia estadual tinha grande autonomia frente aos mesmos, conseguindo impor medidas de variadas ordens, mesmo sob os protestos desses segmentos na Assembléia Legislativa ou na imprensa da capital. Mas ao mesmo tempo guardava com esses setores uma relação clientelista e por vezes de subordinação.

Por outro lado, a explicitação de interesses dos demais grupos sociais era bloqueada, pois a forma de exercício do poder fazia presentificar como resposta às reivindicações da sociedade civil uma série de medidas repressivas e/ou controladoras altamente desestimuladoras de iniciativas autônomas em relação ao sistema e ao seu domínio.

Com isso, a dinâmica política desenvolvida no Maranhão dava ao processo decisório um acento diferenciado daquele que ocorria a nível nacional. Isto porque não se vivenciavam negociações abertas na qual os grupos de interesses pudessem se expressar de forma autônoma e interferir objetivamente no processo decisório.

²⁸ O Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), segundo seus idealizadores, teria como fundamento a solidariedade social, expressa pelos princípios “da universalização da cobertura de todos os cidadãos, na padronização das contribuições e benefícios e na unificação administrativa dos recursos previdenciários [...] e ampliação de benefícios para os programas de assistência médica e social, com total cobertura” (MALLOY, 1986, p. 91) Esses princípios seriam garantidos por um novo esquema financeiro na perspectiva de uma relevante redistribuição de renda.

O movimento dos funcionários públicos refluiu. Em todo o período vitorinista, foi constantemente denunciada pela oposição, na Assembléia Legislativa e na imprensa local, a prática rotineira de demissões de funcionários públicos não alinhados ao sistema, o que dificultava a articulação dos interesses da categoria. Entretanto, no início da década de 60 foi criada a Associação dos Servidores Públicos do Estado do Maranhão (ASPEM), com alguma mobilização independente, mas sua existência parece ter sido efêmera já que poucas são as referências a ela.

A própria mediação exercida pelo Legislativo era feita dentro de um espaço político que garantia a aceitação/rejeição de propostas de acordo com os interesses do “cacique” estadual (Vitorino Freire), pela garantia da maioria dos votos nas votações da Assembléia Estadual. Nesta, a expressão de demandas em torno da questão previdenciária advinha sempre de políticos ligados à situação – Joel Ribeiro, Fernando Viana do PSD e Vicente Celestino da Silva do Partido Proletário do Brasil.

Considerando-se que empresários (comerciais e industriais) e produtores rurais ocupavam cargos no quadro do serviço público, pode-se deduzir que tais políticos, também ligados a esses setores ou estando a ele aliados, advogavam em “causa própria”, fosse para sedimentar bases eleitorais junto ao funcionalismo, fosse para usufruir das medidas implantadas.

Assim, a iniciativa de fazer mudanças na legislação partia tanto da burocracia quanto dos deputados. A primeira, preocupava-se, sobretudo, com questões de ordem financeira, indicando uma certa preocupação contencionista e os últimos, preocupavam-se, sobretudo, em expandir o sistema pela incorporação de novos beneficiários, criando ainda regras para majoração dos benefícios. Pode-se supor que faziam isso na perspectiva de sedimentação de clientelas eleitorais.

É digno de registro que algumas sugestões de alterações nos esquemas de proteção feitas no Legislativo tinham origem, na verdade, na burocracia do Instituto. O deputado incorporava as sugestões do grupo técnico, apresentando-as como suas na Assembléia. Assim, pode-se afirmar que a iniciativa legislativa esteve predominantemente ligada à burocracia previdenciária a qual conseguia que suas proposições fossem mediadas pelo Legislativo.

Dessa forma, o jogo político, tal como se dava no Maranhão, não favorecia a existência de pressões externas sobre o sistema político por parte daqueles grupos não vinculados aos círculos de poder, de forma a tornar mais complexo o processo decisório. A ampliação dos planos de benefícios e serviços do IPEM se deveu, portanto, não à vivência de uma política pluralista pela qual os grupos procurassem alcançar melhores posições relativas, como aconteceu a nível nacional, mas exatamente ao fato de o jogo político ser restrito, permitindo a burocratas e deputados definirem as regras do sistema.

Convém frisar que, enquanto propostas de modificações no sistema previdenciário dos trabalhadores da área privada se encontravam na ordem do dia, o sistema dos funcionários públicos não fazia parte, nem nacionalmente, da agenda de reformas.

“Os servidores públicos civis e militares (a maioria dos servidores recebia pensão e aposentadorias de suas agências e não do IPASE) tinham seu sistema previdenciário próprio e geralmente melhor.” (MALLOY, 1986, p. 103), mas a tendência existente no Maranhão era ainda de melhoramento do IPEM já que na opinião dos políticos as suas deficiências tornavam os funcionários públicas vítimas de injustiças não admissíveis naquela entidade.

5 A EXPANSÃO DO IPEM NO CONTEXTO DA DITADURA MILITAR (1966-1982)

5.1 As primeiras medidas de expansão do IPEM no governo Sarney (1966-1970)

5.1.1 Sarney e a retomada da modernização

Para analisar a expansão do Instituto de Previdência Estadual a partir da Ditadura Militar até 1982, foi necessário considerar dois elementos inter-relacionados: o conjunto da legislação e os benefícios e serviços efetivamente concedidos.

A legislação, enquanto base normatizadora que favoreceu a expansão, teve três momentos de inflexão – o período 1966-1970 que correspondeu ao governo Sarney; o ano de 1977, quando Nunes Freire, então chefe do Executivo estadual, instituiu o Sistema Estadual de Previdência Social, reorganizando, por consequência, o IPEM e o período 1979-1982, que corresponde ao Governo de João Castelo em que houve forte expansão na concessão de benefícios e serviços e, inclusive, crescimento na estrutura organizacional e administrativa do Instituto.

Na compreensão desse movimento expansionista é importante considerar que a dinâmica do poder no Maranhão sofreu uma inflexão fundamental em 1965 com a eleição de José Sarney para o governo estadual, pelas Oposições Coligadas. Tal eleição foi um marco no declínio de Vitorino Freire, o qual por cerca de vinte anos (entre 1946 e 1964), deteve a supremacia na dinâmica política do Estado sustentando seu domínio no controle da máquina estatal, na onipresença da polícia e na manipulação eleitoral.

A nível nacional vivenciava-se, desde o Golpe de 64, um Regime Militar fundado na perspectiva de aprofundamento das relações do país com o sistema capitalista internacional, com base no rechaçamento dos movimentos da sociedade civil organizada.

Mas diferentemente do que ocorreu a nacionalmente, em que os processos mobilizatórios contribuíram para acirrar as contradições entre sistema econômico e sistema político, a crise que permitiu a Sarney alcançar a chefia do Executivo em oposição a Vitorino Freire, segundo CALDEIRA (1978), não se relacionou a processos de mobilização e organização políticas da sociedade civil, incompatíveis com as tentativas, empreendidas desde a década de 50, de integração do Maranhão ao modelo capitalista que o Brasil adotara – ela tem raízes, na verdade, nos processos internos de luta dos grupos oligárquicos pelo comendo político do Estado, além de corresponder aos desejos do Governo Central.

É verdade que Sarney recebeu forte apoio popular ao empunhar a bandeira da moralização dos costumes políticos e da vida administrativa bem como da execução de um projeto de modernização da sociedade. Entretanto, de acordo com o autor citado, a manifestação pública favorável à candidatura de Sarney que se concretizou numa votação expressiva, se constituiu em um *referendum* da sociedade civil ao objetivo do Executivo Federal de afastar dos centros decisórios de alguns Estados certos “coronéis” tradicionais do PSD. Assim, a eleição de Sarney representou uma ruptura na história política do Maranhão mas as condições que a determinaram conferem-lhe o caráter de uma vitória outorgada.

Por outro lado, face ao estilo coronelista de fazer política vigente no Estado, é provável que não tivesse sido possível à UDN e à Sarney assumirem o poder caso não tivessem ocorrido clivagens internas no PSD. O próprio Sarney pertenceu aos quadros desse partido mas sua perspectiva modernizadora e de engajamento do Maranhão no processo de expansão capitalista que se operava no Sudeste do país, mostrou-se incompatível

com a linha tradicionalista do seu partido de origem. Assim, em 1957, Sarney se desligou do PSD e ingressou na UDN passando à oposição, tanto no nível estadual como federal.

Os primeiros indícios de uma luta intestina no PSD evidenciaram-se quando Newton Bello, que foi Secretário do Interior, Justiça e Segurança de Mattos Carvalho, articulou sua candidatura ao governo do Estado contra o desejo de Vitorino Freire que tentava sempre impedir qualquer posicionamento mais autônomo em relação à sua liderança política.

Para se eleger, Newton Bello estabeleceu alianças com outros partidos, inclusive a UDN, possibilitando a esta agremiação chegar pela primeira vez, em 1960 ao comando do poder político do Maranhão.

Entretanto, Sarney rompeu com Newton Bello e voltou a integrar o esquema de forças de combate ao PSD, embora tenha encontrado resistência no campo oposicionista por ser considerado um traidor²⁹.

A partir daí o PSD se dividiu de tal forma que quando se deu o Golpe Militar em 1964, o processo de sucessão ao governo do Estado já refletia as determinações oriundas dessa luta interna pelo poder através da qual ao mesmo tempo em que crescia a força política de Sarney, decrescia a de Vitorino Freire.

A proposta de Sarney sensibilizou a população em geral que via nesse candidato a oportunidade de romper com os velhos esquemas políticos em vigor no Estado. Tanto lideranças camponesas (por exemplo, Manuel da Conceição) quanto da área urbana, na pretensão de se livrar do

²⁹ Um forte golpe foi dado também no PSD em 1963, agravando sua crise, em função da insubmissão de 7 (sete) dos 11 (onze) deputados federais eleitos no ano anterior (Cid Carvalho, Ivar Saldanha, Lister Caldas, Eurico Ribeiro, Mattos Carvalho, Luis Coelho e Alberto Aboud), tendo o deputado Ivar Saldanha como líder da bancada na Câmara Federal. Nesse contexto, o PSD se dividiu entre a candidatura de Costa Rodrigues (do PTN), apoiado por Newton Bello e Renato Archer, apoiado por Vitorino Freire. Cindido, o partido que por tantos anos dominou a vida política do Estado, não apresentou candidatura própria a governador pois Renato Archer acabou se candidatando pelo PTB.

vitorinismo e de sua dissidência representada por Newton Bello, apoiaram Sarney que lhes prefigurava a implantação de formas modernizantes de estruturação social e de organização econômica em substituição às formas arcaicas de desenvolvimento que até então vigiam.

A esses determinantes internos que se expressaram no delineamento de um panorama político carregado de disputas e conflitos polarizados em torno do processo de condução da ordem social e política estadual (sendo o vitorinismo caracterizado como conservador e o sarneísmo como modernizador) somaram-se outras determinações, sem as quais, segundo CALDEIRA (1978, p. 63-67), não teria havido a ruptura com o esquema vitorinista. Tais determinações se explicitaram nas diversas formas de interviniência do Governo Central nas questões políticas do Estado nesse ano de 1964³⁰, decisão essa que coincidiu, nos seus objetivos, com as aspirações do eleitorado maranhense.

A chamada “*Revolução de 64*” inaugurou um novo momento autoritário na política brasileira e uma nova fase de desenvolvimento industrial, baseado no aumento do investimento estatal articulado ao setor privado dominado por entidades nacionais e multinacionais que expandiram seus investimentos nos setores industriais modernos a partir da estrutura e da condução do Estado. Esse “desenvolvimento capitalista estatal” (MALLOY, 1986, p. 129) se nutriu da exclusão controlada (e violenta) de determinados grupos, que favoreceu a imposição, às massas urbanas e

³⁰ ... “Anteriormente, sobretudo no período 1936/1947, se processou um tipo de interviniência do Governo Central no Estado. Dois dos Interventores Federais no Estado, no período – Major Humberto Mendonça e Dr. Paulo Ramos – foram nomeados de conformidade com os interesses exclusivos daquele Governo; um governador no caso, o Dr Paulo Ramos que, antes de se tornar interventor de 1937 a 1945, fora eleito indiretamente pela Assembléia Legislativa, por recomendação explícita de Vargas – e mais três interventores - Clodomir Cardoso, Eleazar Campos e Saturnino Belo – nomeados em regime de concordância com as lideranças políticas do Estado.” (CALDEIRA, 1978, p 62)

rurais, dos “custos” inerentes ao modelo de crescimento adotado, já que, com isso, se castrara o poder político dos trabalhadores organizados³¹.

O discurso oficial do Estado Nacional na coordenação e condução das atividades dos setores públicos e privado priorizava a moralização no encaminhamento das ações, o desenvolvimento e a segurança nacionais.

O programa moralizante e modernizador de Sarney se coadunou com as expectativas do “Governo Revolucionário” de, simultaneamente, retirar de cena personagens identificados com o sistema político deposto e contar com elementos responsáveis, nos Estados, pela sua integração ao ideário do Golpe de 64.

E, assim, considerando Sarney em sintonia com os objetivos “revolucionários”, Castelo Branco decidiu desenvolver uma ação intencional de favorecimento à sua candidatura³².

A interviniência do Governo Central consistiu:

- 1) na promoção da revisão eleitoral no Estado na perspectiva de extinção da fraude eleitoral que se constituía um dos eixos de sustentação do vitorinismo, pela qual foram suprimidos 206.206 eleitores fantasmas;
- 2) na utilização das forças federais no processo de fiscalização do pleito e da apuração dos votos;
- 3) no esvaziamento de lideranças do PSD em termos de influência política a nível federal.

³¹ De acordo com MALLOY (1986, p. 125) o Golpe Militar de 64 representou a vitória de dois grupos – “os militares e a tecnologicamente orientada elite civil”. Estes dois grupos, de acordo com o autor citado, não só venceram as demais forças políticas que compunham a coalizão original de Vargas como comandaram o Golpe estabelecendo entre si uma aliança elitista na construção de um sistema burocrático-autoritário.

³² Diz BONFIM (1985) que, com argúcia característica, Vitorino Freire assim avaliava Sarney: “Desde que se elegeu deputado, Sarney soube fortalecer-se politicamente. Vaidoso, e oportunista, sabia esperar para ver de que lado estava soprando o vento, a fim de assumir posições que lhe fossem favoráveis” (FREIRE, Vitorino apud BONFIM, 1985, p. 17).

A aceitação popular à proposta de Sarney e a sua vitória foram fatos incontestáveis. O saneamento do processo eleitoral permitiu a expressão da vontade do eleitorado que deu ao candidato de Vitorino Freire 1/4 dos votos obtidos pelo candidato da UDN³³.

As forças oposicionistas haviam se aglutinado em torno do nome de Sarney. Desde 1963 ele vinha tentando não só atrair Clodomir Milet, forte liderança do segundo maior partido do Estado, o PSP, para seu grupo de atuação política, como convencer Neiva Moreira, o provável candidato desse partido a Governador do Estado, de que o lançamento do seu nome à sucessão de Newton Bello não encontraria condições favoráveis.

Com a cassação de Neiva Moreira pelo Governo Militar, Sarney passou a ocupar praticamente todo o espaço da oposição que se uniu em torno do seu nome, inclusive com a adesão do PSP. Com isso, Sarney acabou se credenciando junto ao Governo Central como o candidato capaz de extirpar do Maranhão as forças do PTB e do PSD e de representar, junto ao povo maranhense, os princípios do Movimento Militar³⁴.

O fortalecimento do Poder Executivo Federal no sentido da imposição de medidas e providências expressou a reafirmação do “poder controlador e regulador de um Estado patrimonial essencialmente centralizado, expresso no novo estamento de tecnocratas militares e civis.” (MALLOY, 1986, p. 125)

Assim, as mudanças econômicas e políticas que ocorreram no Maranhão nesse período resultaram não somente dos determinantes próprios da realidade estadual mas também de outros, relacionados às possibilidades do Estado Nacional, de cunho patrimonial, regular a

³³ Jose Sarney obteve 112.062 votos, Costa Rodrigues conseguiu 68.560 e Renato Archer apenas 36. 103. (Fonte TER/MA)

³⁴ A eliminação de Neiva Moreira através de ato punitivo que suspendeu suas atividades políticas por dez anos e o enfraquecimento da candidatura de Renato Archer por meio de veto explícito ao

sociedade civil de acordo com interesses que, se por um lado, beneficiaram os grupos ou facções dominantes, por outro, impediram, a esses mesmos grupos e facções, pelo menos temporária e formalmente, o acesso aos núcleos decisórios.

Nessa perspectiva, Castelo Branco empenhou-se na implantação da infra-estrutura que permitiria dar início ao processo de mudança econômica e social do Estado o que correspondia ao interesse tanto dos setores produtivos quanto da população em geral de retirar o Maranhão da estagnação em que se encontrava.

O fato de os militares terem afastado do centro do poder o Senador Vitorino Freire e seus aliados e de terem se empenhado na reconstrução econômica e social do Estado, conferiu ao Regime estabelecido em 1964 um crédito positivo junto à população. Ao contrário do que ocorreu em outras unidades da federação, portanto, a chamada Revolução e, especificamente o governo de Castelo Branco, usufruíram de razoável popularidade no Maranhão já que significavam, a nível simbólico, a saída da estagnação.

CALDEIRA (1978, p. 69-71) afirma que no período 1964/1976 a relação que o Regime Militar estabeleceu com o Maranhão, em termos políticos, teve varias conotações. O Governo Castelo Branco assumiu, na opinião desse autor, conotação **renovadora** ou **restauradora** ao retirar o poder político das mãos do pessedismo/vitorinismo e ao passá-lo para o controle do udenismo/pessepismo. O instrumento e a forma de ação política para o exercício desse controle concretizaram-se na eliminação de pluripartidarismo e na criação da ARENA como o Partido do Governo.

É nessa conjuntura e no contexto dessas determinações que nasce o **sarneísmo** enquanto corrente política. Para CALDEIRA (1978, p.

seu nome, por parte de Castelo Branco, fizeram parte do mesmo processo de interferência do Governo Central no processo eleitoral do Maranhão.

78), “o sarneísmo é produto da Revolução de 1964 e a sua existência se vincula à criação da ARENA³⁵.”

Mas ao contrário do vitorinismo que chegava a se confundir com o PSD, o **sarneísmo** não esgotava a ARENA pois esta congregava diferentes correntes de oposição política ao vitorinismo (incluindo aí o pessedismo), além de incluir também vitorinistas, ideologicamente identificados com o projeto do Regime. Assim, embora o **sarneísmo** tenha encontrado na ARENA um meio de firmar-se na vida política do Estado, não se constituiu na única corrente a disputar o seu controle e o próprio poder política do Estado.

É inegável, entretanto, que até 1970, e por vários fatores, Sarney deteve o controle do Partido. Vitorino Freire, opositor natural do então governador, decidira afastar-se da cena política do Estado. Com o bipartidarismo, ele ingressara na ARENA, firmando sua posição situacionista a nível federal. Era impossível para ele, porém, manter algum tipo de convivência com Sarney face a divergências e rivalidades políticas dificilmente conciliáveis. Como não poderia opor-se formalmente ao governador, por pertencerem ao mesmo Partido, Vitorino preferiu manter-se afastado, deixando espaço para a ação política do seu opositor.

Por outro lado, o MDB possuía pouca expressão no Maranhão pois, além de ser composto também por vitorinistas, identificava-se como opositor da “*Revolução de 64*”, que, até então, era popular no Estado.

Além disso, estabeleceram-se as condições, no segundo Governo Militar, para a neutralização da influência pessepista no âmbito interno da ARENA e para seu afastamento dos centros estaduais de decisão política, o

³⁵ Embora a origem política de Sarney possa ser localizada no PSD pois em 1954 foi candidato a deputado federal por esse partido, a ascensão desse político não foi dependente do vitorinismo já que logo em 1957 filiou-se a UDN, candidatando-se novamente a deputado federal por esse partido em 1958, assumindo daí em diante a oposição ao vitorinismo. Por outro lado, o sarneísmo não é fruto da UDN já que tal corrente somente se constituiu após 1965.

que fortaleceu a posição relativa de Sarney. Com Costa e Silva, o Maranhão não ocupou mais o lugar de destaque que tivera no período Castelo Branco, o que imprimiu uma conotação **permissiva** à relação do Regime com o Estado. (CALDEIRA, 1978, p. 69-71) Com isso, as forças partidárias desta unidade da federação puderam conduzir, com relativa autonomia, um processo político ao final do qual Sarney se impôs como liderança consolidada.

Em síntese, o controle político que Sarney passou a exercer no Maranhão foi possibilitado pela inexistência de outra liderança que o ameaçasse, decorrente da inexpressividade do MDB local, do afastamento de Vitorino Freire da cena política estadual e da neutralização da influência do PSP no processo decisório.

Mas as condições para a sustentação política do governador relacionaram-se ainda ao conteúdo modernizador do seu projeto e ao seu desempenho administrativo na edificação do “Maranhão Novo”, promovendo inclusive, a renovação dos aparelhos do Estado, destacando-se a instalação de institutos de pesquisa e assessoria na perspectiva de instituição do planejamento como estratégia de promoção de desenvolvimento.

O **sarneísmo**, portanto, resultou da confluência de determinantes internos e externos que atuaram no sentido da sua constituição como uma corrente dentro da ARENA, possuindo em comum com o vitorinismo o fato de exprimir uma postura ideológica ambígua, tendente a assumir os mesmos conteúdos da ordem política nacional. (CALDEIRA, 1978, p. 78)

Segundo BONFIM (1985, p. 17) ...”dá-se a substituição do coronelismo rural, representado por Vitorino, pelo coronelismo urbano, corporificado pelo jovem Sarney e fundado na expressão do conteúdo do seu discurso e principalmente na sua manifestação política.”

Mas diferentemente do caciquismo de Vitorino Freire que era sustentado essencialmente por um processo clientelístico de intermediação de interesses, constituindo-se esse político uma espécie de agente de ligação entre seus liderados políticos e suas clientelas, a liderança de Sarney se exerceu, em grande parte, através de sua influência, pessoal sobre as populações caracterizando-se por um tipo de personalismo político.

É claro que os determinantes históricos da realidade política do Estado, em que sempre se destacou o mandonismo mais ou menos aberto, não favoreceu o surgimento de formas mais avançadas de relacionamento entre líder e massa e mesmo entre os que controlavam a função pública ou lutavam por ela.

Dessa forma, o que se observou, de fato, foi a substituição de uma oligarquia fundada em bases rurais por outra, baseada no universo urbano e na idéia do novo.

Sarney captou bem o corte que a sociedade maranhense ansiava por fazer entre o **velho** e o **novo**, entre o **moderno** e o **arcaico** e expressou isso em sua proposta de governo, sintetizada pela expressão “Maranhão Novo”.

A reestruturação do aparato burocrático do Estado se constituiu importante instrumento de operacionalização da proposta modernizante de Sarney.

Interpretando que a dinamização dos setores da economia de modo a favorecer o desenvolvimento da sociedade cabia ao Estado, colocava no processo administrativo “tradicional” implantado por Vitorino Freire a responsabilidade pela estagnação do Maranhão. Isto porque:

“Até o ano de 1966, predominavam no Estado do Maranhão processos administrativos os mais rotineiros e obsoletos que traduziam a incapacidade do Setor Público de cumprir a

imprescindível tarefa que, sobretudo, nas regiões subdesenvolvidas, lhe cabe, de promotor do desenvolvimento. Rotina e obsolescência administrativa, somados a uma filosofia de Governo de passividade ante a estagnação econômica e os prejuízos sociais dela decorrentes, tornavam o sistema fiscal ineficiente e não revelavam nenhuma capacidade de conseguir em outras fontes os recursos imprescindíveis à execução de um programa de realizações, ano a ano mais inadiáveis.” (BONFIM, 1985, p. 40)

Sarney incorporou na administração pública estadual, não só um secretariado mas também uma equipe composta de jovens técnicos, oriundos principalmente da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), e elementos das tradicionais elites, numa tendência centralizadora do processo decisório, pautado na perspectiva do desenvolvimento e da modernização. A programação governamental estava centralizada nesse Grupo de Trabalho de Assessoria e Planejamento – GTAP – com grande parcela de poder. Em 1967, o GTAP se converteu na SUDEMA (Superintendência de Desenvolvimento do Maranhão) com as funções de planejamento e programação financeira, além de repasse e controle dos recursos.

Para se ter uma idéia da auto-imagem dessa elite burocrática quanto ao seu papel no processo de tomada de decisões, é interessante reproduzir o pensamento de VIEIRA (1978 apud BONFIM, 1985, p. 38):

“passa-se de um modo tradicional de definição de prioridades e distribuição de recursos baseado, por exemplo, nas esferas de influência (partidos, grupos, etc.) para um modo racional de proceder graças ao qual se diagnosticam as carências, se escolhem os objetos e se definem os meios a serem empregados, segundo regras e procedimentos aceitos como razoáveis por um conjunto de técnicos.”

Com Sarney iniciou-se um esforço sistemático de planejamento das ações estatais no Maranhão, tendo sido ele o primeiro a montar um programa de governo no sentido mais técnico.

Conforme o slogan MARANHÃO NOVO indicava, Sarney desejava empreender um processo de reconstrução do Estado, definindo, por isso, como meta prioritária do seu governo a criação de uma infraestrutura econômica e social. O empreendimento desse esforço de reconstrução do Estado implicava em duas condições Inter-relacionadas no campo da gerência das ações estatais: a adoção do planejamento enquanto base racionalizadora e de longo prazo à intervenção do Estado; e a constituição de um corpo técnico-administrativo com condições e competência para a realização do objetivo requerido pela proposta governamental.

Sarney considerava que devia se encerrar o ciclo de administrações governamentais improvisadas – o planejamento deveria ser considerado um dos fundamentos básicos de qualquer decisor que deveria projetar ações internas articuladas e integradas aos objetivos dos Planos Nacionais e Regionais de Desenvolvimento. A proposição, inclusive, de abraçar a proposta de desenvolvimento nos moldes definidos pelo governo federal, levou a que este tivesse, a partir de então, uma maior e mais direta participação nos próprios destinos estaduais.

Assim, a perseguição ao desenvolvimento tal como projetado nacionalmente e, conseqüentemente, o desafio de realizar mudanças internas estruturais requisitavam novas características ao estrato administrativo, não se podendo isolar as novas medidas de proteção social aos servidores públicos estaduais daquelas relacionadas ao aperfeiçoamento burocrático. O melhoramento do IPEM era parte, portanto, de um conjunto de medidas necessárias à formação de um corpo de funcionários capazes de suportar as suas novas funções, promovendo as mudanças desejadas pelo Governo.

É claro que a própria mobilização dos funcionários públicos no decorrer da crise do vitorinismo e do processo que elegeu Sarney deve ter sido um fator condicionante dessa inclusão. Mas o que está sendo frisado é

que a modernização burocrática (que inclui mecanismos de proteção social ao funcionário) estava também essencialmente vinculada ao projeto político-administrativo de Sarney.

Porém, a falta de dados, já ressaltada neste trabalho, acerca dos benefícios e serviços prestados pelo IPEM impediu uma análise empírica mais abrangente da evolução do Instituto nesse governo. Foi possível, entretanto, sistematizar uma reflexão sobre as mudanças na legislação que certamente exerceram algum impacto, principalmente sobre a área de benefícios.

5.1.2 Consolidação da legislação do IPEM

Analizando a previdência brasileira, FLEURY (1985, p. 201) considera os anos que foram de 1966 a 1973, como sendo de implantação do modelo de privilegiamento do produto privado. Ao contrário do que se poderia pensar, porém, esse modelo, que rompeu com o esquema populista de mobilização das massas, fechando os canais de participação da sociedade civil, não abandonou a tendência assistencialista em vigor no sistema.

“Pelo contrário, a continuidade da tendência assistencialista e até mesmo sua ampliação qualitativa indica que o recurso característico do populismo de transferir pressões econômicas para a esfera estatal, através das concessões em termos de política social como mecanismo de suavização das tensões sociais e almejando alcançar legitimidade para o regime, não só não foi abandonado como recebeu ênfase e destaque nos regimes autoritários instaurados depois do golpe militar.” (FLEURY, 1985, p. 203)

No Maranhão, entretanto, tal modelo não encontrou, no início de Período Militar, especialmente no governo Sarney, condições propícias de implantação no contexto da previdência estadual. Isso sobretudo, porque no período anterior não havia se registrado um incremento da assistência médico-hospitalar que pudesse ser estimulada ou a partir da qual fosse possível estruturar a prestação desses serviços de forma mais ampla,

dentro de uma perspectiva empresarial, já que até então o cuidado médico era prestado pelo profissional isolado, através de serviços bastante simplificados.

Além do mais, é provável que o governo estadual não tenha tido, até então, recursos suficientes, capazes de forjar a formação de um setor lucrativo nessa área. O próprio governo Sarney concentrou investimentos e estímulos em outros ramos da economia, como os da agricultura moderna, por exemplo³⁶.

Nesse sentido, a principal alteração no campo legislativo até 1977 se relacionou a benefícios: a instituição de auxílio natalidade foi a principal novidade e provavelmente representou um impacto considerável em termos de gastos pois englobava praticamente todo o conjunto dos segurados já que a Lei nº 2726 de 19 de dezembro de 1966 dispunha: “Art. 4º – Assegura o Instituto auxílio natalidade ao contribuinte do sexo feminino, e, ao do sexo masculino, quando civilmente casado, no valor correspondente a um mês de menor pensão paga.” Para a percepção desse benefício, ao contribuinte era exigida uma carência de dois anos.

No que se refere à previdência estadual, o governo Sarney se caracterizou essencialmente pela preocupação em redefinir ou reafirmar os benefícios e os beneficiários do sistema bem como em re-estabelecer as regras de acesso e de pagamento dos benefícios e serviços concedidos pelo Instituto, ou seja, proceder a uma consolidação das leis até então existentes. Sua administração, porém, nada acrescentou, em termos legislativos, quanto à prestação de assistência, verificando-se que as leis criadas no período só incorporavam a noção de risco à situação de morte do segurado. O próprio auxílio natalidade não se encontrava inserido no

³⁶ Tal modernização seria efetivada através da introdução de novas tecnologias, política de crédito rural, eletrificação da zona rural, construção de estradas, mas, sobretudo, pela implantação de grandes projetos empresariais, atraindo capital do Centro-Sul do país.

artigo que definia os benefícios concedidos pelo Instituto, tal como iria ocorrer na legislação de 1977.

Assim, o art. 2º da lei acima referida assegurava aos contribuintes do Instituto, em casos de morte:

- “a) – pensão ao cônjuge sobrevivente do sexo feminino , enquanto viver em estado de viuvez, e ao do sexo masculino, se inválido, enquanto em estado de viuvez e incapacidade, desde que não em gozo de qualquer outro benefício;
- b) – pensão a cada filho legítimo ou legalmente reconhecido até a idade de vinte e um anos, ou, se inválido e incapaz de prover a sua subsistência, enquanto permanecer nesse estado;
- c) – pecúlio em dinheiro, a quem livremente designado pelo contribuinte, perante ao IPEM, no valor de dois meses e meio de vencimentos, remuneração ou proventos.”

A Lei nº 3024, de 05 de maio de 1970, formulada na perspectiva de consolidação das leis de previdência estaduais assegurou ainda:

- “d) – pensão à companheira que viva às expensas do contribuinte solteiro, viúvo ou desquitado, há mais de cinco anos, desde que, em se tratando de desquitado, não tenha deixado viúva com direito a alimentos e não goze a companheira de outro benefício.”

Em ambas as leis, o valor da pensão estava definido em 50% do valor do vencimento, remuneração, provento e vantagens permanentes, calculada sobre a última contribuição do segurado. Conservou-se a característica de não exclusividade da pensão já que desse valor a metade seria dividida entre os filhos, cabendo ao cônjuge sobrevivente a totalidade da pensão, caso não houvessem filhos menores.

Pela Lei nº 2726 de 1966, confirmada pela Lei 3024 de 1970, eram considerados contribuintes obrigatórios do Instituto, além daqueles definidos pelo Decreto-Lei nº 114 de 03 de setembro de 1938³⁷, os

³⁷ Eram considerados contribuintes obrigatórios pelo Decreto de 1938 os servidores do Estado e municípios que executavam serviços de natureza permanente e os empregados do IPEM.

servidores das autarquias e as “praças de pré”, a partir da data de incorporação. Coerente com a perspectiva moralizadora de Sarney, não foram incorporados os interinos, os que exerciam cargo em comissão e os extra-numerários.

A contribuição mensal do segurado foi fixada em 6% da remuneração, vencimentos, proventos e vantagens permanentes (exceto salário-família) do servidor apto, sendo definido no mesmo percentual a contribuição do Estado e Autarquia.

Convém destacar que de acordo com essa própria legislação importantes questões referentes às operações imobiliárias ficaram sob a deliberação exclusiva do grupo burocrático. Com isso, aspectos supostamente técnicos saíram do campo político-legislativo, fechando mais ainda as possibilidades de controle democrático do processo decisório e abrindo as possibilidades de estabelecimento de canais “informais” de influência de grupos privados com a burocracia estatal.

Da mesma forma, por meio da Lei de 1979, o Executivo ficava autorizado a “regular a contribuição devida pela prestação dos serviços hospitalares do Instituto, de acordo com os salários de seus contribuintes, podendo isentar de pagamento os que percebem até determinado limite.” (art. 11 – Lei nº 3024 de OS de maio de 1970)

Desde o período de criação do IPEM, esta é a única referência, na legislação, no tocante à prestação desses serviços, a que indica, com certeza, o papel secundário que a assistência desempenhava no conjunto do sistema previdenciário estadual até então.

Para FLEURY (1985, p. 208), entretanto, deu-se nessa conjuntura um privilegiamento da assistência médica providenciária, cujas características giravam em torno de uma prática curativa, individual, assistencial, especializada, etc., o que por si só demonstrava a direção da articulação do Estado com os interesses do capital nessa área, fazendo

com que se expandisse não só o setor de prestação de serviços médicos como a própria indústria farmacêutica e de equipamentos hospitalares, vinculadas inclusive ao capital internacional. Criou-se, a partir dessa articulação Estado/interesses privados, um vasto complexo médico-industrial com elevadas taxas de acumulação de capital.

“O ato médico, sendo lugar de realização das mercadorias produzidas nestes setores, assume importância fundamental na ótica da acumulação do capital, sendo que a prática médica curativa e o hospital são, por excelência, os mais adequados ao ciclo do capital-medicamentos e capital-equipamentos”. (FLEURY, 1985. p. 208-209)

No Maranhão, a compra de serviços médicos a terceiros, conforme já foi focado anteriormente, já estava prevista desde a criação do Instituto em análise. Mas ela era inexpressiva se considerarmos o quadro geral de prestação de assistência médica pelos demais Institutos e insignificante se comparada à área de benefícios do próprio IPEM.

5.2 A criação do Sistema Estadual de Previdência e a reorganização do IPEM no governo Nunes Freire (1975-1979)

5.2.1 Perspectivas econômicas e a contradição política do governo Nunes Freire

Desejando candidatar-se ao Senado pela ARENA, Sarney, não terminou o seu mandato de governador, iniciado em 1966, deixando o Palácio dos Leões em 1970 e sendo substituído por Antonio Dino, Vice-governador. Para CALDEIRA (1978, p. 70) já nessa época se iniciaram as primeiras tentativas de oposição à liderança de Sarney. O próprio Antonio Dino, que pertencia à corrente política liderada por Milet, terminou o governo rompido com ele e, conseqüentemente, com seu sucessor, Pedro Neiva de Santana (1971-1975).

As fissuras no sarneísmo se expressaram ainda como conseqüência do apoio radical de José Sarney à candidatura de Alexandre

Costa ao Senado em 1970, em contraposição a correntes dentro da ARENA que viam o então deputado federal como o mais fiel representante do vitorinismo, o que era inaceitável para eles.

Por outro lado, nessa eleição se evidenciou o crescimento da liderança política de Epitácio Cafeteira, do MDB, que obteve uma votação superior a cem mil votos.

Mas foi exatamente na administração de Pedro Neiva de Santana que a Revolução adquiriu no Maranhão, segundo o mesmo autor acima mencionado, uma conotação dilemática.

Embora fossem tanto Sarney como Pedro Neiva identificados com os objetivos da Revolução (que no caso do Maranhão significava iniciar a transformação do processo político, econômico e social do Estado) e ainda que este último tendo se identificado como pertencente ao sarneísmo, ocupando, inclusive, a Secretaria da Fazenda no governo Sarney, promoveu atos políticos que na opinião da ala sarneísta era contrária a seus próprios interesses, trazendo como consequência a rompimento entre os dois políticos,

É conveniente dizer que os efeitos advindos da implantação, por Sarney, das bases de modernização do Estado já se faziam sentir no governo Pedro Neiva (1971-1975), que as reforçou e ampliou.

Foi neste governo que o setor estatal começou a estabelecer maior articulação com o setor privado na área de prestação de serviços de saúde, seguindo uma tendência nacional.

Deu-se na época um aumento considerável na receita estadual³⁸, possibilitada pela reestruturação da administração fazendária, o que certamente favoreceu esse processo. Entretanto, o governador alegou

³⁸ Segundo relatório de quatro anos de governo de Pedro Neiva de Santana, a receita total cresceu 355% entre 1970 e 1974.

carência de recursos para inversão e manutenção de serviços próprios do setor público. Por outro lado, e contraditoriamente, alegou o aumento dos custos de assistência médica em razão do encarecimento do atendimento e do aumento da demanda, tanto em termos quantitativos como qualitativos, como razão para se decidir a optar pelo financiamento do setor privado de saúde (via Banco de Desenvolvimento do Maranhão), treinamento de pessoal (também do setor privado) e compra de serviços privados, paralelamente ao funcionamento da rede pública. (MARANHÃO. Governo do Estado. 1971-1975. (Pedro Neiva). Relatório de 4 anos de governo, 1975, p. 41)

Embora a legislação inicial do IPEM já incorporasse a possibilidade e até definisse mecanismos de articulação com o setor privado, essa normatização era a expressão de um momento anterior, inserido num contexto histórico em que a prática médica não apresentava um forte cunho empresarial.

Dessa forma, o que se encontrou até o governo de Pedra Neiva, ou seja, até o início da década de 70, foi basicamente o atendimento dos funcionários públicos ligados ao IPEM, mediante convênio, pela Secretaria de Saúde Estadual. Foi quando esta, no governo Pedra Neiva, decidiu por uma racionalidade privatizante para viabilizar a expansão da cobertura, priorizando a contratação de serviços de terceiros, que esse procedimento passou a ser sistematicamente utilizado pelo IPEM, sendo a prestação desses serviços até 1979 regulada por um sistema de convênios.

O que se pode dizer a esse respeito, seguindo o raciocínio de FLEURY, é que

“a garantia de um mercado institucional através dos segurados da Previdência, que de outra forma não logriam consumir estas mercadorias, não é de forma alguma desprezível para o capital ...” (FLEURY, 1985, p. 208-209).

Dessa forma, refletia-se, a nível do Maranhão, a mesma tendência a circunscrever-se uma intervenção estatal na área da saúde por meio de uma prática médica, curativa e individual, intermediada pela Previdência Social.

OFFE (1984, p. 140-179) afirma que ao formular os itens da agenda pública, a burocracia estatal seleciona elementos que, em última instância, vinculam-se aos interesses do setor privado. Embora não possa ser vista como instrumental, a seletividade levada a efeito pela burocracia estatal é, portanto, estruturalmente condicionada.

Na situação em análise, além do mais, encontravam-se fechados os canais tradicionais de participação, impedindo o amplo debate para formulação da pauta da ação estatal. Assim, as elites burocráticas puderam tomar decisões em articulação com o setor prestador de serviços de atenção à saúde por meio, basicamente de dois mecanismos: o financiamento do setor e a garantia de uma clientela consumidora mediante diferentes estratégias – convênios, credenciamentos e compra direta de serviços.

Entretanto, a pouca disponibilidade de recursos financeiros para financiar um setor cada vez mais sofisticado, não favoreceu uma ampliação de vulto nessa área, o que veio a acontecer com a criação do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, criado pela Lei Federal nº 6168, de 9 de dezembro de 1974. Esse mecanismo de financiamento será tratado na próxima seção deste trabalho.

Retornando à questão política estadual, observa-se que foi nos dois anos iniciais do Governo Geisel (1974-1976) que se instalou uma fase da Revolução no Maranhão considerada, contraditória por CALDEIRA (1978, p. 71), acirrando as dissensões iniciadas em 1970. Isto porque foi indicado para o exercício do governo do Estado o então deputado federal Osvaldo da Costa Nunes Freire para o exercício de 1975-1978,

possibilitando o retorno de Vitorino Freire à cena política do Estado³⁹, já que o governador indicado se identificava historicamente com o vitorinismo⁴⁰.

A própria cisão interna do sarneísmo abriu espaço para a atuação de Vitorino Freire, que procurou interferir no processo político estadual por duas vias:

“a primeira delas se deu quando se manifestou ostensivamente a cisão entre o governador Neiva de Santana e o Senador José Sarney, nas disputas para a eleição de filiados às suas orientações políticas no pleito legislativo de 1974, o que permitiu então a Vitorino Freire apresentar o seu filho (Luis Fernando Freire, ex-deputado federal do Maranhão pelo PSD na legislatura de 1963-1967), candidato a suplente de senador.” (CALDEIRA, 1978, p. 71)

A segunda estratégia política utilizada por Vitorino consistiu no apoio explícito a Nunes Freire, afastado tanto da corrente sarneísta quanto dos poucos adeptos de Pedro Neiva.

Nunes Freire experimentou nos dois anos iniciais do seu governo uma forte crise política em razão do acirramento das divergências entre sarneístas e vitorinistas em todas as esferas de poder do Estado, o que demonstrou a inconseqüência de se manter sob uma mesma sigla partidária correntes políticas opostas⁴¹.

³⁹ “O retorno do ex-senador Vitorino Freire à prática política-partidária maranhense não significou o retorno do ‘vitorinismo’, uma vez que as condições histórico-sociais do Maranhão indicam não mais permitir a manutenção de lideranças do modelo do ‘vitorinismo’ – tal como este sobrevivera no período 1945/1960 – apogeu do ‘vitorinismo’ no Maranhão – dados os processos de transformação em curso na sociedade maranhense.” (CALDEIRA, 1976, p. 56)

⁴⁰ A contradição estava justamente no fato de que Vitorino Freire havia sido excluído de participação enquanto protagonista principal do processo político do Estado pela Revolução em 1964, tendo sido reconduzido por ela dez anos depois.

⁴¹ Do mesmo modo que a ARENA estadual, o MDB maranhense se constituiu em um Partido para os embutes políticos das correntes que procuravam controlá-lo. No período 1966/68 – quando então as presenças de Renato Archer e Cid Carvalho (integrantes da corrente vitorinista do Partido) eram as mais influentes, esse Partido chegara a adotar certa coerência na sua condição de oposição ao governo do Estado e ao governo central. [...] Com a supressão daqueles atores políticos pela cassação dos seus mandatos, o controle da hegemonia do Partido passou a ser disputado pelo então deputado federal Domingos Freitas Diniz Neto (legislatura 1967/71 e

Diz CALDEIRA (1978, p. 97) que o governo Nunes Freire não conseguiu imprimir diretrizes claras à sua ação política e administrativa, mas foi nessa administração que se criaram as bases legais e as condições efetivas para o processo de expansão do IPEM, através da lei-delegada nº 131 de 23/11/1977, em vigência até hoje.

É bom mostrar ainda que a legislação desse período não só serviu de estímulo à expansão dos benefícios e serviços prestados pelo IPEM, incrementando as ligações com o setor privado prestador de serviços como foi também um reflexo dos processos já iniciados no governo Pedro Neiva, conforme descrito anteriormente.

Pela importância que adquiriu enquanto instrumento estratégico na direção da privatização do setor saúde, é válido enfatizar o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS – citado anteriormente.

Este Fundo é composto de duas contas, uma de transferências e repasses diretos aos Ministérios e outra referida às aplicações a cargo da Caixa Econômica Federal (CEF). Foi por meio da utilização desta última conta que o setor privado passou a receber, através de empréstimos a juros baixos, o impulso necessário à remodelação e ampliação dos hospitais e à realização das mercadorias produzidas na indústria de equipamentos hospitalares.

Segundo FLEURY (1985, p. 216), esse fato demonstra que “os recursos do FAS estão portanto orientados para a lógica da lucratividade criando e/ou fortalecendo através do Estado e por meio dos recursos públicos uma burguesia empresarial nacional”.

No momento em que Nunes Freire assumiu o governo estadual, o setor empresarial da área da saúde já vinha de uma certa forma se constituindo, forçando mudanças no IPEM.

1971/75) e por Eptácio Cafeteira, fato que terminou por dar uma linha nova à ação do Partido

A nível nacional, já em 1974, ano em que Nunes Freire foi indicado para o governo do Estado, se faziam sentir os abalos iniciais da Ditadura Brasileira que foi sacudida pela alta do petróleo que veio minar a base econômica do “milagre” e ainda pela votação esmagadora nos candidatos da oposição ao Senado que desmoronou as tentativas de legitimação política do regime. (KUCINSKI, 1982, p. 7)

Nesse contexto, embora oriundo das forças mais tradicionais do Estado, Nunes Freire acabou por moldar sua administração aos requisitos de adaptação do Estado ao capitalismo, tal como articulado nacionalmente.

Assim, o objetivo síntese da sua administração, de acordo com o seu plano de atuação era:

“elevava economia maranhense à nova dimensão resultante fundamentalmente da Decisão Nacional de instalar no Estado um pólo industrial--exportador, assegurando uma equilibrada difusão social, espacial e setorial dos benefícios dos investimentos programados.” (MARANHÃO. Governo do Estado. 1975-1978. (Oswaldo da Costa Nunes Freire). 11 Plano de Desenvolvimento do Maranhão. São Luís, 1974. p. 4)

Na opinião de Nunes Freire, renunciavam-se transformações estruturais na economia estadual capazes de iniciar uma nova fase de desenvolvimento em que a atividade industrial teria lugar de destaque. Tal processo de crescimento econômico seria o resultado de dois fatores:

- a) escolha do Itaqui como porto de exportação do minério de ferro de Carajás;
- b) construção em São Luís de uma grande unidade siderúrgica.

Para o governador, a perspectiva desse novo quadro já exercia fortes repercussões na economia estadual e na receita pública, colocando como necessidade não só o melhoramento da infra-estrutura urbana

(sistema viário, saneamento, etc.) como também os dispêndios na construção de instalações ferroviárias, portuárias e industriais.

Nesse sentido, o governo estadual se propôs a desenvolver um esforço de “expansão da infra-estrutura econômica, estimulando os setores produtivos, com prioridade um para a agricultura e nova ênfase à indústria” (SILVA, 1984, p. 91). Por outro lado, a educação e a saúde se constituíram também prioridades do governo na perspectiva de “dar ao desenvolvimento econômico nítida conotação de benefícios socialmente distribuídos” (II Plano de Desenvolvimento do Maranhão, 1975-1978, p. 177, apud SILVA, 1984, p. 91).

Assim, não bastava a inversão de recursos públicos em investimentos de infra-estrutura – a preparação do Estado para o desenvolvimento implicava na constituição de um estrato político-administrativo com capacidade para gerir o processo e demandava a cobertura da população em termos de benefícios e serviços. Nesse contexto, as medidas voltadas ao IPEM eram consideradas uma das formas de alcançar a modernização técnico-administrativa necessária à preparação da burocracia para a condução do novo estágio de desenvolvimento do Estado, sendo, ao mesmo tempo um mecanismo de expansão da cobertura previdenciária enquanto uma importante estratégia de legitimação do Regime instalado em 1964.

5.2.2 As alterações processadas – expansão da cobertura e mudanças na estrutura e sistemas de administração e financiamento

Conforme já foi apontado, a conjuntura estadual na qual se deu, em termos legislativos, uma alteração fundamental no IPEM, correspondeu, a nível nacional, à crise do ciclo de crescimento econômico iniciado por volta de 1970 (chamado Milagre Brasileiro), sustentado em forte concentração de renda e repressão política. A crise desse ciclo foi ampliada pela própria crise internacional, e os seus reflexos, acabaram conduzindo

também o Regime de 64 a uma crise política, potenciada pela inflexibilidade característica dos regimes autoritários.

“Sem procurar uma análise exaustiva das condições em que se inaugura o período governamental 74/79, procuraremos fixar alguns pontos. Inicialmente, colocou-se como problema central o da institucionalização do Regime: única forma deste poder resistir a uma crise como a que atravessava. Havia dois grandes problemas a serem contornados: as defecções que se ampliavam no seio das classes dominantes, e, secundariamente, a diminuição das tensões sociais que se acumulavam no âmbito das relações entre Estado e classes subordinadas e entre estas e as camadas dominantes”. (FLEURY, 1985, p. 238)

A resposta do Regime envolveu a ampliação do espaço de manifestação política que, embora essencialmente dirigida aos setores dominantes, acabou implicando na reativação da sociedade civil em geral. Por outro lado, “concessões econômicas restritas e uma política simultaneamente repressiva e paternalista” (FLEURY, 1985, p. 238) foram medidas tomadas em relação aos setores subalternos, medidas que, em seu conjunto, colocaram a questão social como estratégia fundamental do governo. Assim é que a política social apareceu no II PND como prioridade estratégica, ocupando a Previdência papel de destaque nesse contexto.

Com isso, verificou-se que as mudanças na conjuntura intensificaram processos que forjaram a opção pelo aumento da cobertura e ampliação dos benefícios empurrando o sistema para a seguridade social. Mas, mantidas as características do sistema, visto que a cobertura via compra de serviços ao setor, privado permaneceu inalterada, demonstrando uma não-ruptura com o modelo adotado pós-64, criou-se uma situação de crise e reformas do Complexo Previdenciário que cobriu, no Brasil, os anos 1974-1979, segundo FLEURY (1985, p. 235).

É dentro desse quadro a nível nacional que se instituiu a nova normatização do IPEN, entidade que engloba uma parcela significativa da população do Estado, não coberta pelo sistema geral de previdência.

Assim, pode-se afirmar que a ampliação que se deu no Instituto em apreço foi também parte da mesma estratégia de ampliação da cobertura previdenciária, em todo país, além de corresponder a determinantes próprios da realidade do Estado.

A Lei Delegada nº 131 de 23 de novembro de 1977 criou o Sistema Estadual de Previdência Social, tendo como finalidade:

“... assegurar aos seus beneficiários os meios indispensáveis da manutenção, por motivo de idade avançada, incapacidade, tempo de serviço, prisão ou morte de quem dependiam economicamente, bem como a prestação de serviços que visem à proteção da saúde e concorreram para o seu bem-estar” (Art. 1º).

Ocorreu aqui uma mudança no tom da definição dos envolvidos nos esquemas previdenciários pois enquanto na legislação anterior os funcionários eram considerados contribuintes do sistema, agora eram percebidos simplesmente como seus beneficiários.

Enquanto o art. 2º da Lei Delegada definia que cabia ao Estado e Autarquias empregadoras bem como ao Instituto da Previdência do Estado do Maranhão – IPEM, prover os meios necessários ao cumprimento da finalidade do sistema criado o art. 53 situa o IPEM enquanto órgão nuclear desse mesmo sistema já que destinado a “garantir, aos seus segurados e aos dependentes destes, os benefícios assegurados pelo sistema estadual de previdência social”.

Esse mesmo artigo desvinculou o Instituto da Secretaria da Fazenda, ligando-o à Secretaria de Administração, o que deixou mais clara a definição da proteção social como um mecanismo de aperfeiçoamento burocrático-administrativo.

Tudo leva a crer também que a perspectiva orientadora da criação desse sistema era evitar o paralelismo de ações e o próprio isolamento do IPEM na definição e prestação de benefícios e serviços ao funcionalismo

público estadual, uma vez que o Estado já vinha prestando, historicamente, uma série de benefícios a essa categoria. Somente um estudo mais específico acerca dessa questão, porém, poderá dizer dos resultados desse processo.

No que se refere à cobertura, a ampliação se fez sentir não só pela redefinição dos segurados (“servidores do Estado, civis e militares, ativos ou inativos, e das Autarquias estaduais, inclusive os ocupantes de cargo em comissão, magistrados e membros do Tribunal de Contas do Estado” – art. 3º) como também dos seus dependentes, assim constituídos para os efeitos daquela Lei Delegada:

“I – a esposa, a companheira mantida há mais de cinco anos, os filhos de qualquer condição, menores de 18 (dezoito) anos ou inválidos;

II – o marido inválido;

III – a pessoa designada que, se do sexo masculino, só poderá ser menor de 18 (dezoito) anos ou maior de 60 (sessenta) anos inválida;

IV – o pai inválido e a mãe;

V – os irmãos de qualquer condição, menores de 18 (dezoito) anos ou inválidos.” (art, 62)

O § 2º desse artigo definiu:

“Equiparam-se aos filhos, nas condições estabelecidas no item I, mediante declaração escrita do segurado:

a) o enteado;

b) o menor que, por determinação judicial se ache sob sua guarda;

c) o menor que se ache sob sua tutela e não possua bens suficientes para o próprio sustento e manutenção”.

O § 3º desse artigo ainda determinava: “Não sendo o segurado civilmente casado, considerar-se-á tacitamente designada a pessoa com

quem tenha casado segundo o rito religioso, presumindo-se feita a declaração prevista no parágrafo anterior”.

Os benefícios eram devidos exclusivamente a apenas uma das classes de dependentes previstas no art. 6º, estabelecidas segundo uma linha de sucessão, conforme pode se constatar no § 1º desse artigo:

“A existência de dependentes de qualquer das classes enumeradas nos itens deste artigo exclui do direito às prestações os dependentes enumerados nos itens subseqüentes, ressalvados o disposto no § 3º”.

A legislação aqui analisada priorizou o núcleo familiar nessa ordem de sucessão, ao prever em seu art. 8º: que “a existência de dependentes de quaisquer das classes enumeradas nos itens I e II do artigo 6º exclui do direito à prestação todos os outros das classes subseqüentes”. Entretanto, o parágrafo único desse artigo previu:

“Mediante declaração escrita do segurado, os dependentes indicados no item IV do artigo 6º poderão concorrer com a esposa ou com a pessoa designada na forma do item III do mesmo artigo, a companheira ou o marido inválido, sabe-se existirem filhos com direito à prestação”.

Quanto à ampliação da cobertura é necessário ainda colocar que o art. 7º da referida Lei Delegada tornou lícita a designação da companheira que vivesse na dependência econômica do segurado como sua beneficiária e por ato de vontade deste, desde que a vida em comum tivesse ultrapassado cinco anos e fosse devidamente comprovada mediante:

“o mesmo domicílio, as contas bancárias conjuntas, os encargos domésticos evidentes, os registros constantes de associação de qualquer natureza, onde figure a companheira como dependente, ou quaisquer outras que possam formar elementos de convicção”. (§ 1º do art. 7º)

Entretanto as condições de designação e de prazo seriam supridas pela existência de filhos em comum.

É digno de registro o conteúdo do § 4º desse mesmo artigo, pelas conseqüências em termos de acesso da companheira ao conjunto dos benefícios prestados, e especialmente dos serviços de assistência médico-hospitalar:

“A designação só poderá ser reconhecida 'post mortem' mediante um conjunto de provas que reúna, pelo menos, três das condições citadas no § 1º deste artigo, especialmente a do domicílio comum, evidenciando a existência de uma sociedade ou comunhão nos atos da vida civil”.

Essa legislação também definiu como segurado facultativo aquele que tivesse deixado de exercer atividade que o submetesse ao regime da Lei em causa, desde que solicitasse por escrito sua inscrição, a partir do que passaria a efetuar, em dobro, relativamente aos demais segurados, o pagamento da contribuição mensal ao IPEM.

O art. 15 da Lei Delegada distribuiu em três categorias os benefícios e serviços prestados pelo IPEM, assim definidos:

I – Quanto aos segurados

a – auxílio natalidade

b – assistência financeira

II – Quanto ao segurado

a) – pensão

b) – pecúlio

c) – auxílio-funeral

III – Quanto aos benefícios em geral

a) – assistência médica, odontológica e farmacêutica

b) – assistência social e recreativa”.

Era a primeira vez, na história do IPEM, que se tinha um quadro amplo do conjunto de suas prestações englobadas num mesmo artigo e apresentadas, pelo menos a nível formal, no mesmo grau de importância.

Ao contrário do período anterior, adotava-se um modelo bastante generoso e abrangente que se inclinava na direção da seguridade social.

A assistência médica (incluindo o atendimento ambulatorial, hospitalar ou sanatorial) odontológica e farmacêutica, assumida nacionalmente como um direito “consensual”, foi definitivamente assimilada à finalidade do Instituto. Na verdade, a tendência nacional após 64 foi no sentido da ampliação da função assistencial da previdência mesmo porque o direito aos serviços de saúde já se encontrava de tal forma incorporado à condição de cidadania dos trabalhadores que era difícil voltar atrás. Além do mais, a garantia desse direito contribuía para a obtenção da harmonia social necessária a um contexto no qual se combinavam processo de acumulação selvagem e impedimento de participação política por parte dos trabalhadores.

Entretanto, a opção por privilegiar uma prática médica, curativa, individual, assistencialista e especializada desenvolvida pelo setor privado no campo da saúde, levou a Previdência a uma situação crítica no tocante à assistência face a problemas já exaustivamente analisados:

“a) o modelo vigente de compra de serviços ao setor privado é altamente oneroso, favorecendo a corrupção e ameaçando o equilíbrio financeiro da instituição; b) as demandas originadas a partir da crise econômica política que atravessa o país exigem uma crescente ampliação dos serviços médicos; c) a impossibilidade de retomar ao modelo de serviços via setor próprio da Previdência, em fase dos compromissos já assumidos como setor privado”. (FLEURY, 1985, p.241)

No Maranhão, entretanto, a utilização do sistema de convênios, basicamente restrito, até 1979, ao interior do Estado e, sobretudo, o atendimento dos beneficiários do sistema pela rede pública de saúde parece ter inibido o processo de crise do sistema, no Maranhão, pelo menos até o início da década de 80.

Por outro lado, o fato de que o custeio dos serviços era atendido através de pagamento parcial pelos usuários (que acabavam, na verdade, pagando duas vezes) na proporção do seu ganho, pode ser visto também como um fato inibidor da crise.

Convém dizer que embora não contasse com um Hospital próprio até 1982, o IPEM possuía unidades para realização direta de alguns serviços ambulatoriais, pelos quais os beneficiários ainda pagavam uma taxa. Já

“Os serviços realizados por terceiros poderão ser pagos, na sua totalidade, diretamente pelo IPEM ou pelo beneficiário, obedecidos os seguintes procedimentos:

I – no caso de pagamento direto pelo IPEM, a parte que couber ao beneficiário será consignada em folha de pagamento para desconto parcelado, na forma de empréstimo-saúde, de acordo com o que foi estabelecido em regulamento;

II – no caso de pagamento direto pelo beneficiário, este será reembolsado da parte que couber ao IPEM, mediante comprovação das despesas realizadas, de acordo com o que se dispuser em regulamento”. (art. 40)

Podendo a assistência médico-hospitalar ser prestada através de serviços próprios ou de terceiros, os convênios e credenciamentos eram as formas previstas para a articulação com o prestador privado.

Até 1979, conforme se argumentou anteriormente, o convênio era o procedimento mais utilizado, especialmente em municípios do interior onde não existiam unidades da rede pública de saúde. Esse sistema, ao definir regras fixas no processo de prestação dos serviços, parece ter limitado a expansão do atendimento, possibilitando maior controle de gastos.

Incluiu-se na legislação desse período a assistência social e recreativa ao segurado. Embora desde a normatização de 1938, conservada até essa data, já constasse a assistência social, esta se referia

basicamente à prestação de serviços médicos, estando a assistência social propriamente dita colocada apenas como uma possibilidade.

Nesse novo momento, definia-se a assistência social como ajuda prestada “objetivando melhorar as condições de vida dos segurados dependentes, mediante ação pessoal nos desajustamentos individuais e do grupo familiar”. (art. 44) Ressalta-se, entretanto, que essa atividade nunca obteve relevância no conjunto das prestações do IPEM.

Já a assistência recreativa se constituiu de fato uma novidade introduzida pela Lei Delegada em estudo, mas foi somente em 1979, já no governo João Castelo (1979-82), que o Instituto iniciou a construção da sede provisória do Centro Recreativo e Social, localizado numa área privilegiada de São Luís, a praia do Calhau.

Já assistência financeira prevista no art. 23 englobava empréstimos ordinários, imobiliários e empréstimos-saúde, que obedeciam a regulamentação específica.

O IPEM, assim como os demais Institutos de Previdência, historicamente, sempre promoveram intervenções na área habitacional, mas essa intervenção se caracterizava como uma aplicação de capital do próprio Instituto, tendo, porém, uma certa conotação social. Na conjuntura em análise, a assistência imobiliária passou a fazer parte do Programa Habitacional Brasileiro, constituindo-se o IPEM em agente financeiro do Banco Nacional da Habitação (BNH). Face à organização sob a forma empresarial, bancária, que afastava o BNH das experiências anteriores no campo da habitação popular, o programa habitacional do IPEM representou mais uma opção pela privatização, em contraste com as metas sociais formalmente definidas pelo programa a nível nacional. Para ABRANCHES (1985, p. 75), “o conflito entre as metas sociais e a orientação privativista foi sua marca original”.

O ano de 1974 foi considerado o de abertura do Programa por ter se notabilizado pelo expressivo número de financiamentos concedidos (355), mas a partir do ano seguinte houve uma retração na demanda por unidades habitacionais – em 1976, 282 contratos firmados, em 1977, 206 e em 1978 apenas 20.

Nos benefícios pecuniários, historicamente considerados o eixo fundamental do sistema de proteção social, não estava incluída a aposentadoria, já que esta, tradicionalmente, nunca esteve sujeita a um sistema contributivo, constituindo-se algo oriundo do próprio cargo e garantido pelo Tesouro.

Assim, o auxílio-natalidade, a pensão, o pecúlio e o auxílio-funeral constituíram-se nos benefícios concedidos pelo Instituto.

“O auxílio-natalidade garantirá, após a realização de 12 (doze) contribuições mensais, à segurada gestante, ou ao segurado, pelo parto de sua esposa ou companheira não segurada ou de pessoa designada na forma do parágrafo 32 do art. 6º, uma quantia, paga de uma só vez, igual ao menor salário vigente no Serviço Público Estadual”. (art, 20)

Considerando parto “o evento biológico, uterino, ocorrido após o 6º (sexto) mês de gestação” (art. 22), a Lei prescrevia a concessão do benefício independentemente da sobrevivência do nascituro, sendo devidos tantos auxílios quantos fossem os filhos do mesmo parto

Em caso de morte do segurado a legislação previa a concessão de pecúlio, auxílio-funeral e pensão.

Teria direito ao pecúlio, após 12 (doze) contribuições mensais do segurado, pessoa designada, e na falta desta, dependente na forma estabelecida no capítulo II do Título II, com valor equivalente “a 3 (três) vezes o salário-contribuição no mês do óbito, não podendo, entretanto, ultrapassar o valor correspondente a 20 (vinte) vezes o menor vencimento vigente no Serviço Público Estadual” (art. 31).

O auxílio-funeral por sua vez representava “5 (cinco) vezes o valor do menor vencimento vigente no Serviço Público Estadual, sendo devido ao executor do funeral do segurado, mediante comprovação das despesas”(art. 35) O parágrafo única do artigo 35 definia “se o executor for dependente do segurado, receberá o máximo previsto nesse artigo, independentemente de comprovação das despesas”.

Já a pensão, “devida, no dia seguinte ao óbito, sob a forma de renda mensal, ao conjunto de dependentes do segurado que falecer” (art. 24). A pensão era paga de forma exclusiva para cada classe de dependentes, tal como previsto no art. 6º, mas não o era dentro de cada classe. Ela se constituía, na verdade de “uma cota familiar igual a 50% (cinquenta por cento) do salário-contribuição, e de cotas individuais de 5% (cinco por cento) de mesmo salário, por dependente, até o máximo de seis” (art. 25).

O art. 46 da Lei Delegada de 1977 previa o custeamento da seguridade social a cargo da IPEM pelas seguintes fontes de receita:

“I – contribuição dos segurados e dos inativos em geral, à base de 7% (sete por cento) do salário-contribuição mensal;

II – contribuição dos segurados facultativos, à base de 14% (quatorze por cento) do salário-contribuição mensal;

III – contribuição do Estado e das Autarquias estaduais empregadoras em quantia igual à dos segurados a seu serviço;

IV – dotações consignadas no Orçamento do Estado e créditos abertos em seu favor pelo Governo Estadual;

V – recursos provenientes de convênios, contratos, acordos ou ajustes de prestações de serviços;

VI – receitas operacionais, inclusive multas, juros, cotas e taxas provenientes do investimento de reservas;

VII – renda de bens patrimoniais;

VIII – recursos de operações de crédito decorrentes de empréstimos e financiamentos;

IX – receitas de serviços assistenciais;

X – doações, legados, auxílios, subvenções e rendas extraordinárias;

XI – outras receitas.” (art. 46)

Para os efeitos dessa Lei Delegada, constituía-se salário-contribuição:

“I – no tocante aos servidores civis e militares ativos: vencimentos, salário ou soldo acrescido de todas as vantagens, excetuando-se gratificação de representação, salário-família e pagamentos de natureza indenizatória como diárias e ajuda de custo;

II – no tocante a aposentados, disponíveis, reformados ou da reserva remunerada: o valor do respectivo provento;

III – para os contribuintes facultativos, o valor que perceberiam na forma do item I se estivessem no exercício do cargo de que foram ocupantes”. (art. 47)

A arrecadação e o recolhimento das contribuições dos segurados eram efetuados pelo IPEM, mediante desconto em folha e incidente sobre a remuneração mensal, no caso dos contribuintes obrigatórios. Em se tratando de contribuintes facultativos, o recolhimento era feito direto ao IPEM, pelos próprios segurados.

Convém remarcar a tendência histórica observada no contexto dos sistemas previdenciários de colocar nos trabalhadores a maior carga de responsabilidade pelo custeio das entidades de proteção. Esse processo se refletiu no IPEM que tinha nas contribuições dos segurados a sua principal fonte de receita, sendo histórico o não repasse da contribuição do Estado à entidade.

No governo Nunes Freire, já ia distante a efêmera e frágil experiência de participação dos funcionários na administração de IPEM. Consolidara-se ao longo de décadas não só a incorporação da entidade na estrutura do Estado como também a centralização das decisões nos escalões mais elevados da hierarquia.

A Lei Delegada 131 tornou mais complexa a incipiente estrutura até então em vigor na entidade. A estrutura organizacional foi distribuída em cinco níveis:

I – Nível de Administração Superior, representado pelo Presidente e o Conselho de Administração;

II – Nível de Assessoramento:

a) Gabinete

b) Assessoria

c) Procuradoria

III – Nível de Atuação Instrumenta:

a) Unidade de Planejamento

b) Unidade de Finanças

c) Unidade de Administração

IV – Nível de Execução Programática:

a) Coordenação de Previdência e Assistência Financeira

b) Coordenação de Assistência Médico-Hospitalar

c) Coordenação de Assistência Social e Lazer

d) Coordenação de Programas Imobiliários

V – Nível de Ação Regional representado pelas Agências Regionais de Previdência”. (art. 54)

As alterações processadas no IPEM, conforme dito anteriormente, podem ser vistas como conseqüência das pressões exercidas sobre o Estado pelo setor empresarial de saúde dentro de um jogo político em que a influência dos grupos era exercida fora dos canais de participação democrática. Mas elas representaram, sobretudo, a formação de uma base que propiciou a expansão do sistema no governo seguinte, especialmente pela modernização na estrutura e nos procedimentos administrativos.

5.3 A expansão nas prestações dos benefícios e serviços do IPEM no governo João Castelo (1979-1982)

5.3.1 Modernização econômica e tradicionalismo político no governo João Castelo

O retorno de Sarney ao controle do poder político do Maranhão deu-se com a indicação de João Castelo para o governo do Estado de 1979 a 1982, indicação essa devida sobretudo ao prestígio do Senador maranhense no plano federal. Entretanto, João Castelo também rompeu com Sarney ao final do seu mandato, expressando algo característico da própria configuração da prática oligárquica: a tentativa dos ocupantes do executivo constituírem uma posição e uma máquina política próprias, independentes daquelas que os promoveram⁴².

Tendo sucedido um governante oriundo das hostes do vitorinismo, Castelo, até então plenamente identificado como o grupo sarneísta, chegou ao poder desenvolvendo uma intensa campanha contra a administração de Nunes Freire, a quem acusava de corrupto e incapaz de promover as mudanças necessárias ao crescimento do Maranhão.

Adotando como slogan UM GRANDE MARANHÃO PARA TODOS, Castelo denunciava a situação de atraso do Estado ao mesmo tempo em que afirmava:

“Admito que estamos pobres mas somos um povo e um Estado potencialmente ricos. Não vejo o Maranhão como um Estado-problema; eu o vejo como um Estado-Solução”.

⁴² “João Castelo, por força da lei de desincompatibilização, não cumpriu o mandato de governador até o fim, em face de sua candidatura ao Senado da República. A morte de seu sucessor legal, a Vice Arthur Carvalho, fez com que Castelo vetasse a ascensão do Presidente da Assembleia Legislativa, deputado Albérico Ferreira (tio de Sarney) ao Governo do Estado. Com isso, assumiu o Vice-presidente, deputado Ivar Saldanha. O veto de Castelo a Albérico Ferreira custou-lhe um preço muito alto, pois foi, forçado, a candidatura do deputado federal Luiz Rocha, tal como ele produto puro do sarneísmo. Embora oriundo do mesmo grupo político, Castelo e Luiz Rocha nunca mantiveram relações amistosas, pelas ostensivas ambições na sucessão da liderança de José Sarney no Estado. Por isso, Castelo fez tudo e lutou de todas as formas para não ver Luiz Rocha no Palácio dos Leões”. (BUZAR, 1988, p. 8 1)

(CASTELO e os desafios do Estado-Solução. São Luís: Secretaria de Comunicação/SIOGE, 1981, p. 42)

Assim, desejava promover o retorno ao processo de modernização que, na sua percepção, havia ficado comprometido na administração Nunes Freire.

ARCÂNGELI (1987) identifica a década de 80 como um marco na redefinição da participação do Maranhão na divisão nacional do trabalho, baseada agora na dinamização industrial, na modernização da lavoura e na pecuária para a exportação tendo em vista proporcionar divisas para o país⁴³.

O governo Castelo situou-se exatamente nessa nova fase em que se insinuava, de maneira mais concreta, a possibilidade de retomo à “vocação” industrial do Estado, especialmente de São Luís⁴⁴. O entusiasmo dos governantes maranhenses⁴⁵ era motivado pela perspectiva de implantação, na capital do Estado, de projetos mínero-metalúrgicos – Projeto Carajás e Projeto Alumina – que, sob a direção das empresas Companhia Vale do Rio Doce e ALCOA, respectivamente, passaram a integrar o Programa Grande Carajás. O que era vislumbrado, com isso, era “a transformação do Maranhão em grande pólo siderúrgico-exportador, com a instalação de grandes complexos industriais, de indústria pesada, exigindo a utilização da tecnologia avançada”. (SANTOS, 1984, p. 66)

⁴³ Na fase anterior, o Maranhão estava inserido na divisão nacional do trabalho como fornecedor de alimentos para outras regiões especializadas na produção industrial, com base em tecnologia escassa, mão-de-obra de baixa qualificação e relações sociais tradicionais, fazendo com que se tenha alcançado índices satisfatórios de crescimento econômico, sem os equivalentes benefícios sociais.

⁴⁴ Entre as décadas de 50 a 70, “... em um contexto econômico cuja especialização produtiva se ligaria ao setor primário e a comercialização se daria através dos pontos regionais da própria produção, via um novo sistema de agentes comerciais e de meios de transportes e Comunicação, a cidade de São Luís não mais exercia a sua anterior, função hegemônica. Tornar-se-ia, portanto, cada vez mais, centro de serviços, quer pelo próprio papel anterior, que lhe criara um aglomerado urbano, quer pelo fato mesmo de sua tradicional condição de capital política, administrativa e cultural do Estado”. (MOREIRA, 1989, p.18)

⁴⁵ Esse era um processo que já se delineava em governos anteriores mas é intensificado no período em análise.

Tal como ocorreu no governo Nunes Freire, porém agora de forma mais contundente, tanto o poder público quanto os agentes econômicos privados desenvolveram um conjunto de medidas e providências visando dotar o Maranhão e, principalmente São Luís, de uma razoável infraestrutura industrial, física e institucional⁴⁶.

João Castelo estava decidido a promover um processo de industrialização no Maranhão. Nessa direção, escolheu pólos Econômicos que visavam, a nível do discurso, criar regiões econômica e socialmente fortalecidas, com intensa função produtiva e de emprego. Os documentos oficiais apontavam como finalidades dessas medidas o incremento do mercado interno estadual e a abertura de perspectivas para o processo de industrialização.

Em síntese, o quadro econômico que se delineava na realidade maranhense apontava no sentido da expansão da pecuária para a exportação (estimulada por incentivos fiscais dos governos federal e estadual), modernização de lavoura com base em tecnologia avançada e dinamização do setor industrial.

A inflexão na dinâmica econômica maranhense aqui descrita não decorreu de processos de acumulação internos, baseados em movimentos anteriores da produção local. Ao contrário, tal inflexão se relacionou a elementos exógenos, ou seja, de natureza externa ao percurso econômico da nossa economia.

De acordo com MOREIRA (1989, p. 31-32), o espaço econômico maranhense, e especialmente de São Luís, não teria trilhado essa evolução

⁴⁶ De acordo com MOREIRA (1989, p. 28), no que se refere ao setor público, nas décadas de 70 e 80, foi elaborado o Plano Diretor da Cidade de São Luís, e institucionalizado um Sistema Estadual de Indústria e Comércio e a Companhia de Desenvolvimento de Distritos Industriais do Maranhão. Como resultado dessas medidas foi criada uma grande zona industrial para a implantação dos chamados grandes projetos, estando reservada ainda outra área para pequenas e médias empresas que poderiam advir dos efeitos multiplicadores das atividades minero-metalúrgicas. Obras destinadas ao melhoramento urbano também foram realizações a serem destacadas nesse sentido.

caso não tivessem ocorrido dois choques externos à sua dinâmica própria: o primeiro refere-se exatamente à inserção do Maranhão no Projeto Ferro Carajás, constituindo um complexo integrado MINA-FERROVIA-PORTO; o outro

“... é o novo papel assumido pelo Estado como fator dinâmico de apoio à acumulação privada e também como seu agente direto⁴⁷. Nesta última condição principalmente se criam meios de modelar a cidade como um centro administrativo importante e beneficiado por transferências federais, o que concorre para animar-lhe a vida econômica, com impactos sobre o seu comércio, os intermediários financeiros e prestadores de serviços de todos os tipos, estrutura urbana, dentre outros”. (MOREIRA, 1989, p. 32)

A natureza desses processos explica, em grande parte, o grau de isolamento dos empreendimentos implantados em relação à realidade estadual e as conseqüências que se evidenciaram no decorrer da sua operacionalização.

Sabe-se, que os efeitos resultantes dessa dinâmica foram extremamente penosos para os setores populares, destacando-se: aumento das tensões e conflitos no campo, precárias condições de vida na área urbana, onde se intensificou a formação de bairros periféricos através de “invasões” efetuadas principalmente pelas populações migrantes da zona rural.

Em outras palavras, as implicações sociais desse projeto econômico atingiram basicamente setores já tradicionalmente mais vulneráveis na realidade estadual, gerando:

- um processo migratório para as zonas urbanas do Maranhão, especialmente de São Luís, como decorrência de dois fatores interligados:

⁴⁷ Nessa direção, esse mesmo autor ainda aponta, ao lado de outros condicionantes como as condições naturais próprias para a construção de um porto de águas profundas, determinantes gerais de natureza material ou político-institucional para a implantação da ALCOA em São Luís: “sistema de geração e distribuição de energia da hidrelétrica de Tucuruí, o esquema trifásico da Portaria 1654, a inclusão do Maranhão sob a área de influência da Eletronorte e o aparato de incentivos do Projeto Grande Carajás”. (MOREIRA, 1989, p. 139)

expropriação e expulsão da população camponesa pela grilagem e latifúndio; força de atração representada pelos projetos industriais consubstanciados em Carajás;

- um quadro depressivo de pobreza urbana gerada pelo desemprego e subemprego, fazendo com que o Estado, mais uma vez, se constituísse o grande empregador maranhense.

A esse respeito, é conveniente dizer que todos os documentos oficiais afirmavam constantemente o empenho do governo no tocante à modernização administrativa, inclusive mediante treinamento de pessoal técnico e a uniformização, tanto quanto possível, dos seus diferentes órgãos.

Foi criada a Coordenação de Modernização Administrativa espelhada no Programa de Desburocratização do Governo Federal. Em seus documentos oficiais, assim, João Castelo revelava uma forte preocupação com o aperfeiçoamento burocrático em função do que incluía explicitamente os benefícios e serviços prestados pelo IPEM, enquanto órgão central da previdência, vinculado à Secretaria de Administração. Este instituto, inclusive, foi reestruturado neste governo em função da própria reorganização do Sistema Estadual de Administração Geral.

Entretanto, apesar de ter objetivado dar uma tônica modernizadora aos processos e procedimentos administrativos, João Castelo alegava que, face aos acontecimentos nacionais e internacionais, não poderia dedicar-se ao plano de longo prazo já que a conjuntura instável e a alta inflação faziam envelhecer qualquer proposta mais duradoura. Assim, alegava que as ações governamentais deveriam ser programadas a cada ano, seguindo apenas diretrizes e estratégias administrativas mais gerais da Secretaria de Planejamento.

Com isso, a admissão dos funcionários públicos não se fez obedecendo a uma programação de natureza mais estrutural, em coerência

com as necessidades de longo prazo de cada setor, mas por carências imediatas determinadas por situações particulares muitas vezes oriundas das exigências político-partidárias. Aliás, o clientelismo foi uma estratégia bastante presente na administração de João Castelo.

Com efeito, esse governador utilizou a emprego público como instrumento de barganha e de pressão. Paralelamente às ações de cunho modernizador no plano econômico, desenvolveu uma prática política tradicional e de cariz repressivo aos movimentos sociais que procuravam desenvolver ações políticas em defesa de seus próprios interesses, após anos de Ditadura.

No plano nacional, vivenciava-se uma forte crise econômica e uma vigorosa mobilização da sociedade civil.

No Maranhão, destacava-se, no plano econômico a euforia da industrialização ao lado da pobreza urbana e rural agravada não só pelos processos engendrados localmente mas também por fatores vinculados à realidade nacional de crise econômico-social.

Por outro lado, em direção contrária ao clima de abertura existente no país, o governador Castelo lançava mão das mesmas táticas utilizadas tradicionalmente pela Ditadura Militar: desenvolvimento de programações de cunho social ao lado da cooptação de lideranças e operacionalização de estratégias de cunho repressivo⁴⁸ (uso da força, intimidações policiais, etc.), bem como da cooptação.

Essa prática (cooptação e repressão mais ou menos implícita) foi utilizada em relação à categoria do funcionalismo público que, embora fosse vulnerável às pressões e ameaças do Poder, era ao mesmo tempo,

⁴⁸ É um exemplo emblemático dessa posição repressora do governador a chamada “greve da meia-passageiro” em 1979 quando o movimento estudantil deflagrou uma das maiores manifestações populares de São Luís nas quais se envolveram cerca de dez mil pessoas. A ação violenta da polícia fez surgir um quebra-quebra generalizado, inclusive com saques a mercados e supermercados da cidade.

importante grupo de sustentação política. Historicamente, inclusive, os governantes maranhenses sempre tenderam a trocar por benefícios ou impor pelo medo o apoio político dos servidores estaduais. No governo João Castelo deu-se, assim, uma ampliação de vulto no IPEM, embora os fatores acima apontados não sejam os únicos determinantes desse processo.

5.3.2 A Expansão do IPEM em direção à seguridade social

O movimento expansionista do IPEM que se deu no governo João Castelo correspondeu a uma conjuntura nacional marcada pelo que FLEURY (1985, p. 269) denominou de “clímax da crise” da previdência nacional (1980-1983).

De um lado, a situação econômica do país era extremamente adversa, repercutindo negativamente nas bases financeiras do sistema; de outro, o processo decisório do qual participavam apenas grupos privados lucrativos e burocracia estatal foi desnudado e rejeitado com o processo de abertura política.

Tais fatores consubstanciaram a crise previdenciária que apresentou movimentos diversos: o ideológico via formulação do PREV-SAÚDE, em 1980; o financeiro, que foi o mais conhecido e mais amplamente debatido pela sociedade em 1981, representado pelo reconhecimento de um déficit crescente na previdência; e o político--institucional referido à organização e controle da assistência médica na previdência, em 1982⁴⁹.

No IPEM, entretanto, deu-se, no mesmo período, um significativo aumento no volume dos benefícios e serviços ao encargo da entidade, sem que se evidenciassem sinais de crise. Mesmo a nível nacional, apesar da crise, era difícil reverter a tendência assistencialista da previdência. Tal

⁴⁹ Ver a respeito, FLEURY, 1985, p. 270-275.

reversão era mais difícil ainda de acontecer em Estados como o Maranhão em que o volume e natureza dos problemas de saúde já se constituíam, sem si mesmos, fortes fatores de pressão pela ampliação no atendimento.

O crescimento do IPEM foi favorecido pela legislação formulada no período: a Lei nº 4123, de 03 de dezembro de 1979 que alterou dispositivos da Lei Delegada de 1977 e reorganizou o Quadro de Pessoal Temporário do IPEM; o Decreto nº 7670, de 28 de junho de 1980, aprovando o Regimento do IPEM; e a Lei nº 4371 de 27 de novembro de 1981 que reorganizou a estrutura desse Instituto, além de Leis dispendo sobre aumento nos valores dos benefícios.

A legislação acima não alterou o elenco de benefícios e serviços já tradicionalmente prestados pelo IPEM. Ao contrário, além de reafirmá-los, procurou readaptar a estrutura organizacional do Instituto a fim de possibilitar sua ampliação.

A categoria dos “beneficiários em geral”, tal como designada pela Lei Delegada de 1977, foi a que obteve maior crescimento nesse período, como conseqüência da ampliação não só da assistência recreativa como, principalmente, da médica e farmacêutica.

A esse respeito, sabe-se que o IPEM já mantinha uma articulação regular com o setor privado através da compra de serviços médicos e outros para o atendimento do funcionário público estadual e de seus dependentes. Mas a ampliação nessas prestações se deu efetivamente quando o credenciamento, ao invés de convênio, passou a se constituir no mecanismo mais utilizado nesse relacionamento com o setor privado incorporando, como sistema de pagamento as US, ou seja, Unidade de Serviços, favorecendo maior número de prestações.

Por meio desse sistema, o setor privado de saúde atendia ao segurado, recebendo por cada unidade de serviço prestado, tendo por referência uma tabela elaborada pelo Instituto.

Essa forma de articulação com o setor privado através da Previdência já foi exaustivamente estudada por diversos autores⁵⁰ que apontam esta estratégia como um movimento no sentido da utilização dos hospitais como área de acumulação de capital.

Para os estudiosos, essa modalidade contratual se constituiu fator incontrolável de corrupção e a própria forma de pagamento, com base nas Unidades de Serviços, gera conseqüências danosas ao sistema: “multiplicação e desdobramento de atos médicos, a preferência pelas intervenções mais caras, ênfase nos serviços cirúrgicos, deficiência de pessoal técnico e a utilização de equipamentos antigos”. (FLEURY, 1985, p. 221)

Há que se registrar que embora se pudesse identificar a tendência de estreitamento das relações do Instituto com o setor privado, era considerada de maior relevância a construção de unidades próprias, ensejando a partir de 1979 um Plano de Expansão, efetivamente operacionalizado a partir de 1980.

Montar e manter uma rede própria de serviço significava expandir o quadro de funcionários o que, face à política clientelista utilizada pelo governador, representava a oportunidade de possuir um trunfo no jogo e nas trocas de favores políticos, sendo ainda uma fonte de legitimação do governo, face, inclusive, da crise econômica pela qual passava o país.

Foi instalada em 1979 uma Clínica Odontológica, composta de dois gabinetes dentários e um aparelho de Raios X, contando com 4 (quatro) dentistas, 01 (um) radiologista e 02 (dois) auxiliares de serviços médicos. Já em 1979, foram atendidos 7.564 clientes, segundo estatísticas do IPEM.

⁵⁰ Ver a respeito FLEURY (1985), LUZ (1981), BRAGA & PAULA (1981).

Em 1980, foi concluída a primeira etapa do chamado Complexo Hospitalar – o Ambulatório Dr. Geraldo Meio que segundo relatório do IPEM elevou consideravelmente a oferta dos serviços. Somente nos meses de outubro, novembro e dezembro, foram atendidos 7.139 pacientes no serviço médico e 4.154 no serviço odontológico.

O ponto alto desse processo, porém, ocorreu em 1982, quando foi concluída a segunda etapa do Complexo Hospitalar, embora tal unidade, até hoje, nunca tenha funcionado em sua real capacidade, passando, em tempos intercalados, por uma certa paralisação.

Se o Hospital do IPASE, que já estava previsto **desde a** criação desse Instituto em 1938, só foi construído em 1946, e Hospital do IPEM, como se viu, demorou ainda mais tempo para ser construído – quarenta e quatro anos.

Convém dizer que o IPEM já contava em 1979 com uma farmácia, onde comercializava remédios a preços especiais, reforçando mais uma vez a relação do Instituto com a iniciativa privada. Com isso, beneficiava-se o grupo dos servidores ao favorecer-lhes a compra de remédios aos quais não teriam acesso fora desse mecanismo, ao mesmo tempo em que se atendia os interesses da indústria e comércio na área dos medicamentos.

A idéia de prestar assistência recreativa aos beneficiados do Instituto foi inserida na Lei Delegada de 1977. Mas foi no governo Castelo que começou a ser construída, numa das áreas mais valorizadas de São Luís – a praia do Calhau –, a sede provisória do que seria o Centro Recreativo e Social do Instituto.

Nesse ano foram construídos uma quadra de vôlei e um parque infantil, tendo se iniciado a construção do Parque Aquático. Mas foi efetivamente a partir de 1980 que as atividades do Centro se intensificaram,

inclusive com a realização de Colônias de Férias para os filhos dos funcionários.

Em 1981, a 28 de outubro, foi inaugurada a sede definitiva composta de:

I - 01 (hum) ginásio de esportes, coberto, com capacidade de acomodação para 1500 espectadores;

II - 01 (hum) campo de futebol, com vestiário, arquibancada, iluminação e adequado sistema de drenagem,

III - Implantação do Parque Aquático dotado de piscina semi-olímpica, vestiários, iluminação e urbanização da área;

IV - Pousadas, num total de 15 (quinze), assegurando ao servidor do Estado, oportunidade de contar com um adequado suporte de hospedagem na Capital por um período de 6 (seis) dias,

V - Quadra polivalente e de voleibol dotadas de iluminação, vestiários, sanitários, bar;

VI - 02 (duas) portentosas caixas d'água, além de poço tubular com 78 metros de profundidade, bomba e rede de distribuição;

VII - Uma subestação com capacidade para 450 kwa;

VIII - Pavimentação e iluminação dos acessos internos, com extensão de 1.450m". (Relatório do IPEM, 1982, p. 16)

Tendo esse Centro como ponto de apoio, passaram a ser realizadas os chamados eventos sociais, tais como: comemoração do Dia das Mães, dos Pais, Festejos Juninos, etc.

O auxílio-natalidade e a assistência financeira eram os benefícios especificamente voltados ao segurado.

O auxílio-natalidade teve um movimento ascendente do começo ao final do governo Castelo. Conforme relatório do IPEM esse benefício passou de 2.168 prestações em 1979 para 3.004 em 1982, com o conseqüente aumento dos valores em dinheiro. É lógico que esse movimento se deveu não só ao aumento do número de servidores no

serviço público como ao fato de que o auxílio-natalidade também atingia a esposa ou companheira do segurado, conforme previa a Lei Delegada de 1977.

O empréstimo ordinário representava já uma atuação tradicional do Instituto e até do Montepio que o antecedeu. Porém não obtivemos dados acerca do comportamento desse benefício na administração de Castelo. O que acabou tendo prioridade nesse momento foram os empréstimos imobiliários, concernentes; à aquisição, reforma e construção de imóveis, com recursos financeiros repassados pelo BNH.

O IPEM estava vinculado ao Sistema Brasileiro de Habitação como agente do BNH. Não conseguiu, porém, manter em níveis elevados os contratos de financiamento que chegaram a apenas 20 (vinte) em 1978.

Na administração de Castelo o Instituto envidou esforços no sentido de reverter a situação. Os resultados desse empenho se expressaram ao final de 1979 com a efetivação de 215 operações. Em 1980, o IPEM foi mais agressivo ainda na execução da política habitacional, ultrapassando 760 contratos assinados.

Em 1981, foram concedidos 165 financiamentos isolados na Capital e 443 no Interior do Estado. A par disso, foram construídos, no mesmo ano, Conjuntos Habitacionais em São João dos Patos, Passagem Franca, Timbiras, Aldeias Altas, perfazendo um total de 72 unidades. Em 1982 foram construídas 965 unidades habitacionais em Caxias e São Luís (Parque São Cristóvão e Turu).

Os benefícios voltados aos dependentes do segurado eram. pensão, pecúlio e auxílio-funeral.

Entendida pelos técnicos como uma assistência financeira percebida sob a forma de renda mensal pelos dependentes do segurado que falecer, a pensão sofreu elevação constante no seu valor entre 1979 e

1982. Tendo como referência mínima a nível 1 do funcionalismo estadual, correspondia em 1979 a 50% do valor recebido por um funcionário nesse nível; em 1980 a 70%, em 1981 a 80% e finalmente em 1982 a 90% desse valor.

No que se refere à pecúlio e auxílio-funeral, a tendência também foi no sentido de incremento nos gastos pois embora as regras de concessão não tenham sido alteradas, acompanhavam não só a ampliação do número de funcionários admitidos no serviço público, como também os reajustes salariais concedidos pelo Estado.

O financiamento do sistema, conforme já foi colocado neste trabalho, repousava basicamente na contribuição dos segurados.

O próprio processo de incremento de despesas face à ampliação já descrita no volume e nos valores das prestações foi propiciado basicamente pela alteração no valor global da folha de pagamento do Estado decorrente do aumento do número de funcionários admitidos nesse espaço de tempo e dos reajustes salariais concedidos pelo governo. Relatório do Instituto referente ao período 1979-82 destacou que a partir de 1980 foram feitos os repasses devidos pelo governo ao IPEM, embora, até então, a contribuição do Estado, como empregador, nunca tenha sido repassada.

Constituíam-se também fonte de receita própria da entidade as taxas de administração, em função dos financiamentos e empréstimos concedidos. Mas a administração do Instituto neste último período estudado envidou renovados esforços no sentido da captação de recursos para fazer face às perspectivas expansionistas do sistema.

A inclusão do IPEM como agente do Sistema Brasileiro de Habitação representou, em 1980, um incremento percentual de recursos sob o controle do IPEM da ordem de 132,49%, em confronto com o exercício anterior,

O IPEM foi incluído no Programa de Desenvolvimento para o Maranhão – PRODEM, à conta de recursos captados através do Governo Federal, destinado à construção de Conjuntos Habitacionais, ampliação do Centro Recreativo e Social do IPEM e construção do Hospital dos Servidores do Estado – HSE.

Nesse período, o IPEM também participou do Fundo Estadual de Desenvolvimento – FEST,

“criado pelo Governo para exercer maior flexibilidade na liberação e aplicação dos recursos financeiros, constituindo, pois, uma avançada técnica de agilizar grandes Projetos nas áreas consideradas prioritárias para o planejamento governamental”. (IPEM, 1983, p.38).

A 03 de dezembro de 1979, o então governador João Castelo alterou a estrutura do IPEM, através da Lei 4.123, implicando na ampliação da estrutura organizacional da entidade e, conseqüentemente de funcionários nela engajados.

Conservando inalterados os níveis de Administração Superior e de Assessoramento, definidos pela Lei Delegada de 1977, modificou os demais, que ficaram assim distribuídos:

“... III - Nível de Atuação Instrumental:

a) Unidades de Planejamento

b) Unidades de Administração

1- Divisão de Material e Patrimônio

2 - Divisão de Serviços Auxiliares

3 - Divisão de Pessoal

c) Unidade de Finanças

Tesouraria

2 - Divisão de Contabilidade

IV - Nível de Execução Programática:

a) Coordenação de Previdência e Assistência Financeira

1 - Divisão de Aplicações Correntes

2 - Farmácia

3 - Divisão de Benefícios

b) Coordenação de Assistência Médico-Hospitalar

1 - Unidade de Serviço Médico-Hospitalar

c) Coordenação de Assistência Social e Lazer

1 - Divisão de Serviço Social

2 - Centro Recreativo

d) Coordenação de Programas Imobiliários

1 - Divisão de Engenharia

2 - Divisão de Aplicações Imobiliárias

e) Coordenação de Controle de Ação Regional”.

Concomitantemente, previu a incorporação de 36 funcionários ao quadro temporário e 27 em cargos comissionados, além de ter criado 13 unidades regionais no interior do Estado.

Mereceu destaque a Política de Descentralização Administrativa, iniciada a partir de 1979, com a instalação de unidades regionais do IPEM em municípios considerados pólos de desenvolvimento. A adoção dessa estratégia favoreceu, de forma contundente, a partir do ano seguinte, ou seja, 1980, a ampliação nas prestações através da assistência regional que garantia atendimento ao segurado quanto aos pleitos por benefícios pecuniários, assistência financeira e imobiliária e principalmente assistência médico-hospitalar e odontológica. Além disso, ampliou, de forma significativa, o quadro de funcionários do Instituto.

Quanto a isso, é bom mostrar que o Decreto 7670 de junho de 1980 ampliou ainda mais a estrutura do IPEM. Por meio desse Decreto ainda foram aumentadas de 13 para 19 as unidades regionais de

Previdência, sendo criados 15 (quinze) cargos de Diretor de Divisão para o Hospital dos Servidores do Estado. Nesse Decreto não havia mais referência aos cargos comissionados, mas foram criados 48 (quarenta e oito) funções gratificadas.

A legislação elaborada no governo Castelo foi tecnicamente bastante sofisticada. Entretanto, como se pode deduzir, por trás da racionalidade técnica, encontravam-se relações políticas tradicionais pois tal racionalidade vinha no sentido de concentrar nas mãos do governante recursos de poder capazes de cooptar ou mesmo suprimir tentativas de representação de interesses por parte da sociedade civil, gerando nela dependência e perda de autonomia.

Pelo exposto, pode-se afirmar que enquanto, a nível mais geral, o sistema previdenciário alcançava o clímax da sua crise, favorecendo o surgimento de propostas de políticas alternativas e a postulação de reformas, no Maranhão vivenciava-se um processo de crescimento do sistema que o aproximava consideravelmente de um modelo de seguridade social. A constituição desse modelo, expresso na expansão das prestações, incorporação de novos beneficiários e mesmo majoração nos valores dos benefícios, não acarretou déficit financeiro à entidade que se constituía a face da crise brasileira mais conhecida e debatida pela sociedade nesse momento.

5.4 Impedimento de expressão organizada de interesses sociais no processo de mudanças do IPREM no Pós-64.

Nas condições políticas vigentes no período da Ditadura Militar, o Estado adquiriu, a nível nacional, a capacidade de tomar decisões de forma relativamente autônoma frente à sociedade civil, centralizando o processo no Executivo. Entretanto, segundo MALLOY (1986, p. 130), a centralização decisória não vigorou da mesma forma em todos os programas nem em relação a todos os grupos sociais. No Governo Militar, para esse autor, as

elites não se constituíram atores passivos, chegando a estabelecer numerosos canais de penetração no Estado e a pelo menos interferir, se não determinar, as políticas de seu interesse. “A capacidade autônoma de governar do Estado tem sido mais sentida pelos setores populares e, acima de tudo, pelos trabalhadores organizados” (MALLOY, 1986, p. 130).

No que se refere ao Maranhão, CALDEIRA (1978, p. 53) constata que, historicamente, a sociedade civil e a sociedade política sempre gravitaram em duas esferas distintas, como se fossem dois universos separados, ou seja, autônomos, a ponto de acontecerem crises no domínio político sem que fossem compartilhadas pela sociedade. As decisões na Assembléia Legislativa (constatadas através de suas atas) refletiam exemplarmente essa dinâmica através da qual os deputados eleitos não exerciam plenamente seu papel de representação política, incorporando, no máximo, demandas particularistas visando clientelas específicas⁵¹.

É claro, porém, que há uma relação de interdependência entre a sociedade civil e o poder político e que este só pode se apresentar como autônomo porque as relações entre essas esferas estão assentadas em uma dinâmica social que acaba por concentrar maior volume de recursos de poder no político, sobrelevando-o aos grupos sociais.

Em síntese, na realidade estadual, a forma de estruturação das relações sociais garantiu, ao longo dos tempos, a hegemonia do poder político sobre os grupos sociais, tendo-se, inclusive, como prática comum das oligarquias a implementação de fatores visando manter a estabilidade dos processos sociais e/ou impedir mobilizações que ponham em risco o sistema.

⁵¹ Ao final do período vitorinista já se evidenciava a existência de alguns deputados, como Sálvio Dino, Bendita Buzar, Joaquim Mochel e outros defendendo propostas mais amplas de atuação em função de temas gerais como – Reforma Agrária, Menor Abandonado, Colonização Agrícola, etc. Mas esse processo, de urna certa forma, refluíu com a Revolução de 64.

Entretanto, as disputas e dissensões internas das elites abriam espaços, por vezes, aos setores comumente alijados dos processos decisórios, possibilitando-lhes a articulação e explicitação dos seus interesses e demandas.

Assim, no início da década de 60 constituiu-se a Associação dos Servidores Públicos do Estado do Maranhão (ASPEM) a qual desenvolveu uma prática de questionamento dos governantes e de defesa dos interesses da categoria que representava, no contexto dos conflitos entre o vitorinismo em decadência e sarneísmo que buscava se afirmar na dinâmica política estadual.

Com o Golpe de 64, entretanto, deu-se um maior descolamento do campo político em relação à sociedade civil organizada, descolamento esse que sempre foi mais acentuado em relação àqueles setores não ligados às elites.

O movimento dos servidores foi desarticulado após 1964, ficando essa categoria sem possibilidade de expressão organizada de seus interesses, até o fim da década de 80, quando foi criado o Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público no Estado do Maranhão.

Estando os canais de participação democrática obstruídos pelo Regime, o que se verificou é que nas alterações efetuadas no IPPEM, no pós-64, predominaram os interesses governamentais de modernização da máquina burocrática e de reforço à estratégia de legitimação do regime, o que, entretanto, não fez desaparecer as relações tradicionais de clientelismo e cooptação política.

A expansão do sistema previdenciário a nível nacional deu-se por um processo conhecido como modernização autoritária por meio do qual a formulação e a própria formação das políticas utilizava como regra a centralização e o controle do sistema pela burocracia pública. observandose a ausência de fiscalização popular sobre as ações do Estado, em razão do

fechamento dos canais de participação democrática. Não obstante, esse mesmo processo fazia com que as decisões públicas estivessem continuamente subordinadas a interesses privados.

Nesse sentido, tem razão FLEURY (1985, p. 201-202) quando afirma:

“Nas sociedades onde o modo de produção capitalista desenvolve-se, tardiamente encontramos um corporativismo gestado na base de regimes autoritários, e que apresenta uma dupla característica: um lado estatizante – avanço do Estado para dentro da sociedade civil; e outro lado privatista – por onde elementos da sociedade civil penetram o Estado.”

Embora não tenha sido possível recompor a dinâmica de relacionamento entre Estado e grupos empresariais (exatamente pelo caráter privado desse relacionamento), o que se verificou, a nível local, ao longo do Regime de 64, foi a constituição, embora tímida a princípio, de um processo de intermediação de interesses no sentido da privatização do espaço público através da utilização da solução empresarial, sem superar, entretanto, o clientelismo típico dos períodos anteriores.

Tal processo encontrou terreno mais propício no campo da assistência médica, estando a área de benefícios, enquanto o núcleo duro do sistema, menos sujeita a tendências privatizantes.

É conveniente lembrar, no que se refere ao IPHM, que, desde Paulo Ramos, a legislação já incorporava mecanismos normativos favorecedores; de um relacionamento sistemático com o setor privado na área de assistência médico-hospitalar. Mas é provável que a ideologia liberal e a pouca incorporação de avanços tecnológicos no exercício da prática médica e, conseqüentemente, a não constituição de um setor empresarial nesse ramo, sejam os fatores explicativos para a inexistência dessa dinâmica em momentos anteriores.

Foi no governo Pedro Neiva que se começou a estabelecer maior articulação com o setor particular. No caso do IPEM, tal articulação era ainda limitada pelas vinculações desse Instituto com a rede pública de serviços de saúde, já que o atendimento médico-hospitalar dos servidores estaduais, por força de convênio, era basicamente efetivado através da Secretaria de Saúde estadual.

A alteração do próprio ato médico é condição necessária na constituição de um setor empresarial na saúde, pelas mudanças que introduz no saber e na prática médicas expressas, na maior utilização de medicamentos e equipamentos e na difusão do uso de serviços para o diagnóstico.

Até esse momento, entretanto, além da ideologia liberal ainda vigente, o movimento no sentido da capitalização do setor privado ainda não tinha exercido um impacto suficiente para promover alterações na própria concepção do ato médico, na diversificação das especialidades e na diferenciação da força-de-trabalho que sustentassem um setor empresarial plenamente desenvolvido,

O acesso a mecanismos financeiros federais (via FAS), além dos estaduais, e a própria captura crescente de clientela (dentre elas, a do IPEM) alavancaram e ampliaram o setor que passou a “pressionar” o Estado no sentido de garantir mercado consumidor para suas mercadorias e serviços⁵².

⁵² "A respeito dessa questão, assim se manifesta BRAGA, PAULA (1981, p. 112) “ ... O que se verá é a tecnificação, do ato médico, manifestada numa maior divisão de trabalho, que se expressa não só nas especializações médicas como em sua articulação com procedimentos técnicos cada vez mais sofisticados dos serviços de saúde. Os avanços científicos e tecnológicos no processo de produção dos serviços de saúde são fatores básicos da dinâmica do setor; aparecerão como determinantes fundamentais tanto na evolução da rede de serviços, em seus aspectos hospitalar e ambulatorial, quanto na transformação da mão-de-obra médica, em particular a tendência ao assalariamento, e mais ainda na expansão da retaguarda industrial do setor, responsável pela produção dos instrumentos de trabalho médico”.

De toda forma, parece lógico supor que a incorporação do setor privado de saúde seja o resultado de uma dupla dinâmica: uma, direcionada do Estado para grupos privados prestadores de serviços de saúde e outra, direcionada desses mesmos grupos para o Estado procurando continuamente influenciar, se não direcionar, o processo de decisões de forma favorável a seus interesses. O que importa dizer é que depreendeu-se dos documentos oficiais uma deliberada intenção do governo Pedro Neiva e seus sucessores em favorecer a prestação de serviços de saúde pelo setor privado.

Seria ingênuo supor que o processo de expansão dos serviços médicos não correspondeu a interesses objetivos dos funcionários públicos. Para BRAGA, PAULA (1981, p. 101), inclusive, o “boom” da previdência evidenciou não só uma ativa acumulação de capital na rede privada como também a existência de uma demanda insatisfeita da população.

A expansão na oferta de serviços de saúde, a partir dos anos 60, feita por meio da articulação entre Estado (financiador do sistema), setor privado nacional (prestador de serviços) e setor privado internacional (produtor de insumos ao setor), acabou por imprimir uma diferenciação na assistência e na clientela em vários níveis: o primeiro, é o da assistência médica liberal e/ou de empresas médicas voltadas ao atendimento da demanda dos grupos de alta renda não vinculados à política social; o segundo, engloba a medicina previdenciária diferenciada ainda em serviços próprios e credenciados/conveniados, incluindo, obviamente, toda a população vinculada ao sistema previdenciário; e o terceiro, diz respeito à medicina pública não-previdenciária concernente à assistência médica sob a responsabilidade das Secretarias de Saúde, voltadas para o público não atingido pelos níveis anteriores,

Considerando a baixa qualidade da medicina oficial não-previdenciária referida à assistência prestada pela Secretaria Estadual de

Saúde, é compreensível o interesse do funcionário em receber atendimento através da intermediação do IPEM.

Essa demanda do funcionário, todavia, não encontrava canais de articulação e expressão. Ela era assimilada e transformada em propostas concretas pela burocracia previdenciária que procurava, conciliar dois tipos de interesses – aqueles ligados ao setor privado prestador de serviços e os referentes à promoção do bem-estar da categoria do funcionário público, tomando concreta a fruição de direitos que já eram vistos como “consensuais” no conjunto do sistema previdenciário brasileiro.

É importante mostrar que o processo decisório se caracterizava por uma dinâmica simples, direcionada do Executivo ao Legislativo – as alterações eram formuladas no interior do Executivo, pela burocracia previdenciária, e enviadas ao Legislativo que as aprovava sem alterações ou mesmo maiores questionamentos.

A leitura das atas das reuniões da Assembléia Legislativa realizada em todo esse período passa várias impressões superpostas: em primeira lugar, de que, para os deputados, essa questão dizia respeito tão somente à administração, nada significando em termos políticos; em segundo lugar, de que todos os políticos, fossem da oposição ou da situação, eram defensores do funcionário público e de que, portanto, deveriam acatar qualquer medida que viesse beneficiar essa categoria; e finalmente, de que o posicionamento de um político acerca de temas envolvendo o servidor estadual poderia ser capitalizado positiva ou negativamente no futuro. Frente a esses elementos, a intermediação feita pela instância legislativa era puramente formal.

Reformulações legislativas de monta deram-se no governo Nunes Freire. No contexto desse governo, as disputas internas da ARENA, a presença, embora frágil, da oposição expressa pelo MDB e, sobretudo, o fato, nacionalmente institucionalizado, de não processamento e formulação

de demandas sociais através das estruturas partidárias e sim na burocracia estatal constituíram-se fatores favorecedores do maior fortalecimento e autonomia do Executivo estadual. Foi nesse contexto que a Assembléia elaborou a Resolução Legislativa nº 26/75 que atribuiu ao Poder Executivo a competência de promover a modernização na administração centralizada e descentralizada do Estado. Com isso, a lei-delegada nº 131 de 23/11/77 que, não só reorganizou o IPEM, mas também instituiu o Sistema Estadual de Previdência Social, inseriu-se no conjunto de iniciativas visando a modernização técnico-administrativa do aparato estatal, refletindo o maior espaço de ação Executiva que passou a controlar definitivamente o processo decisório quanto a essa questão, em que o própria Legislativo não aparecia como ator relevante.

Embora seja fato incontestável a predominância da dominação burocrática no período do Regime Militar, esta mesma dominação revestia-se de um caráter tradicional pois, sendo a racionalidade nela embutida eminentemente “técnica”, baseada em urna “Razão de Estado”, desenvolvia-se num contexto político que limitava e mesmo impedia a agregação e a ampliação de interesses coletivos,

Assim, a modernização promovida no IPEM pelos diversos governos estaduais permitiu a convivência de uma ordem racional-burocrática com o patrimonialismo, expresso nas diversas formas do clientelismo e favoritismo.

Foi no governo Castelo que essa dinâmica política tradicional se expressou com mais ênfase, podendo-se afirmar que a burocratização e a modernização por ele promovidas, longe de serem frutos de formas políticas de democratização, foram o resultado da maior autonomia e controle do Estado sobre os grupos sociais no contexto de uma dinâmica contraditória em que o patrimonialismo era eixo estruturador dos processos.

Em poucas palavras, pode-se dizer que o processo de crescimento do IPEM no pós-64 foi o resultado de vários determinantes inter-relacionados – refletiu, a nível estadual, uma dinâmica política nacional, caracterizada pela concentração das decisões no Executivo em função do redirecionamento das relações Estado/sociedade civil; inseriu-se na estratégia do Regime de ampliação de benefícios sociais na perspectiva de uma cobertura universal da população como mecanismo compensatório – visando à legitimação do regime – dos efeitos danosos do processo de desenvolvimento, encetado via repressão política; foi parte de processos de modernização e ampliação do Estado maranhense, sendo um dos fatores implementados visando favorecer o aperfeiçoamento burocrático; expressou a busca de setores privados em garantir um mercado consumidor capaz de viabilizar um complexo médico-hospitalar altamente lucrativo; articulou-se a estratégias dos governadores no sentido de concentrar recursos em suas próprias mãos, a serem negociados no jogo político; enfim, coincidiu com os interesses dos funcionários em obter uma proteção social bastante aproximada de um modelo de seguridade social.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho foi orientado pela afirmativa incontestada, no campo da ciência política, de que o Estado não existe no vazio. Nesse sentido, compreender como se processa a tomada de decisões e o conteúdo das ações do Estado significa, em grande parte, situá-lo na dinâmica da sociedade.

Verifica-se, por conseqüência, que as políticas públicas, enquanto conjunto de ações (ou omissões) sob a responsabilidade do Estado,

traduzem decisões e não-decisões resultantes do jogo de interesses que se desenvolvem no seio da Política.

Portanto, o entendimento diretor da pesquisa foi o de que as políticas públicas se organizam a partir da explicitação e da luta de interesses sociais organizados em torno dos recursos produzidos socialmente.

Entretanto, o Estado e o sistema político mais amplo fazem a intermediação desses interesses, não sendo, nesse contexto, simples processadores passivos das demandas sociais.

Nesse sentido, entendeu-se que a influência dos interesses socialmente organizados na formulação/implementação de ações concretas de políticas públicas é balizada pelo modo que assume a sua relação com as instituições e instâncias decisórias e de operacionalização de políticas.

A natureza e o nível de interação entre esses interesses organizados e instituições políticas (do Executivo ou do Legislativo) encontram sua determinação e seu limite nos arranjos econômico-sociais engendrados em uma realidade específica.

Evidenciou-se que, no Maranhão, as formas de estruturação das relações sociais e econômicas favoreceram, historicamente, a supremacia do poder político sobre a sociedade civil, dificultando, ou até mesmo impedindo, a explicitação e/ou organização de interesses autônomos em relação ao Estado.

Assim, as relações entre Estado e os grupos sociais sustentaram-se, ao longo da história maranhense, nas diversas expressões do patrimonialismo. Com isso, ao mesmo tempo em que desenvolve um processo clientelístico pelo qual se priorizava determinados segmentos da sociedade – particularizando demandas e individualizando benefícios – o

Estado retira-lhes a autonomia e a independência, pelo próprio favorecimento na apropriação de funções e rendas públicas.

Inseridos nesse padrão de estruturação de relações políticas, os processos de agregação e expressão dos interesses dos funcionários públicos foram extremamente limitados na origem e no desenvolvimento do IPEM até 1982.

A dinâmica de representação política dos funcionários públicos foi contraditória nesse longo período – o emprego público representava um recurso de poder para quem o distribuía numa realidade com poucas alternativas de expansão do setor privado; ao mesmo tempo, era um veículo potencial de exercício da força da parte de quem recebia, pois a autonomia de que gozavam o Estado e o volume de recursos que concentrava davam ao funcionário um certo poder em relação aos grupos com quem mantinha um jogo baseado no interesse, na cooptação e no clientelismo. Com isso, o núcleo central da prática mobilizadora e organizativa dos funcionários públicos expressava até o último período estudado, essa inserção contraditória no aparato estatal cuja dinâmica acabou por cercear a capacidade de representação política da categoria, a partir de seus próprios interesses.

A proximidade aos núcleos de decisão favorecia certamente a aquisição e a fruição de benefícios sociais por parte dos servidores, mas, por outro lado, dificultavam, face ao jogo de ofertas e pressões, a sua autonomia e independência.

É interessante colocar que a proteção social ao funcionário público teve sua origem, no Brasil, no período colonial. Os benefícios sociais ao servidor foram incorporados enquanto atributo do cargo, favorecendo a assimilação de uma cultura política de crescente incorporação estatal dos interesses da categoria, sem que necessariamente ocorressem mobilizações e pressões por parte do servidor.

É importante destacar a presença silenciosa, porém extremamente atuante da burocracia do IPEM a qual, ao longo do período estudado, foi capaz não só de assimilar e implementar os modelos adotados a nível nacional com também imprimir um grau considerável de estabilidade à instituição estadual.

Pode-se até dizer que a burocracia previdenciária antecipou-se, inclusive, às demandas e pressões dos funcionários, sendo capaz de elaborar propostas que sedimentaram, ao longo do tempo, a cultura protecionista ao servidor.

Assim, não se captou, por parte dos funcionários públicos em geral, processos mobilizatórios de vulto que expressassem a capacidade desses sujeitos sociais de agirem corporativamente em função de seus interesses coletivos e de forma agressiva frente ao Estado.

É claro que os funcionários empreenderam ações reivindicativas no sentido da instituição de medidas de proteção social para a categoria. De fato, tais medidas advêm, em parte, da capacidade dos funcionários de se posicionarem enquanto categoria social exterior ao próprio Estado e de pressioná-lo enquanto um grupo de interesse. Mas as ações reivindicativas dos servidores, por si só, não teriam sido capazes de forjar a criação, nem de garantir a permanência no tempo e até a expansão de uma instituição como o IPEM.

O que se observou, inclusive, foi que a história do IPEM, desde a sua própria criação, foi marcada por conjunturas desfavoráveis ao desenvolvimento de processos democráticos através dos quais se vivenciasse uma dinâmica pluralista de agregação e explicitação de interesses. Dessa forma, em momentos significativos da vida dessa entidade, não se colocaram condições políticas favoráveis a que a construção da agenda estatal em torno de benefícios e serviços destinados

ao servidor incorporasse o diálogo com essa categoria de forma a que esta pudesse interferir no processo decisório.

Ademais, um elemento a ser destacado é o de que como categoria vinculada diretamente ao aparato estatal, o servidor público sofre as determinações relacionadas às transformações internas pelas quais passa o Estado, produzidas no seu relacionamento com os demais grupos sociais.

O movimento que o Estado faz no sentido da ampliação ou diminuição das suas fronteiras é uma determinação fundamental que está para além da capacidade de articulação política do funcionário público.

Embora na realidade maranhense o Estado tenha tido historicamente uma certa capacidade de se autonomizar frente à sociedade e até de conduzir os processos econômico-sociais, não é uma entidade “parada no ar”. Por isso, a dinâmica sócio-política dos grupos sociais interfere e até define não só a natureza como também o grau da sua intervenção na sociedade.

As múltiplas expressões dessa dinâmica se traduzem em diferentes requisições de funcionamento hierárquico-burocrático, implicando na adoção de perfis variados ao pessoal do Estado enquanto parte do próprio processo contínuo de construção/reconstrução da autoridade estatal.

Convém colocar que a proteção social ao funcionário público é parte de um conjunto maior de estratégias implementadas tendo em vista a constituição de um determinado perfil ao funcionário público, não podendo ser isolado das demais medidas de modernização burocrática.

Assim, a criação do IPEM em 1938 e seu crescimento a partir do Golpe de 64 até 1982 relacionaram-se a fatores que alteraram a estrutura e organização do aparato governamental (trazendo conseqüentemente novos

requisitos de desempenho do servidor) para dar conta da ampliação da intervenção do poder público na vida sócio-econômica. O Estado modernizou seu aparato, sua estrutura e seu quadro funcional, criando e ampliando até, dentre outras coisas, formas de proteção social ao servidor, tendo em vista construir as bases de expansão do seu poder sobre a sociedade.

Já no longo período vitorinista o poder do Estado estava assentado basicamente em uma prática essencialmente clientelista conjugada ao mandonismo aberto que não requisitavam e até pelo contrário, prescindiam de estruturas modernas. Com isso, poucas medidas dirigidas ao aperfeiçoamento burocrático foram tentadas, situando-se aqui a própria proteção ao servidor estadual.

Convém esclarecer que essas duas formas de organização e sustentação do poder do Estado são igualmente tradicionais ao articularem relações de dominação que se constituem por uma dinâmica limitadora dos processos de representação política.

Nesse contexto, não houve propriamente uma intermediação do Executivo face aos interesses dos funcionários públicos ao longo da história do IPEM, já que o próprio Estado fazia convergir para a sua esfera administrativa os processos decisórios. Aqui, mais uma vez, é importante destacar a centralidade do papel dos próprios funcionários do Instituto na construção do padrão de proteção social à categoria, embora esses mesmos funcionários tenham tido, no decorrer do tempo, pouca visibilidade enquanto sujeito social.

Já o Legislativo estabelecia uma intermediação praticamente formal, referendando, e por vezes até repassando ao Executivo (que supostamente se orientava por critérios técnico-atuariais), a responsabilidade de decidir **quais** benefícios e serviços deveriam ser

estabelecidos, **como e com que** recursos e mecanismos deveriam ser garantidos.

Dessa forma, o processo decisório referente à criação e crescimento do IPEM até 1982 assumiu um cariz relativamente simples – face a inexistência de fortes pressões por parte dos funcionários, o Executivo (que ao invés de intermediário assumia o papel de proponente) centralizava da burocracia previdenciária a definição e a implementação das ações em torno dos mecanismos protecionistas voltados ao servidor.

É conveniente destacar que a dinâmica política a partir da qual se estruturou a entidade favoreceu a penetração de interesses de grupos privados lucrativos que, se não detinham o total controle do processo decisório, interferiam favoravelmente a seus interesses, na definição das medidas no âmbito do Instituto em causa.

No que se refere ao perfil assumido pela entidade ao longo do tempo é bom mostrar que a criação do IPEM coincidiu com a vigência, no Brasil, de uma orientação contencionista em todos os Institutos previdenciários, orientação essa que se referiu fortemente à áreas de prestação de serviços, mas chegou também a atingir os benefícios pecuniários, considerados tradicionalmente o eixo fundamental da proteção social.

O perfil assumido pelo IPEM, nesse momento, revelava, por um lado, uma tendência de maior generosidade dessa entidade relativamente aos demais institutos, expressa nos seus objetivos de incorporação não só da previdência como da assistência (ou seja, serviços). Por outro lado, ao nível da concessão efetiva, o IPEM mostrou uma face restritiva condizente com as características assumidas pela previdência brasileira como um todo.

Logo após vivenciou-se um longo período de estabilidade em que não se verificaram alterações significativas nesse Instituto, o qual evoluiu

dentro de uma perspectiva incremental. Já a partir de 64, e especialmente de 1977 ocorreu uma expansão considerável tanto da estrutura administrativa quanto das prestações ao encargo do IPEM.

Tal fenômeno obedeceu a um padrão de crescimento tanto horizontal quanto vertical. A expansão no sentido horizontal deu-se pela incorporação crescente de novos beneficiários, embora tal incorporação seja inflexível a partir de um determinado limite. Já por meio da expansão vertical, o crescimento do IPEM acabou por constituir um sistema de proteção social amplo encaminhado no sentido da seguridade social.

É conveniente destacar que em toda a história do IPEM a aposentadoria ao funcionário se constitui um benefício paralelo, não incorporado ao Instituto e, portanto, não definido com base em uma relação atuarial, sendo custeada com recursos do orçamento estadual.

RÉSUMÉ

Étude sur la création de l'Institut de Pécidence de l'État du Maranhão (IPEM) en 1938 et son développement jusqu'en 1982. On aborde les mesures de protection sociale au fonctionnaire qui ont été mises en vigueur avant la création du IPEM pendant l'Empire, durant la Première République et au début de la Nouvelle République. On relève les circonstances et les situations qui ont favorisé le surgissement et l'expansion de l'Institut, en mettant l'accent sur les déterminants fondamentaux de cette dynamique. On analyse le processus de participation du Pouvoir Exécutif et du Pouvoir Législatif dans la définition des schémas et des mécanismes de protection sociale au fonctionnaire. On ébauche les caractéristiques et les contours de l'institution aux différents moments de son histoire: celui de la création en 1938; celui de la stabilité dans lequel des changements significatifs n'ont pas eu lieu, de 1946 à 1964 et celui de la croissance de l'institution à partir de 1964 jusqu'en 1982.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. Os despossuídos: crescimento e pobreza no período do milagre. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1985. 92 p.
- _____. O Levitã anêmico: dilemas presentes, e futuros da política social. Revista Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 1, p. 7-32, jun. 1989.
- APOSENTADORIA do funcionalismo. Folha de São Paulo, São Paulo, 31 jul. 1994. Caderno Especial, p. 7-9.
- ARCÂNGELI, Alberto. O mito da terra: uma análise da colonização das Pré-Amazônia Maranhense. São Luís: EDUFMA, 1987.
- AVELINO FILHO, Jorge. Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas. Novos Estudos CEBRAP. São Paulo, n. 38, p. 225-240,
- AZEREDO, Beatriz. Da previdência à seguridade social: os perigos da transição. Texto para discussão [IEI], Rio de Janeiro, n. 282, p. 1-26, jan. 1990.
- _____. O sistema previdenciário brasileiro: diagnóstico e perspectiva de mudanças. Texto para discussão [CEPP], Rio de Janeiro, n. 9, p. 1-61, mai. 1993.
- _____. et al. O sistema previdenciário brasileiro na revisão constitucional: análise das propostas de reforma. Texto para discussão [CEPP], Rio de Janeiro, n. 14, p. 5-112, set. 1993.
- BRAGA, José Carlos de Souza, PAULA, Sérgio Góes de. Saúde e Previdência: estudos de política social. São Paulo: Hucitec, 1981. 224 p.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Título VIII: Da ordem social, p. 131-151.
- BOBBIO, Norberto. Estado, governo e sociedade - para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 173 p.
- _____. BOVERO, Michelangelo. Sociedade e estado na filosofia política moderna. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. 179 p.
- BONFIM, M^a. Núbia Barboza. Do velho ao novo: política e educação no Maranhão. São Luís: EDUFMA/Secretaria de Educação, 1985. 122 p.
- BUZAR, Benedito. Discurso moralista do Maranhão - de Archer da Silva a Luís Rocha. Revista FIPES, São Luis: FIPES, 3 (1): p. 75-83, jan./jun. 1988.

_____. Vitorinista sofre dois atentados. O Estado do Maranhão, São Luís, 27 ago. 1975. Caderno A, p. 3.

CALDEIRA, José de Ribamar. As interventorias estaduais no Maranhão: um estudo sobre as transformações políticas regionais no pós-30, Campinas, 1981. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

_____. Estabilidade social e crise política: o caso do Maranhão. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 46, p. 55-101, 1978.

_____. As eleições de 1974 no Maranhão. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 43, p. 37-68, jul. 1976.

CARDOSO, Carlos. O problema intelectual no Estado Novo. In: A CONTRIBUIÇÃO maranhense para o Estado Novo. Maranhão: Imprensa Oficial, 1938. 89 p. p. 77-79.

CARNOY, Martin. Estado e teoria política. Campinas: Papirus, 1990. 339 p.

CASTELO e os desafios do Estado-Solução. São Luís: Secretaria de Comunicação. SIOGE, 1981. 238 p.

CASTRO, M^a. Helena. Interesses, organizações e políticas sociais. BIB, Rio de Janeiro, n. 31, p. 17-47, 1. sem. 1991.

_____. Conflitos de interesses na implementação da reforma de saúde. Saúde em Debate, Brasília, n. 35, p. 15-21, jul. 1992.

CIGNOLLI, Alberto. Estudo e força de trabalho: introdução à política social no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1985. 119 p.

COHN, Gabriel. Crítica e resignação, fundamentos da sociologia de Marx Weber. São Paulo: T. A. Queiroz, 1979. 161 p.

COIMBRA, Marcos Antonio. Abordagens teóricas ao estado das políticas sociais. In: ABRANCHES, Sérgio, SANTOS, W. G., COIMBRA, M. A. A política social e combate à pobreza. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1989. 126 p. p. 65-103.

O COMBATE. São Luís; 21 abr. 1925.

_____. São Luís. 1933.

CORRÊA, Rossini. Formação social do Maranhão: o presente de uma arqueologia. São Luís: SIOGE, 1993. 391 p.

COSTA, Agnello. Nova ordem política. In: A CONTRIBUIÇÃO maranhense para o Estado Novo. Maranhão: Imprensa Oficial, 1938. 89 p. p. 6-9.

_____. Nova escola política que triunpha In: A CONTRIBUIÇÃO maranhense para o Estado Novo. Maranhão: Imprensa Oficial, 1938. 89 p. p. 11-12.

_____. Faz annos hoje o grande presidente Getúlio Vargas. In: A CONTRIBUIÇÃO maranhense para o Estado Novo. Maranhão: Imprensa Oficial, 1938. 89 p. p. 21-23.

_____. A polícia na democracia autoritária. In: A CONTRIBUIÇÃO maranhense para o Estado Novo. Maranhão: Imprensa Oficial, 1938. 89 p. p. 30-32.

_____. O fracasso do extremismo verde. In: A CONTRIBUIÇÃO maranhense para o Estado Novo. Maranhão: Imprensa Oficial, 1938. 89 p. p. 55-57.

_____. Um notável conclave na democracia autoritária. In: A CONTRIBUIÇÃO maranhense para o Estado Novo. Maranhão: Imprensa Oficial, 1938. 89 p. p. 63-66.

COSTA, Ana Maria Santana Neiva, COSTA, Maria José Pereira. A prática assistencial e sua inserção na realidade maranhense. São Luís, 1981. Monografia (especialização em Serviço Social) - Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Maranhão. 114 p.

COUTINHO, Milson. O poder legislativo no Maranhão: a Constituinte de 1935. São Luís: SIOGE, 1981. 208 p.

COUTINHO, Carlos Nelson. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA, Sonia Fleury (org.). Reforma Sanitária: em busca de uma teoria. São Paulo: Cortez, 1989. 232 p. p. 47-60.

DAHL, Robert. Análise política moderna: pensamento político. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988, 158 p.

_____. Um prefácio à teoria democrática. Rio de Janeiro: Zahar, 1989. 151 p.

DIÁRIO DO MARANHÃO. São Luís, 29 nov. 1889.

_____. São Luís, 18 dez. 1889.

DINIZ, Eli. Voto e máquina política; patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. 228 p.

- _____. Neo-liberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n.20, p. 31-46, out. 1992.
- DRAIBE, Sonia Míriam. Há tendências: com que Estado de Bem-estar haveremos de conviver no futuro? Cadernos de Pesquisa, Campinas, n. 10, 44 p. 1988.
- _____. O “welfare state” no Brasil: características e perspectivas. Ciências Sociais Hoje. São Paulo, p. 13-60, 1989.
- _____, AURELIANO, Eliana. A especificidade do welfare state brasileiro. In: a Política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. BRASÍLIA: MPAS/CEPAL, 1989, v. I. 86-177.
- _____. As políticas de Combate à Pobreza na América Latina. Revista São Paulo em Perspectiva, Campinas, 4 (2), p. 18-24, abr./jun. 1990.
- DREIFUSS, René Armand. Política, poder, Estado e força: uma leitura de Weber. Petrópolis: Vozes, 1993. 103 p.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. Lua Nova, São Paulo, n.24, p. 85-116, set. 1991.
- FALEIROS, Vicente de Paula. Previdência Social e Sociedade em período de crise. In: FIGUEIREDO, Wilma de M. (coord.). Cidadão, Estado e políticas no Brasil Contemporâneo. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986. p. 12-176.
- FAORO, Raymundo. Os donos do poder; formação do patronato político brasileiro. 6.ed. Porto Alegre: Globo, 1984.
- _____. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. Revista USP, São Paulo, n.17, p. 15-29, mar./mai. 1993.
- FEITOSA, Raimundo Moacir Mendes. O processo sócio econômico do Maranhão: história e desenvolvimento. Belém. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Desenvolvimento) - Núcleos de Altos Estudos Amazônicos , Universidade Federal do Pará. 1994.
- FIGUEIREDO, Francisco M. A história fará justiça. In: A CONTRIBUIÇÃO maranhense para o Estado Novo. Maranhão: Imprensa Oficial, 1938. 89 p. p. 31-32.
- FLEURY, Sônia. Estado sem cidadão: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: FIOCRUZ. 1994.

_____. Estado latino-americano e políticas sociais: limitações e tendências na conformação da cidadania e do estado. Revista Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n.8, p. 177-194, dez. 1982.

FONTES, Vieira. Uma atitude que se impõe na hora presente. In: A CONTRIBUIÇÃO maranhense para o Estado Novo. Maranhão: Imprensa Oficial, 1938. 89 p. p. 61-62.

_____. Por que o Brasil progride? In: A CONTRIBUIÇÃO maranhense para o Estado Novo. Maranhão: Imprensa Oficial, 1938. 89 p. p. 67-73.

FREITAS, Byron. Os intelectuais e o Estado Novo. In: A CONTRIBUIÇÃO maranhense para o Estado Novo. Maranhão: Imprensa Oficial, 1938. 89 p. p. 13-15.

_____. Os municípios e o Estado Novo. In: A CONTRIBUIÇÃO maranhense para o Estado Novo. Maranhão: Imprensa Oficial, 1938. 89 p. p. 25-29.

O FUNCIONÁRIO. São Luís, v.1, n.1, 11 nov. 1920.

_____. São Luís, v.1, n.2, 12 dez. 1920.

_____. São Luís, v.2, n.4, 8 fev. 1921.

_____. São Luís, v.2, n.6, 8 abr. 1921.

_____. São Luís, v.2, n.7, 15 mai. 1921.

_____. São Luís, v.2, n.8, 10 jun. 1921.

_____. São Luís, v.2, n.9, 30 jun. 1921.

_____. São Luís, v.3, n.1, 27 jun. 1923.

_____. São Luís, v.3, n.2, 15 ago. 1923.

GOMES, Ângela M^a de Castro. Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil (1917-1937). Rio de Janeiro: Campus, 1979. 318 p.

_____. A invenção do trabalhismo. 2.ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994. 300 p.

_____. (org.). Trabalho e previdência - sessenta anos em debate. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1992. 105 p.

GOMES, M^a de Fátima Cabral Marques. Estado e política social: a elaboração do pensamento brasileiro na Primeira República. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Estudo em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1994.

- GOUVÊA, Gilda Portugal. Burocracia e elites burocráticas no Brasil. São Paulo: Paulicéia, 1994. 320 p.
- UM GOVERNO de coragem e otimismo. São Luís: Secretaria de Comunicação Social/SIOGE, 1982. 204 p.
- GRAZIANO, Luigi. Pluralismo em perspectiva comparativa: notas sobre as tradições européias e americanas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n.26, p. 7-17, out. 1994.
- GUIMARÃES, Antonio S. A. Classes, interesses e exploração: comentários a um debate anglo-americano. BIB, Rio de Janeiro, n. 31, p. 49-66, 1. sem. 1991.
- HIRSCHMAN, Albert. As paixões e os interesses: argumentos políticos a favor do capitalismo antes do seu triunfo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 127 p.
- HOCHMAN, Gilberto. Aprendizado e difusão na constituição de políticas: a previdência social e seus técnicos. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.3, n.7, p. 84-98, jun. 1988.
- O IMPARCIAL. São Luís, 29 out. 1937.
- INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO. O IPEM e o desafio da Assistência e Previdência Social do Maranhão. 1983, 56 p.
- JORGE, Miércio. O nacionalismo e a constituição de 10 de novembro. n: A CONTRIBUIÇÃO maranhense para o Estado Novo. Maranhão: Imprensa Oficial, 1938. 89 p. p. 47-51.
- JORNAL DA LAVOURA. São Luís, v.1, n.2, 30 jun. 1875.
- KUCINSKI, Bernardo. Abertura, a história de uma crise. São Paulo: Editora Brasil Debates, 1982. 167 p.
- LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa Ômega, 1975.
- LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos. BIB, Rio de Janeiro, n.37, p. 3-38, 1. sem. 1994.
- LOPES, Juarez Brandão. A cultura política do mando: subserviência e nossas populações pobres. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, n.25, p. 38-41, jun. 1994.
- LUZ, Madel Terezinha. As instituições médicas no Brasil: instituição e estratégia de hegemonia. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1981. 295 p.

MACPHERSON, C. B. Ascensão e queda da justiça econômica. Rio de Janeiro: Graal, 1986. 199 p.

_____. A democracia liberal; origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. 116 p.

MALLOY, James M. A política de previdência no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1986. 199 p.

_____. Previdência Social e distribuição de renda: notas de pesquisa. Estudos CEBRAP, Petrópolis, n.25, p. 115-133.

_____. Previdência Social e classe operária no Brasil (uma nota de pesquisa). Estudos CEBRAP, Petrópolis, n.15, p. 117-131.

MARANHÃO. Assembléia Legislativa. Anais da Assembléia Legislativa, São Luís, v.1, nov. 1979.

_____. Assembléia Legislativa. Anais da Assembléia Legislativa, São Luís, v.2, nov. 1979.

_____. Assembléia Legislativa. Anais da Assembléia Legislativa, São Luís, v.1 e 2 dez. 1979.

_____. Assembléia Legislativa. Anais da Assembléia Legislativa, São Luís, v.1 e 2, mar. 1981.

_____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 08 de abril de 1947 a 12 de julho de 1947. São Luís, 1947.

_____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 27 de outubro de 1947 a 10 de agosto de 1948. São Luís, 1947-1948.

_____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 10 de agosto de 1948 a 24 de outubro de 1948. São Luís, 1948.

_____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 24 de novembro de 1948 a 29 de dezembro de 1948. São Luís, 1948.

_____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 23 de setembro de 1949 a 27 de dezembro de 1950. São Luís, 1949-1950.

_____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 29 de agosto de 1951 a 22 de agosto de 1952. São Luís, 1951-1952.

_____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 21 de janeiro de 1954 a 1º de julho de 1954. São Luís, 1954.

_____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 02 de julho de 1954 a 16 de junho de 1955. São Luís, 1954-1955.

- _____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 17 de junho de 1955 a 16 de junho e 1956. São Luís, 1955-1956.
- _____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 15 de junho de 1956 a 28 de janeiro de 1957. São Luís, 1956-1957.
- _____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 02 de maio de 1958 a 29 de janeiro de 1959. São Luís, 1958-1959.
- _____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 10 de fevereiro de 1959 a 18 de novembro de 1959. São Luís, 1959.
- _____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 02 de maio de 1960 a 09 de dezembro de 1960. São Luís, 1960.
- _____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 1º de dezembro de 1960 a 27 de fevereiro de 1961. São Luís, 1960-1961.
- _____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 27 de fevereiro de 1961 a 30 de agosto de 1961. São Luís, 1961.
- _____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 11 de dezembro de 1961 a 25 de abril de 1962. São Luís, 1961-1962.
- _____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 02 de dezembro de 1962 a 16 de julho de 1963. São Luís, 1962-1963.
- _____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 16 de julho de 1963 a 20 de abril de 1964. São Luís, 1963-1964.
- _____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 20 de abril de 1964 a 24 de setembro de 1964. São Luis, 1964.
- _____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 29 de setembro de 1964 a 13 de abril de 1965. São Luís, 1964-1965.
- _____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 13 de abril de 1965 a 29 de novembro de 1965. são Luís, 1965.
- _____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 30 de abril novembro de 1965 a 10 de junho de 1966. São Luís, 1965-1966.
- _____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 10 junho de 1966 a 23 de janeiro de 1967. São Luís, 1966-1967.
- _____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 04 de novembro de 1966 a 22 de agosto de 1967. São Luís, 1966-1967.
- _____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 23 de agosto de 1967 a 16 de outubro de 1967. São Luís, 1967.

- _____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 16 de outubro de 1967 a 13 de fevereiro de 1968. São Luís, 1967-1968.
- _____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 14 de fevereiro de 1968 a 18 de junho de 1968. São Luís, 1968.
- _____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 12 de junho de 1968 a 10 de setembro de 1968. São Luís, 1968.
- _____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 10 de setembro de 1968 a 13 de março de 1969. São Luís, 1968-1969.
- _____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 31 de março de 1969 a 04 de fevereiro de 1970. São Luís, 1969-1970.
- _____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 04 de fevereiro de 1970 a 03 de setembro de 1970. São Luís, 1970.
- _____. Assembléia Legislativa. Atas da Assembléia Legislativa de 13 de novembro de 1977 a 20 de julho de 1978. São Luís, 1977-1978.
- _____. Decreto-Lei nº 114, de 3 de setembro de 1938. Cria o Instituto de Previdência do Estado do Maranhão e dá outras providências. In: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO. Consolidação da Legislação do IPEM. São Luís: SIOGE, 1991. p. 11-19.
- _____. Decreto nº 88, de 03 de novembro de 1939. Aprova o regulamento para o Instituto de Previdência do Estado do Maranhão. In: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO. Consolidação da Legislação do IPEM. São Luís: SIOGE, 1991. p. 21-39.
- _____. Decreto-Lei nº 717 de 11 de março de 1943. Altera o art. 3º do Decreto-Lei nº 114, de 03 de setembro de 1938. In: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO. Consolidação da Legislação do IPEM. São Luís: SIOGE, 1991. p. 44.
- _____. Decreto-Lei nº 910 de 7 de outubro de 1944. In: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO. Consolidação da Legislação do IPEM. São Luís: SIOGE, 1991. p. 45.
- _____. Decreto nº 491 de 22 de julho de 1947. Altera dispositivos do decreto nº 88, de 03 de novembro de 1939. e dá outras providências. In: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO. Consolidação da Legislação do IPEM. São Luís: SIOGE, 1991. p. 52-56.
- _____. Decreto-Lei nº 1153 de 28 de julho de 1947. Modifica a organização do Conselho Administrativo do Instituto de Previdência do Estado do Maranhão e dá outras providências. In: INSTITUTO DE

PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO. Consolidação da Legislação do IPEM. São Luís: SIOGE, 1991. p. 57.

_____. Lei nº 37 de 16 de dezembro de 1947. Concede aos membros do Poder Legislativo Estadual a faculdade de inscrição no I.P.E.M. In: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO. Consolidação da Legislação do IPEM. São Luís: SIOGE, 1991. p. 59.

_____. Lei nº 262 de 31 de dezembro de 1948. Faculta aos servidores dos municípios do interior do Estado contribuírem para o IPEM, a fim de gozarem das garantias dos seus segurados. In: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO. Consolidação da Legislação do IPEM. São Luís: SIOGE, 1991. p. 60.

_____. Lei nº 186 de 30 de agosto de 1950. Isenta de Taxa de Averbação de bens de raiz os imóveis adquiridos por funcionários públicos estaduais e municipais quando financiados pelo IPEM. In: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO. Consolidação da Legislação do IPEM. São Luís: SIOGE, 1991. p. 61.

_____. Lei nº 2008 de 22 de novembro de 1960. Altera a tabela de pensões do Instituto de Previdência do Estado do Maranhão. In: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO. Consolidação da Legislação do IPEM. São Luís: SIOGE, 1991. p. 64-65.

_____. Lei nº 2164 de 12 de dezembro de 1961. Altera a tabela de Pensões do Instituto de Previdência do estado do Maranhão e dá outras providência. In: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO. Consolidação da Legislação do IPEM. São Luís: SIOGE, 1991. p. 66-67.

_____. Lei nº 2726 de 19 de dezembro de 1966. Altera o quadro de contribuintes e regula a concessão e benefícios do Instituto de Previdência do Estado do Maranhão e dá outras providências. In: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO. Consolidação da Legislação do IPEM. São Luís: SIOGE, 1991. p. 68-70.

_____. Decreto nº 3602 de 21 de agosto de 1967. Dispõe sobre a assistência financeira do instituto de Previdência do Estado do Maranhão. In: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO. Consolidação da Legislação do IPEM. São Luís: SIOGE, 1991. p. 72-73.

_____. Lei nº 2790 de 29 de novembro de 1967. Altera disposições relativas a aos benefícios concedidos pelo Instituto de Previdência do Estado do Maranhão e dá outras providências. In: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO. Consolidação da Legislação do IPEM. São Luís: SIOGE, 1991. p. 75-76.

- _____. Lei nº 3024 de 05 de maio de 1970. Consolida e altera dispositivos das Leis da Previdência Social do Estado e dá outras providências. In: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO. Consolidação da Legislação do IPEM. São Luís: SIOGE, 1991. p. 78-81.
- _____. Lei Delegada 131 de 23 de novembro de 1977. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Previdência Social, reorganiza o Instituto de Previdência do Estado do Maranhão - IPEM e dá outras providências. In: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO. Consolidação da Legislação do IPEM. São Luís: SIOGE, 1991. p. 82-103.
- _____. Lei nº 4123 de 03 de dezembro de 1979. Altera dispositivos da Lei Delegada 131 de 23 de novembro de 1977, reorganiza o Quadro de Pessoal Temporário do Instituto de Previdência do Estado do Maranhão e dá outras providências. In: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO. Consolidação da Legislação do IPEM. São Luís: SIOGE, 1991. p. 135-131.
- _____. Decreto nº 7670 de 26 de julho de 1980. Aprova o Regimento do Instituto de Previdência do Estado do Maranhão e dá outras providências. In: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO. Consolidação da Legislação do IPEM. São Luís: SIOGE, 1991. p. 132-169.
- _____. Lei nº 4731 de 27 de novembro de 1981. Dispõe sobre a organização e estrutura do Instituto de Previdência do Estado do Maranhão - IPEM e dá outras providências. In: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO. Consolidação da Legislação do IPEM. São Luís: SIOGE, 1991. p. 171-179.
- _____. Decreto nº 635 de 7 de junho de 1934. Toma medidas atinentes ao Montepio dos Funcionários do Estado. Diário Oficial do Estado do Maranhão, São Luís, v.29, n.128, p. 2-4, 7 de jun. 1934.
- _____. Lei nº 771 de 30 de abril de 1917. Cria o Montepio dos funcionários do Estado. Diário Oficial do Estado do Maranhão, São Luís, v.12, n.100, p. 2 e 3, 05 de maio de 1917.
- _____. Governo do Estado. 1937-1945 (Paulo Ramos). Relatório do Interventor Paulo Ramos. São Luís: DEIP. 1938.
- _____. Governo do Estado. 1937-1945 (Paulo Ramos). Relatório do Interventor Paulo Ramos. São Luís: DEIP. 1939.
- _____. Governo do Estado. 1937-1945 (Paulo Ramos). Relatório do Interventor Paulo Ramos. São Luís: DEIP. 1940.

- _____. Governo do Estado. 1937-1945 (Paulo Ramos). Relatório do Interventor Paulo Ramos. São Luís: DEIP. 1941.
- _____. Governo do Estado. 1937-1945 (Paulo Ramos). Relatório do Interventor Paulo Ramos. São Luís: DEIP. 1942.
- _____. Governo do Estado. 1937-1945 (Paulo Ramos). Relatório do Interventor Paulo Ramos. São Luís: DEIP. 1943.
- _____. Governo do Estado. 1937-1945 (Paulo Ramos). Relatório do Interventor Paulo Ramos. São Luís: DEIP. 1938.
- _____. Governo do Estado. 1937-1945 (Paulo Ramos). Exposição ao povo maranhense. São Luís: Imprensa Oficial. 1938. 61 p.
- _____. Governo do Estado. 1937-1945 (Paulo Ramos). Exposição ao povo maranhense. São Luís: Imprensa Oficial. 1939. 65 p.
- _____. Governo do Estado. 1951-1956 (Eugênio Barros). Mensagem apresentada à Assembléia Legislativa por ocasião da sessão ordinária de 1948. São Luís: Imprensa Oficial. 1948. 125 p.
- _____. Governo do Estado. 1947-1951 (Sebastião Archer da Silva). Mensagem apresentada à Assembléia Legislativa em 03 de maio de 1954. São Luís: Imprensa Oficial. 1954. 51 p.
- _____. Governo do Estado. 1961-1965 (Newton Bello). Mensagem à Assembléia Legislativa do Estado do Maranhão. São Luís: Imprensa Oficial. 1964. 76 p.
- _____. Governo do Estado. 1966-1970 (José Sarney). Mensagem à Assembléia Legislativa. São Luís: Imprensa Oficial. 1968.
- _____. Governo do Estado. 1966-1970 (José Sarney). I Programa de Governo. São Luís: SUDEMA, 1968.
- _____. Governo do Estado. 1971 (Antonio Dino). 10 meses no caminho do desenvolvimento. São Luís: Imprensa Oficial. 1971. 179 p.
- _____. Governo do Estado. 1971-1975 (Pedro Neiva de Santana). Mensagem do Governador Pedro Neiva de Santana à Assembléia Legislativa. São Luís: Imprensa Oficial. 1971.
- _____. Governo do Estado. 1971-1975 (Pedro Neiva de Santana). Plano de Governo de Pedro Neiva de Santana. (vol. I e II). São Luís: Imprensa Oficial. 1971.

_____. Governo do Estado. 1975-1978 (Oswaldo da Costa Nunes Freire). Plano de Desenvolvimento do Maranhão. São Luís: Imprensa Oficial. 1975.

_____. Governo do Estado. 1979-1982 (João Castelo). Síntese das Diretrizes e Programação para 1979-1982. São Luís: SIOGE, 1979.

_____. Governo do Estado. 1979-1982 (João Castelo). Mensagem à Assembléia Legislativa. São Luís: SIOGE, 1982. 223 p.

MARSHALL, T. H. Política Social. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. 241 p.

MARTINS, Luciano. Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 265 p.

MELO, Marcus André B. C. Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República. DADOS, Rio de Janeiro, v.36, n.1, p. 119-163. 1993.

_____. Interesses, atores e a construção histórica da agenda social do Estado no Brasil (1930-1990). Ciências Sociais Hoje, São Paulo, p. 262-287. 1991.

MENDES, Candido (org.). O legislativo e a tecnocracia. Rio de Janeiro: Imago, 1975. 269 p.

MENSAGEM aos maranhenses. São Luís: Secretaria de Comunicação/SIOGE, 1982. 197 p.

MERHY, Emerson. A saúde pública como política social, os processos de decisão das políticas governamentais. In: _____. Saúde pública como política: um estudo dos formuladores de política. São Paulo: Hucitec, 1992. p. 31-53.

MORAES, Nascimento. Pátria Brasileira. In: A CONTRIBUIÇÃO maranhense para o Estado Novo. Maranhão: Imprensa Oficial, 1938. 89 p. p. 33-35.

_____. Dr. Getúlio Vargas. In: A CONTRIBUIÇÃO maranhense para o Estado Novo. Maranhão: Imprensa Oficial, 1938. 89 p. p. 39-41.

MOREIRA, J. A vitória da mentalidade nova. In: A CONTRIBUIÇÃO maranhense para o Estado Novo. Maranhão: Imprensa Oficial, 1938. 89 p. p. 83-85.

MOREIRA, José Cursino Raposo. A implantação da Alcoa em São Luís: uma análise espacial da inserção do Maranhão no Pólo de Alumínio da Região Norte do Brasil. Belo Horizonte, 1989. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Centro de Desenvolvimento e

Planejamento Regional (CEDEPLAR), Universidade Federal de Minas Gerais.

OFFE, Clauss. Problemas estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. 386 p.

_____. O capitalismo desorganizado. São Paulo: Brasiliense, 1989. 321 p.

OLIVEIRA, Luis Guilherme et. al. O sistema previdenciário: aspectos institucionais e argumentos para a reforma. Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro, v.49, n.2, p. 295-326, abr./jun. 1995.

OLIVEIRA, Francisco de. Da dádiva aos direitos: a dialética da cidadania. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, n.25, p. 42-44, jun. 1994.

OLIVEIRA, Paulo de. Aspectos do seguro social. In: A CONTRIBUIÇÃO maranhense para o Estado Novo. Maranhão: Imprensa Oficial, 1938. 89 p. p. 47-51.

PACOTILHA. São Luís, 26 fev. 1920.

PACOTILHA. São Luís, 15 mai. 1920.

PALHANO, Raimundo. A produção da coisa pública, serviços públicos e cidadania na Primeira República; a República Ludovicense. São Luís: IPES, 1988. 400 p.

PORTOCARRERO, Hélio. A Previdência Privada no Brasil. Texto para discussão [CEPP], Rio de Janeiro, n.11, p. 1-42, ago. 1993.

POSSAS, Cristina. Saúde e Trabalho: a crise da previdência social. 2.ed. São Paulo: Hucitec, 1989. 324 p.

POULANTZAS, Nicos. O Estado, o poder, o socialismo. Rio de Janeiro: Graal, 1981. 307 p.

_____. Poder político e classes sociais. São Paulo: Martins Fontes, 1977. 354 p.

QUIROGA, Hugo. Mercado e solidariedade social: reflexões a partir da crise do Estado de Bem-estar. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.28, n.2, p. 92-113, abr./jun. 1994.

REIS, Elisa Pereira. Política e políticas públicas na transição democrática. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.3, n.9, p. 15-23, fev. 1989.

- REIS, Fábio Wanderley. Estado, Ética, Interesses: para a construção democrática no Brasil. Revista Planejamento e Política Públicas, Brasília, n.1, p. 35-56, jun. 1989.
- REIS, Flávio M. Grupos políticos e estruturas oligárquicas no Maranhão (1850-1936). São Paulo, 1992. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas.
- RIBEIRO, Isabel de A. O. A discussão da justiça social em contraposição à concepção de justiça no liberalismo: a problemática do Direito Natural Moderno. Ciências Sociais Hoje. São Paulo, p. 86-103, 1993.
- RODRIGUES, Maria Regina Nina. Maranhão do europeísmo ao nacionalismo. Política e Educação. São Luís: SIOGE, 1993. 224 p.
- SADER, Emir. Estado e política em Marx. São Paulo: Cortez, 1993. 148 p.
- SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n.25, p. 26-37, jun. 1994.
- SANTOS, Etelvina. Nas marés do ferro (repercussões sociais do Programa Grande Carajás para os setores populares do Maranhão - pauperização e miséria). Fortaleza, 1984. Dissertação (Mestrado de Sociologia do Desenvolvimento). Departamento de Sociologia. Universidade Federal do Ceará.
- SANTOS, Sérgio Cutolo dos. Revisão para previdência. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 30 abr. 1994. Opinião, p. 11.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça: a política social brasileira. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987. 138 p.
- _____. Razões da desordem. Rio de Janeiro: Rocco, 1993. 148 p.
- SARNEY governador. O Estado do Maranhão, São Luís, 03 out. 1995. Caderno Especial. p. 1-8.
- SCHWARTZ, Roberto. As idéias fora do lugar. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n.3, p. 151-161, jan. 1993.
- SCHWARTZMAN, Simon. Bases do autoritarismo brasileiro. 3.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988. 177 p.
- SERRA, Astolpho. "Um dictador amável". In: A CONTRIBUIÇÃO maranhense para o Estado Novo. Maranhão: Imprensa Oficial, 1938. 89 p. p. 59-60.

- SILVA, M^a Ozanira Silva e. Formação profissional do assistente social; inserção na realidade e na dinâmica da profissão. São Paulo: Cortez, 1984. 126 p.
- SOARES, Laura Tavares R., MARQUES, Rosa M^a. Previdência Social: São Paulo e Brasil na década dos 80. São Paulo, 1994. 24 p. (mimeogr.)
- SPOSATI, Aldaiza et. al. Os direitos (dos desassistidos) sociais. São Paulo: Cortez, 1991. 126 p.
- STEPHANES, Reinhold. Quem ganha e quem perde com a reforma da Previdência. O Estado do Maranhão, São Luís, 18 jun. 1995. Opinião, p.5.
- TAPIA, Jorge, ARAÚJO, Ângela. Estado, classes e estratégias: notas sobre um debate. Cadernos do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, n.22, p. 05-63, out. 1991.
- _____. Corporativismo e neocorporativismo: exame de duas trajetórias. BIB, Rio de Janeiro, n.32, p. 3-30, 2.sem. 1991.
- TEIXEIRA, Aloísio. Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro. Texto para discussão [IEI], Rio de Janeiro, n.249, p. 1-44, dez. 1990.
- TEIXEIRA, Sônia Fleury, OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo. (Im) Previdência Social; 60 anos da história da previdência no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1985. 360 p.
- VIANNA, M^a Lucia Teixeira Werneck. Nem leviatã nem moinho diabólico; notas para pensar a crise (e as perspectivas, sobretudo) de política social. Textos para discussão [IEI], Rio de Janeiro, n.247, p. 1-31.
- WEBER, Marx. Parlamento e governo na Alemanha reordenada - crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos. Petrópolis: Vozes, 1993. 174 p.
- _____. Os tipos de dominação. In: WEBER, Marx. Economia e Sociedade. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991. v.1, 422p. p. 139-198.