

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

NAZARÉ LOPES BRETAS

**DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DIGITALMENTE MEDIADO
E ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL
O Caso da Previdência Social no Brasil (1988 a 2013)**

Porto Alegre

2016
NAZARÉ LOPES BRETAS

**DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DIGITALMENTE MEDIADO
E ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL
O Caso da Previdência Social no Brasil (1988 a 2013)**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientador: Prof. Henrique Carlos de Oliveira de Castro

Porto Alegre
2016

Bretas, Nazaré Lopes

DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DIGITALMENTE
MEDIADO E ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL O Caso da
Previdência Social no Brasil (1988 a 2013) / Nazaré
Lopes Bretas. -- 2016.

114 f.

Orientador: Henrique Carlos de Oliveira de Castro.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,
Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Desenvolvimento Institucional. 2. Era Digital.
3. Previdência Social. I. Castro, Henrique Carlos de
Oliveira de, orient. II. Título.

RESUMO

Quais os efeitos de conjunturas críticas externas ao ambiente institucional de organizações que prestam serviços públicos correlatos ao Estado de Bem Estar Social? Esses efeitos se manifestam de forma diversa em tempos de intensificação do uso de tecnologias digitais? Por quê? Partindo da premissa de que conjunturas críticas que ocorrem em ambientes que circundam instituições do Estado tendem a impulsionar a evolução de capacidades e seu desenvolvimento institucional, o estudo analisa o tema considerando construção e ajuste de habilidades e padrões em agência que integram o arranjo institucional da Previdência Social no país. Variações relacionadas ao status do regime, tais como controle social e liberdade de imprensa, são especialmente analisadas, em referente empírico que experimentava recomposição de democracia: o Brasil do final dos anos 1980, palco também da emergência da digitalização do Estado. Esse quadro analítico, ainda pouco explorado por cientistas políticos, foi a base para formulação e posterior investigação do problema de pesquisa: *“Por que conjunturas críticas exógenas a arranjo institucional de política pública produzem implicações no desenvolvimento institucional digitalmente mediado de instituições previdenciárias brasileiras entre os anos de 1988 e 2013?”* Para dar tratamento a tal problema, o documento foi organizado em dois capítulos, sendo o primeiro dedicado à fundamentação teórica e o seguinte à pesquisa empírica. Mais especificamente, o capítulo teórico consolida fundamentos acerca de Estado de Bem Estar e Desenvolvimento Institucional, em articulação com trabalhos acerca da digitalização do Estado com destaque para os que expressam concepção inovadora de Desenvolvimento Institucional Digitalmente Mediado (FOUNTAIN 2001, 2006, 2011, 2014). Esse referencial é tomado como insumo para empreender análise do caso da Previdência Social no Brasil, no intervalo entre a promulgação da Constituição Federal de 1988; e o ano de 2013, quando a Previdência Social comemorou 90 anos no país. Como se verá, o cumprimento desses passos permitiu compor quadro sinóptico das variações do atendimento a demandas por direitos previdenciários, face à trajetória de DIDM nos 25 anos que se seguiram à Constituição vigente, conforme apresentado nas conclusões do estudo.

Palavras-chave: Desenvolvimento Institucional; Era Digital; Previdência Social; Estado de Bem Estar Social.

ABSTRACT

What are the effects of critical exogenous junctures correlated to digital technologies over institutions based on service provision and social security? Why do variables related to the incorporation of digital technologies tend to produce implications over the results of policies? Starting from the premise that critical junctures occurring under the environment of state institutions tend to impulse the evolution of capacities and of its institutional development, this Thesis reaches the understanding that the emergence and substantive redesign of the welfare state contributes to the development of new abilities, conventions, and relations of power among agencies. The framework also suffers expressive variation as a result of a political system's characteristics, especially concerning the existence of democratic institutions such as social control and freedom of the press. These characteristics were being recomposed in Brazil by the end of the 1980's, parallel to the emergence of a worldwide expressive phenomena: the digitalization of the state. This analytical framework, albeit still underexplored by political scientists, especially regarding the conduct of empirical research in the Southern Hemisphere countries, inspired the present study by means of the following research problem: *Why have critical exogenous junctures had expressive implications on the digitally mediated institutional development of Brazilian welfare institutions between 1988 and 2013?* In order to give the correct treatment to the problem, this study is divided in three chapters, the first two being devoted to the theoretical basis and the third, to empirical research. More specifically, the first chapter establishes the foundations of classic works on welfare state and Institutional Development. These issues are then articulated in the second chapter, which presents literature on state digitalization, highlighting the innovative conception of Digitally Mediated Institutional Development (DMID), as formulated by Jane Fountain (2001, 2006, 2011, 2014). Lastly, this reference is taken as a relevant input for employing historical analysis of the Social Security case in Brazil, during the period of the promulgation of the 1998 Federal Constitution and 2014, when Social Security celebrated 90 years of existence in the country. As will be shown in the conclusion, the fulfillment of these steps allowed to compose a synoptic framework regarding the variations of attendance towards demands for social security in the DMID trajectory following 25 years after the implementation of the Constitution.

Key-words: Institutional Development; Digital Era; Social Security; Welfare State

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Desenvolvimento Institucional e Capacidades do Estado em Democracias.....	32
Figura 2 – Teoria de Incorporação de Tecnologia.....	46
Figura 3 – Causas de WFS e Modelo Analítico de <i>Policy</i> , Instituição e Capacidade Estatal .	48
Figura 4 – Evolução de Investimentos na Dataprev.....	78
Figura 5 – Evolução da Idade Média do Acervo.....	81
Figura 6 – Reportagem sobre o Desenvolvimento Institucional.....	84

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 ESTADO DE BEM ESTAR E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL.....	20
2.1 ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL E DIREITOS DE CIDADANIA	20
2.2 DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL COMO DESAFIO POLÍTICO.....	29
2.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	47
3 PREVIDÊNCIA SOCIAL E DIDM NO BRASIL (1988/2013).....	49
3.1 TRAJETÓRIA HISTÓRICA ATÉ 1988: ANTECEDENTES.....	49
3.2 PERÍODO DE INVESTIGAÇÃO.....	65
3.3 SÍNTESE DOS ACHADOS NO CAPÍTULO.....	82
4 CONCLUSÕES.....	86
5 REFERÊNCIAS.....	93
ANEXO.....	107

1 INTRODUÇÃO

Numa noite de fevereiro de 1988, Marta se preparou para apresentar solicitação de licença maternidade junto ao Instituto Nacional de Previdência Social - INPS. Para preparação dos documentos usou informações dadas por vizinhos, não sendo de seu conhecimento uma lista oficial. Na manhã seguinte, acordou de madrugada para chegar à fila em frente à agência bem antes do início do atendimento, como lhe fora recomendado. Depois de quatro horas de espera, na maior parte do tempo de pé, do lado de fora da agência, Marta foi atendida. Sua solicitação, no entanto, não foi aceita sequer registrada, pois faltava um documento imprescindível, conforme repetia enfaticamente o atendente. Na saída da agência, preocupada com seu bebê, Marta se irritou ao imaginar que a próxima visita ao Instituto envolveria o mesmo esforço de sua parte e, muito provavelmente, a mesma ineficiência por parte do Instituto. Foram de fato necessários dois retornos de Marta à APS para que a licença maternidade, um direito seu, fosse formalizado.

A interação seguinte de Marta com o sistema previdenciário se deu muito tempo depois. Em 2013, Marta recebeu em casa uma carta do Instituto do Seguro Social (INSS), informando que em 30 dias ela cumpriria as exigências para se aposentar por idade. A carta trazia lista de documentos a serem apresentados na ocasião de solicitação formal do serviço e alternativas de canais de comunicação para agendar a interação¹. Ficava claro pela leitura da correspondência também que, ainda que houvesse espera pelo atendimento, a data de início de vigência da aposentadoria retrocederia à data do efetivo cumprimento dos pré-requisitos. Não bastassem tantos cuidados para que a interação fosse cidadã, a carta terminava com referência aos meios para registro de críticas ou sugestões para o serviço.

Surpresa com a comunicação recebida, tão diferente do que experimentou décadas antes, Marta agendou o atendimento por telefone para data ligeiramente superior a um mês. Na data agendada, chegou à agência com meia hora de antecedência, como recomendado, pegou uma senha e esperou por cerca de quarenta minutos até ser atendida. Tempo em que se manteve assentada em sala de espera com bebedouro e banheiros próximos. Comparava mentalmente suas experiências com a Previdência, sorrindo sozinha, quando percebeu que o

¹ Por exemplo, por meio de telefone (135), com ligação gratuita de telefone fixo ou pela internet, ou no sítio da Previdência: www.previdencia.gov.br

servidor do INSS que a atendia concluiu a transação no computador de mesa: Marta estava liberada e de posse de carta de “concessão” de aposentadoria.

Na saída da agência, Marta estava ao mesmo tempo exultante e atônita. Perguntava-se o que havia acontecido com o sistema previdenciário desde o nascimento de seu filho. O porquê da facilidade de não ter que apresentar os comprovantes das contribuições lhe intrigava. Mas, mesmo com essas indagações, diferentemente do que se deu por ocasião do pedido de licença maternidade, Marta se sentiu cidadã, respeitada.

Essas duas situações fictícias são, obviamente, simplificações construídas pela autora com objetivo de introduzir o leitor à questão de pesquisa que orienta o presente estudo: “Por que conjunturas críticas exógenas tendem a contribuir para o ritmo do desenvolvimento institucional digitalmente mediado (DIDM)² de instituições previdenciárias brasileiras entre os anos de 1988 e 2013?”. Para tratar essa questão foi selecionada a abordagem do institucionalismo histórico, decisão que inspirou todo o desenho da pesquisa, de forma similar ao observado em estudos de características similares: (i) o caso selecionado é entendido como de interesse expressivo para parcela significativa da população, configurando-se dessa forma também a importância de seu tratamento acadêmico. Para fundamentar a assertiva, tem-se da consulta ao Anuário Estatístico da Previdência Social que em 2013 quase 70 milhões de brasileiros estavam incluídos na política como contribuintes, ou seja: cerca de 35% da população total apresentava expectativa de acesso a direitos previdenciários na data e potencial para demandar atendimento em instituições previdenciárias³. Dessa forma, o sistema previdenciário brasileiro e, em especial, suas condições de efetivo atendimento às demandas a ele dirigidas configura-se como tema relevante para parcela expressiva dos brasileiros. Essa abrangência associada aos sendo por isso também campo de pesquisa específico. Adicionalmente, ao tratar de tema atual, abrangente e ainda insuficientemente estudado: a incorporação de tecnologias digitais no âmbito de instituições do Estado; (ii) a construção do estudo exigiu e permitiu dar tratamento à variável tempo, seja no que se refere à temporalidade, ou à sequência dos eventos. Essa ênfase orienta a descrição do problema e sua análise, enriquecida pelo resgate dos antecedentes ao período de investigação; (iii) o escopo de análise é amplo, com unidades organizacionais que compõem o arranjo alcançando

² Conforme proposta de Jane Fountain, o termo se refere a mudanças observadas em instituições públicas, nas quais o uso de tecnologias digitais é amplo e estratégico (FOUNTAIN, 2011).

³ Ao analisar esses dados em relação a indicadores demográficos publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE tem-se que o total de contribuintes representava em 2013 cerca 45% da PEA, população economicamente ativa e 35% da população total, então estimada em 200,4 milhões de pessoas. Parcela, portanto, muito expressiva.

todo o território nacional na forma de Agências da Previdência Social, ou simplesmente APS. De fato, o arranjo institucional analisado cobriu as três entidades governamentais que dão suporte ao ciclo da política previdenciária: o Ministério, que trata decisões estratégicas sobre a política pública; o Instituto, que toma as decisões de menor impacto e operacionaliza o acesso aos direitos; e, a empresa pública, a Dataprev⁴, responsável por prover serviços de tecnologia da informação e comunicação nesse contexto. Em síntese, o funcionamento desse arranjo, seja do ponto de vista de serviços entregues aos cidadãos, seja em termos de decisões tomadas pelos dirigentes, é fortemente dependente de informações⁵, que ao longo do tempo passaram a ser, cada vez mais, geridas por ferramentas computacionais.

A investigação sobre o desenvolvimento institucional do arranjo assim caracterizado foi feita considerando intervalo compreendido entre os anos de 1988, data de promulgação da Constituição Federal, e o ano de 2013, entendido como data mais tarde para a qual as informações necessárias ao estudo estariam disponíveis. Mas, não obstante essa delimitação temporal é relevante registrar que na fase de elaboração do documento final do presente estudo ocorreu mudança substantiva, e inédita, na estrutura organizacional correlata à política previdenciária. Em linhas gerais, as alterações romperam, pela primeira vez na história nacional, vínculo entre o INSS e Ministério com atribuições estratégicas sobre a política pública. Inicialmente apresentada como Medida Provisória, a Lei 13.341/2016, já a partir de seu artigo 2º, estabelece vínculo entre o INSS e o recém criado Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, enquanto as atribuições relativas a decisões estratégicas antes associadas ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, passaram a ter vínculo com o Ministério da Fazenda, para onde a Dataprev foi também realocada⁶.

Como antecipado, estando fora do escopo temporal da investigação e sendo muito recentes, essas mudanças não serão novamente tratadas de forma explícita nesse estudo, a não ser brevemente como reflexão no tópico de considerações finais.

Feitas essas considerações, cabe apresentar brevemente o quadro teórico de referência, que inclui formulações clássicas acerca do desenvolvimento institucional, com destaque para trabalhos de Paul Pierson (2011), Theda Skocpol (1992) e Kathleen Thelen (2004),

⁴ Criada em 1974 pela Lei 6.125, começou a funcionar efetivamente em 1975, conforme página da empresa na internet: dataprev.gov.br.

⁵ Síntese das informações relevantes sobre a temática, sempre de forma anonimizada, pode ser consultada em <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/> tanto em formato de Anuários Estatísticos (a partir de 1992), quanto em formatos abertos que permitem tratamento pelo cidadão.

⁶ Conforme pode ser observado no texto do referido dispositivo legal, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/L13341.htm apresentado em:

articuladas com obras recentes, pioneiras na aplicação da perspectiva institucional a processos de incorporação de tecnologias digitais a instituições do Estado (FOUNTAIN, 2001, 2006, 2011, 2014).

Importante notar que essa visão mais ampla do desenvolvimento institucional se mostrou necessária, tendo em vista a prevalência na atualidade de novo modelo técnico/econômico, caracterizado pela centralidade em representações binárias de dados tratados através de dispositivos computacionais conectados em rede. O modelo tem apresentado abrangência tão ampla nas últimas décadas que há estudos que defendem que a humanidade experimente hoje uma nova era, a Era Digital (FREEMAN; LOUÇÃ, 2001)⁷. Como se verá a seguir, políticas sociais em geral e previdenciárias em especial, vêm demandando sistematicamente o uso desses recursos, sem que seus potenciais impactos em termos de construção de capacidades e desenvolvimento institucional tenham sido investigados de forma aprofundada na Ciência Política. Em especial, estudos empíricos aplicados a instituições de Estados do hemisfério sul, como é o caso do presente estudo, são ainda muito raros (CHADWICK; HOWARD, 2009).

De toda forma, ao analisar o fenômeno da digitalização do Estado é possível perceber que ele se desenvolve em contexto mais amplo, no qual estão presentes motivações similares às de outras mudanças de vulto, motivações econômicas e políticas⁸. A chamada Era Digital teve sua gênese e consolidação a partir de mecanismos voltados à criação de demanda para o setor de bens e serviços correlatos digitais, no período final dos anos 1980. Uma das imagens que bem ilustra esse esforço de abertura de mercados é a onda de publicação de “livros verdes da Sociedade da Informação” nas décadas de 1990 e 2000, em sua maioria contendo planos de ingresso na Era Digital miméticos em relação ao estabelecido nos casos de países centrais. Nesse quadro, passou a ser constituído conjunto de desenhos de adoção acrítica das inovações, o que, em última instância contribuiu para o surgimento de nova assimetria entre países: a da efetividade da incorporação de tecnologias digitais, quando consideradas as

⁷ Outros termos, dentre os quais “Sociedade da Informação” (BENIGER, 1986) e “Sociedade em Rede” (CASTELLS, 1999), são usados alternativamente para designar o fenômeno.

⁸ De fato a Era Digital foi uma das respostas de países centrais à desconstrução da ordem econômica mundial firmada nos termos de Bretton Woods. Nos anos seguintes, face às guerras que emergiram no mundo árabe, a situação econômica global se agravou a ponto de configurar o fim do consistente ciclo de crescimento econômico em países avançados, observado desde o pós Guerra. As políticas comerciais e monetárias conduzidas nesse ciclo descendente confluíram para que os efeitos da crise se espalhassem, assumindo caráter global de proporções expressivas, que reverberaram inclusive para países avançados. Nesse quadro, os EUA, país líder do modelo econômico anterior, e países europeus atuaram no sentido de construir as bases para novo ciclo de desenvolvimento econômico derivado da “revolução” científico-tecnológica dada pela digitalização. Buscavam assim manter sua hegemonia (HIRST e THOMPSON, 1998, ARRIGHI e SILVER, 1999)

diferenças entre países centrais e periféricos⁹. Há de se registrar que, uma vez constituídas as condições de infraestrutura de acesso, no caso geral com investimentos públicos, a propagação do ciclo contou com indução adicional através da oferta crescente de aplicações comerciais das novas tecnologias, que ficaram conhecidas como “comércio eletrônico”¹⁰. E, assim, gradualmente, a Era Digital apresenta-se como fenômeno cíclico e evolucionário, com expressiva integração com diferentes subsistemas do sistema global (tais como o financeiro e o cultural¹¹). Essa integração a múltiplas dimensões da vida social confere à Era Digital status de “revolução” singular em relação às anteriores (tais como o comércio marítimo dos 1500 e a revolução industrial do início dos 1900), sendo que especialmente nas duas últimas décadas, as tecnologias digitais assumiram caráter ubíquo e pervasivo, em ambiente em que as mais diferentes redes computacionais, econômicas, políticas, sociais e culturais de todo o planeta convergem para a internet. Muitas vezes tendo como efeito mudança na própria natureza das tarefas em relação ao anteriormente praticado, como pode ser ilustrado pelo caso do sistema bancário, onde as interações de clientes com bancários se alteraram de forma muito expressiva desde o início da incorporação de tecnologias digitais¹². Essas mudanças não são, no entanto, eventos determinísticos, embora a literatura tenha apresentado de forma prevalente essa perspectiva, ao menos até o final da década de 1990. Obras do período chegaram a apresentar visão tão “mágica” das inovações que defenderam que a progressiva adoção das ferramentas levaria a mudança radical tanto da natureza, quanto do funcionamento

⁹ A título ilustrativo vale resgatar argumento apresentado por Mossberger (2009) referente ao tempo de escolaridade necessário para que dado cidadão possa interagir adequadamente com sites de governo: da ordem de 10 anos. Condição que é irreal para a maioria da população de número expressivo de países (no caso brasileiro o valor médio é de apenas 7,2, considerando os dados desagregados do IDH).

¹⁰ Sem dúvida a digitalização trouxe benefícios para empresários de setores diversos, contribuindo para redução de custos transacionais (setor bancário e de varejo, por exemplo). Do ponto de vista dos cidadãos, essas tecnologias parecem ter trazido facilidades aos digitalmente incluídos: como a possibilidade de comprar, ou se informar sobre a compra, a qualquer tempo e qualquer hora, de qualquer lugar. Também confluíram para a disseminação em nível global da noção de que transações baseadas na internet produziram para quaisquer instituições que a elas se alinhasssem benefícios incontestáveis, em especial na forma de aumento de eficiência/redução de custos operacionais; além de conveniência para os cidadãos usuários. Ou seja: o comércio eletrônico se configurou como vitrine para aplicações governamentais, no caso geral, sem a devida avaliação prévia das capacidades institucionais necessárias ao sucesso de iniciativas no âmbito do estado (FOUNTAIN, 2006).

¹¹ Condição que remonta à essência de padrões de mudança no sistema global, onde rupturas e continuidades nos planos cultural, social, político e econômico internacional são experimentadas de parte de processo complexo e sistêmico. Tal evolução envolve de forma continuada o estabelecimento de rivalidades econômicas e políticas, onde o status quo é disputado entre lideranças hegemônicas e novos atores (RENNSTICH, 2008, ARRIGHI e SILVER, 1999, HOBBSAWM, 1996)

¹² RENNSTICH, 2010 e EISENBERG e CEPIK (2002), articulando trabalhos de ARRIGHI e CASTELLS.

da democracia e do próprio Estado¹³. Enquanto apenas a partir da década seguinte trabalhos passaram a trazer perspectiva institucional do fenômeno¹⁴, estabelecendo como especificidades mais relevantes (DUNLEAVY et alli, 2006; FOUNTAIN, 2001):

- (i) Alteração da lógica tempo/espço nas interações Estado/sociedade, ao permitir, por exemplo, que o acesso a serviços seja feito de qualquer lugar e a qualquer momento, diferentemente do que se observa em balcões de atendimento físico; e
- (ii) Adoção das inovações em atividades “atrás do balcão” das agências, que tornou viável inclusive a aplicação automática de regras complexas a gigantescos volumes de dados, oriundos de diversas fontes, algo antes inimaginável tanto em função dos custos das tecnologias, quanto no que se refere às dificuldades para interoperabilidade entre instituições.

O uso sistêmico e coordenado de aplicações com essas características passou a tornar viável a “desintermediação” de processos, ou seja: relações entre quem demanda serviços e quem os provê deixam de ocorrer, ou, ao menos, de ocorrer na modalidade presencial¹⁵. Por suposto, esses contextos de aplicações “sem qualquer toque” (“*zero touch*”) potencializam a redução de práticas protelatórias e/ou orientadas por interesses escusos, tendo em vista que o ambiente computacional será orientado por regras impessoais¹⁶. Não obstante esse potencial, como se verá a seguir, esse patamar de emprego de tecnologias digitais ainda hoje não é rotineiro, tendo em vista barreiras institucionais e organizacionais por um lado, e a abrangência da exclusão digital por outro¹⁷.

¹³ Conforme tratado, por exemplo, por CHAIN et al. 2004; BIMBER, 2003; HEEKS, 2002; OLIVER e SANDERS, 2004, que em diferentes medidas assumiram posições capazes de associa-los ao rótulo de “hiper-modernistas”, tendo em vista que no limite associavam a racionalização e a ubiquidade das inovações à gradual perda de relevância de agências governamentais. À medida que o tempo de uso de tecnologias digitais passou, foram reveladas limitações das mudanças que inspiraram nova linha de abordagem do tema, agora com foco em constrangimentos (políticos, organizacionais e institucionais) correlatos à limitação da velocidade e intensidade do processo, em relação ao originalmente previsto

¹⁴ Obras como: FOUNTAIN, 2001; WEST, 2005; KRAEMER e KING, 2006.

¹⁵ Em DUNLEAVY et al. (2006) pode ser encontrada análise em profundidade do tema, tratada através da denominação Governança da Era Digital (*Digital Era Governance* ou apenas DEG). Dentre os resultados da pesquisa em países centrais foram identificados três eixos de mudança: (i) reintegração de processos antes fragmentados; (ii) convergência de TIC para viabilizar a comunicação e a interação entre os órgãos; e (iii) radical digitalização não só da operação interna, como também da prestação dos serviços. Os autores defendiam que para que as transformações ocorressem, os autores defenderam que seria necessária a combinação dos seguintes aspectos institucionais: decisão política em reverter fragmentação e outras práticas típicas do NPM; além de pressões sociais pela simplificação da prestação de serviços públicos, por parte de cidadãos usuários de soluções digitais como, por exemplo, o comércio eletrônico. A desintermediação, prática destacada nesse estudo, se insere nesse contexto como indício de existência de DEG.

¹⁶ No caso brasileiro, essa condição pode ser ilustrada pelo caso do imposto de renda (CEPIK e CANABARRO, 2010).

¹⁷ Ou seja, se a burocracia resiste à incorporação das inovações e parte expressiva do público alvo das políticas não tem acesso a elas, o efeito de iniciativas nessa linha tende a ser limitado, desestimulando sua condução (cf. MOSSBERGER, 2008).

O aumento continuado de investimentos públicos em processos de incorporação de tecnologias digitais não pode ser entendido como indutor de melhorias correlatas nos resultados de ações estatais. Como Fountain (2011) defende, não é correto relativizar o peso de mecanismos como *path dependence*. Ainda assim, como se verá no capítulo que apresenta a presente pesquisa, ao examinar documentos estatais que registram as diretrizes das políticas públicas correlatas à incorporação de tecnologias digitais¹⁸, em geral referidas como iniciativas de Governo Eletrônico ou Governo Digital¹⁹ observa-se justificativas que combinam expectativas que vão desde ganhos em termos de incremento da competitividade de empresas locais²⁰, melhoria da arrecadação e da habilidade para provimento de serviços públicos, bem como ganhos em eficiência, eficácia e transparência na alocação de recursos. Essas justificativas para o investimento não se confirmaram para a situação geral, uma vez que, conforme a literatura consultada, o mais freqüente é a ocorrência de ganhos restritos à eficiência.

O referencial teórico empregado para dar sustentação a esse componente do problema de pesquisa aponta para relação causalmente recíproca entre tecnologia e estrutura, de forma a demonstrar os efeitos sobre projeto, percepção e aplicação de tecnologias digitais em instituições do Estado. Efeitos esses derivados de complexas conexões entre atores governamentais e estruturas institucionais, cognitivas, culturais e sociais, além dos próprios efeitos da aplicação de tecnologia sobre as instituições, o que acaba por sustentar hipóteses de que, no caso geral, modelos de adoção de tecnologias reproduzem ou mesmo aprofundam mecanismos socioculturais institucionalizados²¹.

Assim, além da fundamentação acerca do desenvolvimento institucional, e, em especial do desenvolvimento institucional digitalmente mediado, essa investigação exigiu também o tratamento teórico do Estado de Bem Estar Social, com vistas a apoiar o entendimento da trajetória das instituições em análise. Afinal, a Previdência Social é apenas

¹⁸ No Brasil a referência é TAKAHASHI, 2000; Moçambique publicou sua versão quase uma década depois, em data próxima do que ocorreu para o estado paraguaio (UNITED NATIONS, 2012).

¹⁹ Esses conteúdos se aproximam de reprodução de enunciados por organismos internacionais, ilustrados por casos de países altamente industrializados. (UNITED NATIONS 2001, 2003). Esse mimetismo tende a resultar em resultados pouco expressivos, se considerados em relação aos avanços da tecnologia digital propagandeados pelo mercado, ou com as promessas lançadas em documentos de organismos internacionais do início do século XXI. Condição que poderia ser supostamente outra, caso a abordagem tivesse sido menos determinística, menos centrada na tecnologia e mais atenta a considerar os efeitos de conjunto complexo de relações entre tecnologias, atores e instituições (WEST, 2005).

²⁰ Condição que se refere em especial a justificativas para investimento de recursos públicos em infraestrutura de rede (MOSSBERGER, 2008).

²¹ FOUNTAIN, 2001.

uma das políticas públicas que, articuladas à Saúde e Assistência Social, compõem o arco da Seguridade Social, modelo de atuação do Estado que se desenvolveu ao longo do século XX, em resposta a processos de industrialização. Em essência, a lógica em torno da articulação dessas três políticas públicas pressupõe que enquanto a Previdência Social alcança com benefícios financeiros trabalhadores afetados por eventos adversos, a Assistência provê suporte financeiro e cuidados mínimos aos que não se enquadram no primeiro grupo. Já a política de Saúde, nas modalidades atenção e promoção, é conduzida para públicos compostos apenas por trabalhadores ou pela totalidade dos cidadãos, conforme o desenho do Estado de Bem Estar Social vigente²². As características das ações de cada uma dessas políticas diferem em relação a vários aspectos, que vão do financiamento, à natureza e abrangência dos serviços, resultando em especificidades de instituições e burocracias. O tratamento teórico do tema deu principalmente com base em estudos da economia política, com destaque para a obra de ESPING-ANDERSEN (1991).

Tratar cada uma das políticas individual ou comparativamente não faz parte do escopo do presente estudo, que, como antecipado foca a Previdência Social.

Com base nesses elementos foi conduzida pesquisa empírica acerca do caso previdenciário no país, estruturada basicamente através da análise de fontes secundárias²³, que foi focada como estudo comparado de um mesmo caso em momentos históricos significativamente diversos entre si. A análise histórica foi organizada de forma a considerar como ponto de partida o tratamento dos antecedentes da Previdência Social em relação ao marco inicial da investigação (ou seja, antes de 1988), sem prejuízo de análise de antecedentes²⁴ que trouxe contribuição importante para tratamento do legado institucional.

A linha do tempo construída para o período de investigação destaca eventos externos relevantes para o problema, considerando-os conjunturas críticas para a gradual movimentação das instituições para modo de atuação mais próximo aos princípios

²² De forma geral, podem ser considerados três tipos de Estados de Bem Estar Social: o liberal, onde a ação do mercado tem destaque, de forma que as ações estatais são mínimas e em geral restritas à assistência; o corporativo, onde “corporações” ou categorias profissionais mais bem organizadas têm regras mais favoráveis em sistemas previdenciários públicos. O terceiro tipo é o social-democrata, no qual todo cidadão é incluído no rol de direitos, sendo parte dos benefícios financiada pelo Estado, com vistas a reduzir desigualdades sociais. Nesse último tipo de regime, o setor privado tem pouco, ou nenhum, espaço na área previdenciária. Importante observar ainda que esses tipos de regime raramente se manifestam de forma plena. O mais frequente, inclusive no caso brasileiro a ser analisado, é a ocorrência de formas híbridas (ESPING-ANDERSEN, 1991).

²³ Em adição à consulta direta de inúmeras referências produzidas diretamente pelas instituições em análise, é importante registrar que a autora é empregada pública desde 1991 e atuou diretamente em alguns dos processos de mudança investigados. Em especial durante período que trabalhou na empresa pública responsável pelas soluções tecnológicas para a previdência, a Dataprev entre março de 2012 e março de 2013.

²⁴ Desde a publicação da primeira Constituição nacional, em 1824.

democráticos, o que pode ser traduzido, em síntese, pela alteração de lógica prevalente no arranjo institucional em que questão - “conceder benefícios” para outra, bem mais cidadã: “garantir direitos”. Esse modo de funcionamento da Previdência Social brasileira deve ser entendido em suas relações com outros aspectos relevantes para o presente estudo: (i) sua governança envolve arranjo concentrado no Executivo Federal, o que, conforme a literatura potencializa contextos com menor patamar de resistência à mudança, em relação, por exemplo, ao que ocorre em outras políticas públicas que apresentam divisão de atribuições com outros entes federativos; (ii) de forma diversa da que se verifica em políticas como saúde e habitação (que exigem esforço humano dificilmente substituível por máquina), a Previdência Social, como a arrecadação, é realizada através de grupo de atividades estatais naturalmente propensas à execução por computadores. De fato, essas funções do Estado foram pioneiras tanto no uso de computadores analógicos, ainda no final da década de 1950, quanto em usos avançados de artefatos digitais. (DUNLEAVY et al., 2006).

Feitos esses registros, passa-se a apresentar síntese dos antecedentes e análise dos eventos relativos ao escopo da investigação, com destaque para a confluência de conjunturas críticas com potencial de induzir mudanças, mesmo na presença de resistências institucionais.

Como antecipado, o escopo de observação da pesquisa engloba três instituições, a saber: Ministério da Previdência Social²⁵; uma autarquia, atualmente o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que se responsabiliza pelo desenho e implementação da política; e, desde 1975, a Empresa da Previdência Social (Dataprev), empresa pública que atua no desenho, construção e operação das soluções informatizadas que apoiam a política. A estrutura de atendimento presencial, gerida e operada pelo INSS com o suporte da Dataprev, era composta, em 2013, por 1537 agências, além de 10 unidades móveis flutuantes (conhecidas como PREVBARCOS, metade deles de propriedade da Marinha do Brasil)²⁶. Em conjunto, as agências realizaram ao longo daquele ano 50,1 milhões de atendimentos. Ao comparar essa estrutura àquela existente em 1988, quando, além de não existirem unidades móveis, o número de agências, então gerenciadas pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) era pouco menor que a metade do número de unidades disponíveis ao final do período pesquisado, da ordem de 750. Também era expressivamente menor o número de

²⁵ A instituição responsável pelas grandes decisões sobre a política, diretamente ligada à Presidência da República, no arranjo vigente na fase final da investigação.

²⁶ Além disso, a iniciativa “PREVCIDADES” firmada entre o Instituto e prefeituras interessadas, configura como inovação institucional com impacto efetivo na ampliação da rede de atendimento, em especial nas localidades sem APS.

atendimentos realizados no ano inicial do intervalo: da ordem de 20 milhões, representando cerca de 40% do número realizado em 2013.

Quanto à herança institucional das organizações em análise, deve-se observar que o INPS, instituto que precedeu o INSS, se pautou pelo corporativismo e pela fragmentação, o que remonta às origens do sistema, quando da publicação do Decreto Lei Eloy Chaves, em 1923²⁷. Naquele contexto, as maiores empresas do setor industrial ou de serviços, tinham sua própria Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP), que, além de temas previdenciários, se incumbiam de ações referentes à saúde e eventualmente à assistência. Cada uma das CAP funcionava com bases em recursos e regras próprias, dentro de espectro muito geral regulado pelo Estado. Cidadãos brasileiros com ocupação no campo, autônoma ou informal estiveram excluídos do sistema previdenciário praticamente até a Constituição de 1988. Na prática, alguns grupos, como trabalhadores domésticos, assim se mantiveram até muito recentemente. Nesse sentido, enquanto CAP era o modelo de prestação de serviços previdenciários, não houve avanço na padronização de normas, de estruturas e de processos, tendo em vista a autonomia dos CAP em relação ao governo federal. Quando as CAP foram extintas, suas funções foram assumidas por seis diferentes institutos de abrangência nacional e dedicado a um grande grupo de categorias profissionais. Esse passo certamente contribuiu para estabelecer algum nível de padronização de procedimentos no âmbito de cada instituto, mas, ainda praticamente sem efeitos interinstitucionais. Foi apenas quando da criação do INPS, em 1967, em meio ao período militar, que ocorreu a medida mais efetiva para unificação das instituições previdenciárias.

Ainda assim, uma vez que os servidores lotados no, então recém-criado, instituto eram originários dos institutos pré-existentes, aqueles resistiram o quanto puderam a abrir mão de sua forma específica de trabalho, o que trazia impacto negativo para a eficiência do sistema. Adicionalmente, como o INPS tinha que dividir a atenção institucional entre ações previdenciárias e sanitárias para trabalhadores urbanos com vínculo formal com o mercado, bem como seus familiares, o foco de atuação não contribuía para centrar na construção de consensos no âmbito previdenciário. E é nesse sentido que os princípios de universalidade e inclusão que orientaram a seguridade social no texto constitucional de 1988 se mostraram desafiadores. Afinal, as instituições teriam que alterar suas referências de parcela da população mais instruída e menos vulnerável social e economicamente para o conjunto dos

²⁷ Esse é o marco temporal mais frequentemente associado à origem da Previdência Social no Brasil, mesmo que já no Império tenham ocorrido ações estatais na área. Para mais informações, ver: <www.previdencia.gov.br>.

brasileiros. Promulgada a Constituição Federal de 1988 (CF1988), dois anos se passaram até a criação de instituição²⁸ especialmente dedicada à política previdenciária: o Instituto do Seguro Social (INSS) que foi desafiado a implantar massivas políticas de inclusão previdenciária, seja de trabalhadores em microempresas, autônomos, ou segurados especiais (pescadores artesanais, quilombolas, etc). De toda forma, com capacidades limitadas, mantendo basicamente a mesma estrutura física e o mesmo conjunto de servidores, herdados de ambientes fragmentados, o Instituto manteve a política operando em termos bastante próximos ao que era praticado pelo INPS. Ainda assim, processos e estruturas projetadas para atender menos pessoas, que demandavam menos tipos de direitos, com menor senso de Cidadania foram mantidos por quase uma década a partir dali.

Apenas a partir de 1998, quando foi feita ampla regulamentação dos termos constitucionais para a política previdenciária (EC 20/1998), os déficits das capacidades do Instituto ficaram evidentes, e sua superação passou a ser planejada. Ilustra essa manutenção do desenho anterior de funcionamento o fato que os sistemas informatizados usados até o início do século XXI eram basicamente “registradores” de dados, seus usos para apoio à decisão de servidores do Instituto quanto à alocação ou não de dado direito a cidadão solicitante era mínima. Toda a documentação, mesmo que em parte já estivesse gravada nos bancos de dados do sistema, tinha que ser providenciada em papel pelos cidadãos, quando da demanda pelos direitos. Dessa forma, não apenas o tempo de análise das solicitações pelos servidores era extenso, mas as chances de faltar algum papel eram grandes, o que provocava repetidos retornos do cidadão às agências, sem que a demanda fosse atendida, ou sequer analisada. Ao ponto de ser muito frequente a contratação de serviços de despachante pelos cidadãos com mais recursos financeiros. Nesse ambiente prosperaram indícios da ocorrência de práticas de intermediação com espaço para ocorrência do clientelismo.

Como se verá, o caso previdenciário nacional trilhou trajetória que conduziu à importante desintermediação das relações entre burocratas e cidadãos, através do que se convencionou tratar pela expressão “reconhecimento automático de direitos”. Sendo incluída

²⁸ Apresenta-se já de início a concepção de instituição aqui empregada: regras do jogo em sociedade, ou de forma mais elaborada, o conjunto de constrangimentos que moldam as interações humanas e que, sendo estruturantes da vida cotidiana, contribuem para reduzir incertezas (NORTH, 1990, p. 3-4). Segundo a perspectiva do institucionalismo histórico, movimento que tem Paul Pierson como expoente, as alterações em regras e constrangimentos nesses contextos se dão através de mecanismos inicialmente tratados pela Economia, especificamente de pesquisas acerca das implicações que opções tecnológicas, feitas em dado momento, têm para ações (e intervenções) posteriores (PIERSON, 2000).

no arcabouço normativo ainda ao final do século XX, mas posta em prática de forma integral apenas em 2008, duas décadas depois da promulgação da Constituição Cidadã. De toda forma, as condições objetivas para que esse desenvolvimento institucional ocorresse estão basicamente associadas a dois processos, passíveis de caracterização como conjunturas críticas exógenas: (i) a intensa cobertura da mídia do caos no atendimento previdenciário observado a partir do final dos anos 1990 até a metade da primeira década do século XXI; e (ii) a determinação de órgãos de controle de que a plataforma tecnológica utilizada pelo INSS (e operada pela Dataprev) como suporte à prestação de serviços previdenciários fosse totalmente substituída, em função de que a dependência tecnológica então vigente sustentava prática de preços abusivos por parte da empresa internacional contratada.

Em certa medida, foi como resultado da eclosão simultânea e do necessário gerenciamento dessas “crises” que a interação mais recente de Marta, a personagem do início dessa seção, com o INSS fosse tão mais satisfatória que a ocorrida há décadas atrás.

Em grandes linhas, entende-se que os principais eventos e processos a serem analisados são:

- (i) 1988 - Nova Constituição: o processo constituinte que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988 teve efeitos importantes sobre a política e instituições previdenciárias. Em primeiro lugar, depois de quase três décadas de limites impostos pelo regime militar, direitos civis e políticos resgatados e aprofundados pela nova Carta apontaram para patamar de Cidadania mais elevado no país. Essa condição cidadã por sua vez teria que ser suportada por instituições democráticas que se recompuseram ou emergiram no período, sendo exemplares os casos da mídia investigativa e dos órgãos de ouvidoria e de controle. Além disso, a CF1988 reforçou o status cidadão através de mecanismos que tornaram a previdência menos corporativa e mais igualitária, no sentido de não prever tratamento diferenciado a categorias profissionais específicas; além de mais social democrata, no sentido de que sua abrangência se aproximou da condição universalista²⁹, inclusiva (CARVALHO, 2002).
- (ii) 1998 - EC 20/1998: nos dez anos que separam esse instrumento regulatório da Constituição de 1988, as instituições previdenciárias pouco se estruturaram para o cumprimento eficiente de suas novas atribuições, o que, associado ao desenvolvimento

²⁹ De fato, o acesso a direitos previdenciários não é universal, limita-se aos cidadãos que cumpram requisitos de contribuição ao longo da vida laboral. O que é universal a partir de 1988 é a possibilidade de contribuição.

da noção de direitos na população, contribuiu para a instalação do caos no atendimento nos anos seguintes. Exemplifica essa postura institucional apática, o número de agências, praticamente idêntico em 1998 às setecentas unidades existentes em 1988, (DATAPREV, 2013).

- (iii) 1999/2006 – Caos no Atendimento: combinação de aumento expressivo do número de segurados, de cidadãos com direito ou acesso a benefícios e sofisticação dos pré-requisitos para obtenção de direitos previdenciários, sem o devido fortalecimento das capacidades do Instituto, conduziu à situação caótica em atendimentos previdenciários realizados em todo o país. O quadro pode ser facilmente ilustrado pelos destaques de jornais de grande circulação da época, onde eram retratadas em manchete filas que viravam a noite e ocupavam calçadas de vários quarteirões em torno de agências. Esse estágio de consolidação da crise, no qual chegou a ocorrer até mesmo a morte de um brasileiro, corroeu significativamente a credibilidade das instituições do setor. O que por sua vez se mostrou contraproducente para o alcance de metas relativas ao aumento do número de contribuintes. Afinal, expostos a esse quadro institucional caótico, os grupos sociais para os quais se abria a possibilidade de inclusão em caráter opcional o faziam de forma muito pouco expressiva (DATAPREV, 2013).
- (iv) 2002 – 2011 – Substituição de Plataforma Tecnológica: as condições inéditas de autonomia e capacidade de órgãos como o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União permitiram que fosse dado tratamento criterioso às principais contratações governamentais. Dentre elas, a contratação feita pela Dataprev à empresa multinacional fornecedores de aparatos computacionais – UNYSIS – que apresentava o vício da dependência, ou seja: uma vez que a opção pela marca foi feita ainda na década de 1970, toda e qualquer expansão de capacidade e serviços de suporte tinham que ser contratados a uma e apenas uma empresa: a própria UNYSIS. Com isso, os custos e condições gerais de contratação não tiveram competição por décadas e se mostravam abusivos em 2002, quando a primeira manifestação sobre o tema foi exarada. As dificuldades da Dataprev para cumprir o determinado foram de diversas ordens, tendo se desenrolado em contexto favorável às mudanças, pois, tendo em vista que a tecnologia teria que ser alterada, novos processos mais condizentes com o disposto na CF1988 foram incorporados aos novos sistemas de informação³⁰

³⁰ Conforme consta do processo referente ao Inquérito Civil Público 30.012.000001/2004-06.

(v) 2007/2013 – Reconhecimento Automático de Direitos Previdenciários: gradualmente foram desenhadas e implantadas ações de diferentes naturezas para sanar o caos instalado. A estratégia adotada combinou a racionalização do tempo de atendimento (através da padronização de procedimentos finalísticos, melhoria cadastral, cartas aviso e reconhecimento automático de direitos), e expansão/requalificação da estrutura de atendimento: incluindo realização de concursos e programas de capacitação, que passaram a ser conduzidos pela recém-criada Universidade da Previdência, construção de centenas de novas agências, criação de centrais telefônicas, etc. Mas a essência das mudanças, como o nome desse processo permite observar, está na forma de incorporação de tecnologias digitais: partindo de modelo em que computadores basicamente registravam dados básicos dos cidadãos e decisões sobre solicitações; o sistema previdenciário passou a contar com recursos digitais avançados na forma de dados sobre contribuição e regras para acesso, que permitem que em muitos casos o reconhecimento do direito seja de fato automático, ou seja, desintermediado.

Esses conteúdos representam em síntese a investigação realizada, cuja fundamentação teórica será apresentada a seguir.

2 ESTADO DE BEM ESTAR E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Tendo em vista que a investigação tem foco em instituições que atuam para garantir direitos correlatos ao Estado de Bem Estar Social, os primeiros conteúdos apresentados nessa seção são dedicados ao tema. O objetivo é situá-lo como forma de relacionamento entre Estado, mercado e Cidadania, destacando características de instituições que o operacionalizam em articulação com os grupos de interesse.

Em sequência, esses conteúdos são complementados no tópico 2.2 com fundamentos relacionados ao Desenvolvimento Institucional e aos mecanismos relacionados, aí incluídos mecanismos conexos ao enfrentamento de conjunturas críticas e às especificidades do que ocorre na atualidade, no curso da Era Digital. Esse quadro é tratado de acordo com premissa de esses processos são frequentes, ainda que não naturais, como parte de desdobramentos de decisões acerca de novos desenhos de política pública, com vistas à construção de capacidades estatais para prover meios que permitam atender às inovações nas políticas.

Finalmente, a síntese do capítulo traz quadro resumo das ligações entre Estado de Bem Estar Social, Cidadania e Desenvolvimento Institucional, conteúdo essencial para condução da pesquisa empírica.

2.1 ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL E DIREITOS DE CIDADANIA

O tópico provê panorama sintético, em termos históricos e conceituais, do fenômeno estudado, conectando-o ao objeto da pesquisa.

Nesse sentido, o enquadramento conceitual do Estado de Bem Estar Social é feito a partir de formulação que destaca a institucionalização da responsabilidade do Estado em relação à garantia do bem-estar básico dos cidadãos, bem-estar que se materializa através de políticas públicas articuladas para reduzir efeitos de riscos relacionados a eventos do ciclo de vida, que podem ser exemplificados pela velhice, invalidez, acidente ou desemprego (ESPING-ANDERSEN, 1991). Muito pode ser extraído do conceito transcrito, merecendo destaque:

(i) O pressuposto da institucionalização de responsabilidades do Estado como condição garantidora do acesso a direitos sociais. Essa condição, que hoje ocorre em grande parte dos Estados democráticos, inexistiu até o século XIX e foi assumida de forma pioneira,

nos primeiros anos do século passado³¹, apenas por países “de vanguarda”. De fato, os primeiros regimes de bem estar foram implantados em países onde, majoritariamente, já vigoravam liberdades civis e direitos políticos em contextos socioeconômicos baseados na industrialização, o que conceitualmente aproxima o grupo de países dos que passaram pela primeira onda de democratização (MARSHALL, 1967; HUNTINGTON, 1991);

(ii) A referência à inclusão de apenas parte da população – os cidadãos – no acesso ao rol de direitos de bem estar permite supor que a inclusão supostamente seja discricionária, sujeita a regramentos que, em última instância, se aproximam de critérios que dividem como os que são e os que não cidadãos, com plenos direitos, inclusive os direitos de acesso ao bem estar social; e

(iii) O escopo das políticas públicas referidas, voltadas a cobrir riscos relacionados a eventos negativos da vida, pode ser facilmente associado à necessidade de compensar/substituir a solidariedade comunitária, em geral vigente em ambiente agrário/rural, mas inviável em presença da industrialização/urbanização. Dessa forma, é possível observar que os desenhos possíveis para Estados de Bem Estar Social variam principalmente quanto: aos critérios que diferenciam habitantes de cidadãos e ao escopo dos serviços garantidos pelo Estado, ou seja, o que está incluído no “bem estar básico dos cidadãos”.

Nesse sentido, a definição de Esping-Andersen tem o mérito de articular boa parte das dimensões com as quais o fenômeno se relaciona em estudos teóricos no campo da Ciência Política, da Economia e de áreas correlatas, sendo especialmente útil ao presente estudo. Reafirma a visão expressa no conceito adotado, o fato de haver razoável consenso de que o Estado de Bem Estar Social tenha sido gestado em paralelo à mudança do modelo socioeconômico da lógica rural e agrária para outro, centrado no meio urbano e na produção industrial, o que se deu durante a primeira metade do século XX. Em muitos casos, essa mudança de modelo socioeconômico veio acompanhada por movimento multidimensional que incluía ainda a emergência de regimes democráticos compatíveis com a então embrionária consolidação do sentido de Cidadania em Estados Modernos.

As distintas temporalidades e ênfases do Estado de Bem Estar Social tornam sua explicação tarefa de considerável complexidade, sendo ilustrativa dessa dificuldade a ausência de consenso na literatura quanto às forças causais de sua gênese e desenvolvimento. A análise

³¹ Interessante observar que o momento histórico do pós Segunda Guerra Mundial – 1945 a 1962 – foi palco de processo denominado por Samuel Huntington (1991) de “onda de democratização”, que resultou em grupo de casos de transição para o regime, ainda que alguns grupos de países tenham alcançado maturidade democrática (países da América Latina, África e Ásia). Os casos de gênese do *Welfare State* tiveram cronologia similar.

da literatura apontou para prevalência de que o WFS relaciona-se a combinação de diferentes variáveis, com destaque para: (i) a natureza da mobilização de classe, em especial da classe trabalhadora; (ii) as estruturas de coalização política de classe³²; e (iii) o legado histórico de institucionalização do regime.

Além dos desafios para estabelecer com precisão as causas de emergência do WFS, também não foram simples as tentativas de cientistas políticos conduzirem comparações objetivas de experiências de WFS entre países³³. De toda forma, o que foi possível, e é útil para o presente estudo, foi o estabelecimento de tipologias dos WFS, em especial no que se refere à orientação das políticas. Nesse sentido, e com a ressalva de que regimes reais tendem a ser “híbridos” dos tipos propostos, pode-se considerar a existência de três tipos “puros” de regimes de Estado de Bem Estar Social (ESPING-ANDERSEN, 1991):

- (i) O liberal, onde predominam: assistência aos pobres, valores pouco expressivos de transferências, público beneficiário formado basicamente por cidadãos de baixa renda, em geral à margem do processo produtivo. Nesse regime, o Estado incentiva o mercado, tanto passiva quanto ativamente, para complementar as políticas de proteção social, notadamente a previdenciária;
- (ii) O corporativo: que, em geral, se desenvolve através de ajustes para atender à estrutura de classe "pós-industrial", com viés conservador e corporativista. Por alcançar categorias mais organizadas, a expansão de direitos sociais se dá de forma menos belicosa do que em países com WFS liberal.

³² Essas coalizões tomaram variadas formas, desde, por exemplo, o que foi verificado no estágio inicial da industrialização, quando as classes rurais representavam a parcela mais expressiva do eleitorado. Visava-se ambientes onde o poder econômico se distribuía entre famílias de pequenos proprietários, onde era mais provável obter aliança, em relação a grupos formados por trabalhadores de baixa renda. Nesse contexto, o papel dos proprietários rurais para o estabelecimento de alianças foi crucial para tornar viável a emergência de *Welfare States*, especialmente em países nórdicos. Nos Estados Unidos: o *New Deal* estabeleceu coalizão semelhante, a partir da ação do Partido Democrata, sendo que no Sul que usava intensivamente mão-de-obra foi barrado sistema de previdência social universalista. Como, somente em condições extraordinárias um único partido dispõe de maioria parlamentar prolongada, de forma a ter tempo suficiente para efetivar suas preferências sem necessidade de negociação, e, como em geral a classe trabalhadora tem dificuldades para constituir maioria eleitoral, pode-se concluir que a noção de mobilização de classe deve considerar outros grupos políticos e o potencial de construção de alianças, além dos tradicionais partidos de esquerda. O que é corroborado pelo fato de que construções reais de *Welfare State* demandam coalizões políticas. A formação histórica de classes trabalhadoras, em linha com a ideologia, objetivos e capacidades políticas dos diferentes países, conjunto que se relaciona ao desenvolvimento do WFS e guarda dependência com a relação entre o estágio de desenvolvimento sindical e partidário. (ESPING-ANDERSEN, 1991)

³³ Muitas são as leituras possíveis sobre a evolução dessas diferentes dimensões ao longo do século XX e até a atualidade: por um lado existem indicadores que mostram avanços como o que trata do número de países democratas, uma pequena minoria no início dos 1900 e uma maioria nos dias atuais, que além de democratas institucionalizaram algum nível de política de bem estar. No entanto, se ao invés do número de países tomarmos o percentual da população nos dois momentos, a lógica se inverte. Para mais informações, ver, por exemplo: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>>

(iii) O regime social democrata é o único que incorpora de forma efetiva princípios de universalismo e de autonomia relativa dos trabalhadores frente ao mercado. Seu desenho prioriza a redução de desigualdade e a qualidade dos serviços públicos, sem prejuízo do atendimento de necessidades mínimas, presente em outros regimes. Em consequência, o mercado do provimento de bem estar inexistente e a sociedade experimenta as bases para o exercício de solidariedade universal e a defesa coletiva do WFS. Afinal todos dele se beneficiam e, nessa perspectiva, se dispõem a pagar³⁴.

Interessante observar que esse framework tem a chave para responder a duas das questões decorrentes da leitura do conceito: quem tem acesso e ao que tem acesso. Ou seja, a contribuição dessa tipologia alcança análise de variações de relações entre Estado, mercado e sociedade. Torna assim mais natural o entendimento do papel político das classes sociais no desenvolvimento de WFS, pois permite observar que: (i) no caso social democrata destaca-se a ampliação de serviços sociais e fortalecimento de instituições do Estado no setor, em sequência à articulação de interesses da classe média; (ii) modelos similares ao liberal tendem a prosperar em contextos em que novas classes médias são fiéis ao mercado e experimentam dualismo dado por WFS limitado a atender à classe trabalhadora menos qualificada e aos pobres, enquanto a classe média passou a contratar, por exemplo, previdência privada, devidamente regulamentada pelo Estado. Finalmente, em países onde se instalaram regimes próximos do corporativista, as novas classes médias foram tratadas por forças políticas conservadoras, que preservaram programas de previdência social, conforme a categoria profissional. Nesses quadros diversos, em geral, parcelas expressivas da classe média se tornaram e mantiveram-se leais aos desenhos de WFS, com pouca abertura para alterações. (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Mesmo com toda a relevância dessa tipologia, é preciso manter em mente que, mesmo quando delimitado um único período histórico, a seguridade social, e em especial a política previdenciária, não se associa a um tipo exclusivo de regime, o que poderá ser observado de forma mais nítida no capítulo a seguir, na apresentação do caso investigado.

Em linhas gerais, o que será apresentado é quadro no qual entre 1930 e 1988 o sistema previdenciário brasileiro combinava corporativismo, ao focar em trabalhadores vinculados a

³⁴ Esse regime está instalado em um pequeno grupo de países, sendo adequado registrar que não existe um único caso puro (supostamente os países escandinavos apresentam maior aproximação com o regime social democrata, embora tenham incrustados em seus WFS elementos liberais relevantes. Por outro lado, regimes liberais também apresentam características de outros regimes, como é o caso do sistema de previdência social estadunidense, que tem caráter redistributivo, compulsório e não atuarial) (ESPING-ANDERSEN, 1991; POCHMANN, 2004).

determinadas categorias profissionais, com certo liberalismo, tendo em vista o caráter minimalista do rol de direitos garantidos e do valor dos “benefícios”. Com a promulgação da CF1988, foram definidas mudanças que, em certa medida, aproximam a política do tipo social democrata, especialmente pela presença das diretrizes de inclusão e universalidade. Ainda assim, o traço corporativista se mantém presente. Essas características do sistema previdenciário apresentam por sua vez influências para o modo de funcionamento do arranjo institucional que a sustenta, com destaque para o atendimento a demandas dos cidadãos.

Mas se o desenho macro da política previdenciária é dado, de forma variável no tempo, por aproximação com esses tipos ideais que orientam também as demais políticas de Seguridade, cabe retomar a temática da causalidade, o que será feita com base em formulações de ESPING-ANDERSEN (1985, 1991). Em síntese, o autor atribui a contextos de compatibilidade relativa entre características centrais do regime e estágio de desenvolvimento do capitalismo, as melhores condições para gênese e consolidação das políticas. Note-se que, para o autor, esse processo causal tende a não ser automático³⁵, ou seja, não basta alcançar determinado estágio de capitalismo para que o Estado de Bem Estar Social se mostre maduro, para que a Previdência Social se inscreva entre as políticas efetivamente em funcionamento. Na verdade, pressões de classes induziriam processos de tomada de decisão estatal quanto às políticas, com o conseqüente desenvolvimento de capacidades decisivas na efetivação de novos desenhos da seguridade social.

A partir da análise de Esping-Andersen é possível estabelecer que a Previdência, a exemplo de outras políticas do arco da seguridade social, tende a estar a serviço do processo de acumulação, da reprodução da força de trabalho, com vistas a contribuir para a legitimação do sistema econômico. Essa perspectiva é útil também para iluminar eventuais contextos de decadência do ciclo de vida do *Welfare State*, sendo demonstrado pelo autor que, ao contrário do senso comum, as maiores reações ao WFS, e mais especificamente ao aumento de tributos necessário para seu financiamento, não ocorrem quando os gastos sociais se elevam, mas em meio a crises econômicas, seja qual for a etapa do ciclo de vida da política. E nesse quadro, as reações violentas face à majoração de tributos confirmariam o caráter de classe dos WFS: regimes mais próximos da universalidade apresentariam menor tendência à oposição a políticas mais inclusivas, tendo em vista que toda a sociedade contribui e utiliza dos bens e

³⁵ Diferentemente de outros estudiosos, Esping-Andersen (1991) expressa posição que inclui entre as condicionalidades para expansão do WFS a dinâmica da acumulação e a capacidade de financiamento dos programas sociais.

serviços de bem estar. Já em casos de *Welfare States* predominantemente liberais, a menor integração social com o regime estatal de bem estar tende a provocar maior oposição às políticas.

Dessa forma, é possível estabelecer que coalizões de classe típicas de cada regime do Estado de Bem Estar Social explicam, ao menos em parte, sua evolução passada³⁶ e contribuem para identificação de perspectivas futuras das políticas, especificamente em termos de compromisso estatal com a manutenção do bem estar experimentado pelos cidadãos, independentemente de eventos adversos. O que se dá através de processos de prestação de serviços públicos, que, no caso da Previdência Social, guardam similaridade com funções do setor de seguros e dependem de conhecimentos especializados e são orientados a tratamento de informações (MARQUES et al., 2007; DUNLEAVY et ali, 2006).

Nos países pioneiros, o quadro foi alterado em período próximo do pós Segunda Guerra, sendo que os Estados instados a apoiarem as ações de bem estar, em geral, se envolveram a princípio timidamente, quase sempre em parceria com o mercado, mantendo como limite o engajamento à política de assistência social³⁷. Findo o conflito, com a expansão da indústria, atores estatais assumiram responsabilidade por ações de seguridade social, que se ampliavam, simultaneamente às demandas geradas pela expansão da indústria e organizações de trabalhadores. Variações no alcance das políticas em certa medida se alinharam aos diferentes *timings* e alcance da industrialização. Essas especificidades dos processos de desenvolvimento industrial por sua vez foram acompanhadas por diferentes dinâmicas de organização de trabalhadores e de papel dos Estados na seguridade social (ESPING-ANDERSEN, 1985).

³⁶ Note-se que até o início do século XX não era possível associar o papel ao provimento de políticas sociais aos Estados, ficando essa responsabilidade entregue às instituições filantrópicas ou às empresas. Recursos financeiros eram compartilhados por grupos de trabalhadores ou entidades por ocasião da ocorrência de eventos similares aos que a previdência social atualmente trata: desemprego, doença, morte e velhice. Essas ações embrionárias apresentavam forte caráter corporativo e tinham como meta substituir formas de solidariedade existentes no campo. Dessa forma foi recomposta alguma autonomia dos trabalhadores em relação aos patrões, de forma a reduzir a sua dependência e conquistar espaço para defesa de melhores condições de trabalho. A inovação das ações de proteção social foi assumida num primeiro momento, em linhas gerais entre os primeiros anos do século XX e o início da Segunda Guerra Mundial. Por vezes, eram apresentadas demandas de apoio aos empregadores, sem, contudo, levar essas necessidades ao Estado. Com isso, habilidades hoje essenciais às instituições do Estado, como a de entregar serviços sociais, não haviam se desenvolvido, tendo em vista que naquele momento as funções típicas do Estado se resumiam à arrecadação, defesa e administração (TILLY, 2006; MARQUES, 2007).

³⁷ Na forma das "casas de trabalho", de características tão precárias que tinham antes efeito disciplinador nos trabalhadores, ao invés da necessária proteção. Ao final dos anos 1940, alguns empresários passaram a atuar na garantia a cobertura mínima às principais necessidades de trabalhadores (por exemplo, moradia e educação para os filhos), na expectativa de que a partir daí se estabelecesse retribuição dos trabalhadores às empresas provedoras, nas formas de fixação no emprego e aumento de produtividade.

Em comum nos diferentes desenhos das políticas estava a preocupação em atender a riscos diretamente relacionados à indústria. A cobertura de acidentes do trabalho se tornou dessa forma uma das ações pioneiras na maior parte dos países, inclusive no Brasil. Posteriormente, trabalhadores urbanos do setor de serviços e servidores públicos passaram a contribuir e para o sistema através de fundo comum, usado para pagamento das pensões e aposentadorias dos contribuintes, de acordo com a disponibilidade (MARQUES et al, 2007). Esse quadro permite estabelecer ainda que de forma preliminar, que o caso brasileiro da proteção social se deu na vigência de governos autoritários, com direitos sociais se colocando como compensação à perda de garantias de acesso a direitos civis e políticos. Condição bastante diversa do que ocorreu na maioria dos países de industrialização avançada, onde democracia e bem estar desenvolveram-se de forma mais harmoniosa e concomitante (CARVALHO, 2002).

No caso geral, a introdução (ou expansão) de garantias de acesso a direitos sociais apresentou-se como “conjuntura crítica” para as instituições do Estado pré-existentes. Isso porque eventos que se desenrolaram em considerável número de países, eventos como a urbanização e a industrialização e logo a seguir os movimentos de trabalhadores exigiram ajustes no papel estatal, em escala muito expressiva. Assim, os desdobramentos dessa conjuntura crítica criaram condições não apenas para incorporação de novas atribuições, mas de novas agências, especialmente voltadas à prestação de serviços correlatos ao bem estar, bem como da simultânea canalização de recursos públicos expressivos a essas funções. Esse contexto será detalhado a seguir, cabendo antes disso registrar que, de forma prevalente, ao menos até a década de 1980, uma diretriz usual no desenho do WFS foi ampliar a cobertura das ações, de forma a alcançar novos segmentos de trabalhadores e incorporar a proteção contra novos riscos e problemas sociais. Ou seja: ao menos em países altamente industrializados, as políticas de bem estar social contribuíram para reduzir conflitos entre o mercado, os trabalhadores e desses com o próprio Estado. Em especial, no período compreendido entre o final da Segunda Guerra Mundial e a queda do Muro de Berlim, a seguridade social se mostrou simultaneamente bastante adequada aos interesses do mercado e atendeu a algumas das principais demandas de trabalhadores. O que se deu através do potencial do WFS de contribuir para fixação de trabalhadores nas empresas e para assegurar o consumo de massa, mesmo em situações de acidentes, desemprego etc., tendo em vista as garantias a que os trabalhadores afetados faziam jus. Para o Estado, o modelo foi em geral

benéfico, mesmo que nos primeiros anos seu papel fosse basicamente de regulador³⁸. Nas décadas seguintes, em especial na segunda metade do século XX, a maioria das democracias ocidentais deu lugar à mudança expressiva do papel do Estado na Seguridade Social, que deixou de ser atribuição de trabalhadores cooperados e instituições filantrópicas para passar ao Estado. Desde então, só cresce a importância de disputas acerca da manutenção e da ampliação de políticas de Seguridade Social, especialmente em períodos de crise econômica, conforme apontado em Esping-Andersen (2001).

Esses cenários ocorrem, segundo a abordagem institucionalista³⁹, porque os *Welfare States* tendem a ir além de compensar males típicos do capitalismo, em especial em sua versão social democrata, que estabelece, por si só, fontes de poder expressivas para os trabalhadores, com efeitos no fortalecimento de movimentos sociais. Assim, entre contextos que interdita capacidades de mobilização e outros movimentos que garantem que essas habilidades sejam livremente exercidas, os direitos sociais conexos ao Estado de Bem Estar Social tendem a florescer, em paralelo à gênese e ao desenvolvimento de instituições estatais⁴⁰ do setor. Adicionalmente, estudos institucionalistas acerca do WFS levantaram questões especialmente relevantes para essa investigação, como as relações entre autonomia e desenvolvimento do WFS e instituições do Estado⁴¹. Importante lembrar que existe base teórica para a tese da ausência de relação de dependência entre regimes abertos e a

³⁸ Como se verá a seguir, no Brasil, o Estado só alterou de fato seu papel nos anos 1960, antes disso não cabia a ele prover, apenas regular.

³⁹ Importante lembrar que os desenvolvimentos teóricos acerca do Estado de Bem Estar Social se deram na Ciência Política basicamente através das abordagens estruturalista e institucional, sendo que, como esperado, a principal distinção entre as formulações está no peso dado às classes sociais como elemento chave para o equilíbrio de poder e distribuição de renda. O que não implica em refutar a relevância do poder estruturado, devendo-se registrar inclusive a defesa de que parlamentos são instituições potencialmente efetivas para transformar mobilização em reformas e políticas, conforme Korpi (1983 apud ESPING-ANDERSEN, 1991).

⁴⁰ No entanto, como as fontes de poder variam tanto em função do número de eleitores, quanto em relação à capacidade de negociar coletivamente, os trabalhadores, de forma geral, precisaram contar com outras variáveis, a saber: nível de organização dos sindicatos, número de votos da base de trabalhadores e número de cadeiras no parlamento e em gabinetes governamentais alinhados com seus interesses. Como oposição à tese da mobilização de classe, tem-se: alterações potenciais no espaço de poder decisório (do parlamento para outras instituições de mediação dos interesses) e limites à influência de partidos trabalhistas no desenvolvimento do *Welfare State*, dada pela estrutura de poder de partidos não alinhados. Ou seja: os críticos da abordagem apontam que ela é baseada em tratamento linear de poder (o que pode ser ilustrado por tentativas de associação entre aumento de votos, de sindicalizados e cadeiras parlamentares e ampliação do *Welfare State*). Esta análise encontra-se presente nos trabalhos de Schonfield (1965); Schmitter e Lembruch (1979); e Castells (1978).

⁴¹ Sob pena de que a democracia estabelecesse comprometimento à ação de mercados e abrisse espaço para emergência do socialismo. De fato, a formulação foi proposta por Polanyi (1944 apud ESPING-ANDERSEN, 1991), que também registra outras linhas de estudos institucionais, como é o caso da que defende que os WFS emergem com maior prontidão em economias pequenas, abertas e, portanto, vulneráveis aos mercados internacionais. Trabalhos resgatados pelo autor focam na tese de que as maiorias tendem a favorecer a distribuição social como forma de compensação de riscos de mercado (por exemplo, o salário desemprego seria demanda provável de assalariados, tanto quanto é provável que capitalistas ou proprietários de terra exijam proteção sob a forma de desoneração ou subsídios).

emergência do WFS⁴², fundamentos úteis para tratar o caso da Previdência Social brasileira, que teve inegáveis avanços em ao menos dois períodos relevantes de *desdemocratization*⁴³ (o Estado Novo, entre 1937 e 1945, e a Ditadura Militar, de 1964 a 1985), conforme se verá no capítulo a seguir.

De toda forma, para avançar na compreensão dos fenômenos que integram o quadro em análise, em complemento à temática do WFS cabe apresentar a noção de Cidadania, tendo em vista sua conexão natural com o desenho das políticas de seguridade social. O ponto de partida dessa discussão está nas obras de Marshall (1967)⁴⁴, por um lado, e, por outro, nos escritos de Rawls (1971). A leitura desses conteúdos permite estabelecer que variações na noção de justiça experimentadas no âmbito de cada país e ao longo do tempo tendem a moldar a abrangência e a profundidade dos direitos de bem estar. Esses, por sua vez, manifestam-se em geral em democracias, e, portanto, em momento histórico posterior à consolidação de direitos civis e políticos, de tal forma que seriam as lutas por direitos sociais seriam garantidas pelo rol de direitos políticos e liberdades civis, com vistas ao alcance de condições efetivas de garantia no acesso a serviços públicos (KYMLICKA; NORMAN, 1997, p. 16). Já, na ausência (ou insuficiência) da condição democrática, a tendência é que os direitos sociais não decorram de mobilização popular, mas de decisões autocráticas de dirigentes não eleitos que, em geral, desejam implantar formas “baratas” de se legitimar. Esse foi, por exemplo, o caso brasileiro durante o período militar mais recente, quando insuficiências de liberdades civis e direitos políticos alimentaram a expansão das ações de Bem Estar (CARVALHO, 2002).

De toda forma, há uma tendência de que o desenho de políticas de Seguridade Social seja compatível com a compreensão prevalente na sociedade acerca de Cidadania e de Justiça. São essas noções que, ao fim e ao cabo, permitem sustentação para o escopo de aplicabilidade das políticas (quem é cidadão) e do rol de bens e serviços a serem compartilhados (quais são

⁴² Note-se que, tanto as primeiras iniciativas importantes na direção do WFS antecederam a instalação da democracia, quanto, em muitos casos, inclusive no brasileiro, as aproximações com o WFS se justificaram como estratégia para frear movimentos para instalação de regime democrático. Nesse quadro, na presença da democracia surgiria importante dificuldade para resistir às expectativas da maioria, tese contestada por argumentos fundamentados em tratamento empírico, que questionam a relação entre aumento de direitos democráticos e de probabilidade de desenvolvimento de sistemas de bem estar.

⁴³ Termo proposto em Tilly (2006).

⁴⁴ Na verdade, diferentemente do argumento de Marshall (1967), que defendeu que o fenômeno se relacionaria à “evolução natural” da ordem social, especialmente em termos de mudanças típicas dos processos de industrialização, e em conformidade com a perspectiva de *continuum* de direitos, que confluiriam para consolidar Cidadania plena. Para esse autor, direitos civis consolidados permitiriam avançar para a dimensão política, e daí para direitos sociais, que por sua vez viriam a constituir a base para o Estado de Bem Estar Social. Ocorre que, sabidamente, essa trajetória não se deu nessa sequência, e nem mesmo de forma completa em muitas das nações que experimentaram a industrialização (CLEMENTE, 2013).

os direitos sociais). Esse quadro fica claro, por exemplo, ao contrapor diferentes concepções de Justiça, das quais decorrem diferentes concepções de Cidadania e em última instância influencia o desenho de políticas do WFS. Afinal se o libertarismo⁴⁵, filosofia que contra indica atuação do Estado na garantia de direitos sociais, associa a noção de Cidadania à autonomia frente ao Estado, o liberalismo igualitário⁴⁶ ou o multiculturalismo⁴⁷ apresentam noções mais próximas das que associam Cidadania à condição própria do portador de direitos, incluindo os sociais. No caso do multiculturalismo, a própria lógica de pertencimento ao território como pré-requisito ao status cidadão, dá lugar a perspectiva que reconhece na diversidade cultural uma forma de integração à sociedade. As características das políticas públicas nesse ambiente dinâmico e diversificado concepções de justiça, contanto que não sejam determinadas pela noção prevalente, tendem a ser por elas influenciadas. E ao analisar essas características, no espectro das *policies* que integram o Estado de Bem Estar Social, como a Previdência Social, é relevante ter em mente que o desenho de cada uma delas não é autônomo, desconectado das demais. O presente estudo, mesmo sem a pretensão de aprofundar características de cada uma das políticas de Seguridade Social em relação às noções de justiça e Cidadania, esse tema será tratado brevemente. As variações temporais na condução da política previdenciária, especialmente no âmbito das funções associadas ao atendimento ao cidadão.

Antes de passar à apresentação da pesquisa, cabe apresentar referencial teórico relativo ao Desenvolvimento Institucional, o que será feito a seguir na perspectiva que se funções e instituições do Estado tendem a se expandir em paralelo à emergência do WFS, outros movimentos externos também terão implicações na dinâmica institucional. E, em qualquer dos casos, o Estado precisará desenvolver capacidades para dar efetividade às políticas, lançando mão inclusive de tecnologias digitais.

2.2 DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL COMO DESAFIO POLÍTICO

Como discutido anteriormente, a efetivação do Estado de Bem Estar Social, em seus diferentes regimes e ritmos, exige reestruturação do modo de atuação do Estado, com efeitos

⁴⁵ Clemente (2013) registra como referências dessa abordagem Hayek (1944) e Nozick (1974).

⁴⁶ Conforme tratado em Clemente (2013), essa concepção está presente nas seguintes obras: Dworkin (1981, 2003) e Rawls (1971, 2000).

⁴⁷ Kymlicka (1995, 1997, 2002) e Taylor (1994) representam a abordagem multiculturalista, conforme Clemente (2013). Adicionalmente, há de se reconhecer no cosmopolitismo uma orientação para um “Estado de Bem Estar Social global” (perspectiva defendida nas teorias de Caney (2005) e Miller (2007)).

subsequentes na própria relação deste com a sociedade. Ocorre que, como regra geral, formas e arranjos institucionais estudados por cientistas políticos são analisados em condições estáveis. Mas mudanças institucionais ocorrem ao longo do tempo, com frequência, a partir de motivações externas. Essa visão justifica, em certa medida, o número crescente de pesquisas focadas nas razões e modos através dos quais instituições se desenvolvem⁴⁸.

Sendo opção do presente estudo o tratamento de transformações institucionais⁴⁹ a partir de fundamentos teóricos do novo institucionalismo histórico, foi dele exigido o resgate de elementos analíticos desses processos de desenvolvimento considerando linhas de pesquisa que se originaram além do marco teórico da disciplina, em especial na Economia Política, o que inclui, por exemplo, o estudo de mecanismos de *feedback* positivo⁵⁰.

As noções que embasam o entendimento dos mecanismos de mudança estabelecem que a chance de que passos subsequentes sejam dados na mesma direção que a original. E que essa probabilidade cresce a cada vez que a direção escolhida inicialmente for mantida. Assim, aumentar o benefício relativo de processos e desenhos conhecidos em comparação com quaisquer outras opções passa a ser efeito esperado e crescente ao longo do tempo, razão pela qual, como antecipado, a estabilidade é a condição mais frequente. Afinal, custos de alternativas tendem a crescer em relação ao que tenha sido estimado em relação à alternativa originalmente selecionada (PIERSON, 2000).

Trazidos ao contexto do caso investigado, mecanismos de *feedback* positivo só chegariam a ser revertidos pela ocorrência de eventos “extraordinários”, capazes de produzir reações no sentido de superar a condição “natural” de resistência a mudanças, ou seja, quando da ocorrência de conjunturas críticas (THELEN, 2003).

No caso em estudo, onde a incorporação de tecnologias digitais é parte integrante do contexto de mudança ao longo do tempo na Previdência Social no Brasil, a intensidade de eventos “extraordinários” para induzir o desenvolvimento é ainda aumentada. Isso porque, mudanças institucionais que envolvem tecnologias tendem a demandar esforços específicos

⁴⁸ Nesse âmbito, os mecanismos de referência para análise de trajetórias institucionais foram de início associados na literatura à noção de “equilíbrio pontuado”, ou seja: com base na noção neoclássica de equilíbrio, foram consideradas visões de mudança profunda (ou disjuntiva). Por essa abordagem, durante as pontuações, aberturas para inovação tenderiam a resultar em desenvolvimentos ágeis, em geral seguidos por longos períodos de estabilidade institucional (KRASNER apud FOUNTAIN, 2011).

⁴⁹ O conceito de instituição aqui adotado refere-se ao conjunto de regras do jogo em sociedade, ou de forma mais elaborada, conjunto de constrangimentos que moldam as interações humanas e que, sendo estruturantes da vida cotidiana, contribuem para reduzir incertezas (NORTH, 1990, p. 3-4).

⁵⁰ A noção vem da economia, especificamente de pesquisas acerca de implicações que opções tecnológicas em sentido amplo, feitas em dado momento, têm para ações (e intervenções) posteriores. Em estudos econômicos são usualmente referidos como retornos crescentes (PIERSON, 2000).

para compensar elementos próprios de incorporação tecnológica, como investimentos não recuperáveis em artefatos, esforços de aprendizado para adotar a nova tecnologia e, finalmente, recursos de coordenação exigidos para efetivar o uso das inovações (NORTH, 1990). O tratamento analítico de respostas institucionais à ocorrência desses eventos externos, potencialmente indutores de mudanças, é crucial para o presente estudo.

Para tanto, foram considerados fundamentos dados pela teoria do Desenvolvimento Institucional, que focam contextos em que organizações passem, eventualmente, por pontos críticos de decisão motivados por eventos externos, dando lugar às conjunturas críticas. Para tratar a dinâmica desses processos optou-se por resgatar o argumento desenvolvido na obra de THELEN (2003, 2010), de onde se recupera a tese de que o predomínio de situações de mudança institucional associadas a processos de mobilização patrocinados por atores sociais, potencializa a construção – ou revisão – de determinados arranjos institucionais, o que resulta em leitura diversa da apresentada em obras inspiradas pelo equilíbrio pontuado. De acordo com os argumentos da autora, essa visão se justifica uma vez que modelos de equilíbrio pontuado coadunam com noções de contestação política dinâmica, o que é expresso em trabalhos mais recentes da autora: tensões e contestações políticas cotidianas relativas à vida institucional são analisadas em termos da qualificação de mudanças capazes de responder às conjunturas críticas, que por sua vez, têm como pré-requisito o uso de habilidades de atores institucionais, de forma a preservar, ou renegociar, os arranjos institucionais conforme suas preferências (THELEN, 2010).

Esses argumentos são importantes para investigações similares à que se apresenta no presente estudo, com foco em instituições do Estado sujeitas a movimentos políticos demandantes de mudança, ao longo do tempo. O tratamento de mudanças que ocorrem nessas bases pode ser dado através da análise de processos de construção continuada de capacidades (o que no caso do WFS apresenta destaque em capacidades de arrecadação, para financiar as ações, e de prestação de serviços, para que as *policies* sejam efetivadas) e, ainda, pela gênese e desenvolvimento de instituições habilitadas a atuar com vistas ao alcance dos novos objetivos estatais. De fato, pelo que foi visto, quando se investiga em democracias as trajetórias de longo prazo das políticas, como é o caso do presente estudo, inexoravelmente, instituições e capacidades⁵¹ tendem a apresentar caráter dinâmico, não obstante os variados

⁵¹ É importante observar que a existência de capacidade estatal é condição necessária para o alcance de resultados decorrentes de ações estatais e esperados por cidadãos e grupos sociais. No entanto, a existência desse conjunto de habilidades não garante o alcance das metas de gestão (SKOCPOL, 1985).

mecanismos de resistência à mudança que atuam com vistas à manutenção de papéis e arranjos legados.

De toda forma, diferentes noções precisam ser consideradas, para que a investigação que se pretende empreender acerca do caso previdenciário no Brasil, seja efetivada.

Inicialmente foram tomadas formulações clássicas, com destaque para a produção do final do século XX, com destaque para a lapidar obra “*Bringing The State Back In*” de 1985, organizada por Evans, Rueschemeyer e Skokpol⁵². Foram também consideradas proposições mais recentes, relacionadas à representação do modelo de relacionamento entre políticas públicas, instituições, capacidades e resultados de políticas, o que resultou em alinhamento ao modelo apresentado na figura a seguir, que corresponde à proposta de Gomide e Pires (2014).

Figura 1 - Desenvolvimento Institucional e Capacidades do Estado em Democracias



Fonte: Gomide e Pires (2014, p.21).

Os principais méritos do modelo analítico selecionado parecem se relacionar à possibilidade de aplicação a diferentes políticas públicas⁵³, de representar a articulação precisa entre os fenômenos em observação: política pública (através de seus objetivos e resultados); instituições na forma de arranjos sujeitos a influências de manifestações democráticas, tais como a participação, a representação e os controles, além das pressões próprias de burocracia(s); e, finalmente, implicando em capacidades políticas e técnico-administrativas para só então apresentar resultados para a política pública. Ou seja, o modelo

⁵² Dentre outros, os trabalhos de Charles Tilly (1999, 2006) trazem sofisticado tratamento para o tema da capacidade estatal. No entanto, as relações desse fenômeno com as variações temporais em políticas e instituições não estão suficientemente endereçadas.

⁵³ Ainda que originalmente tenha sido concebido para tratar de políticas de desenvolvimento econômico (GOMIDE; PIRES, 2014)

aqui adotado dará suporte ao entendimento das relações entre os fenômenos centrais do presente estudo: *policies*, instituições e capacidades do Estado, em contextos de vigência da democracia. Ao empregá-lo, para tratar o caso previdenciário brasileiro entre 1988 e 2013, ficará clara a centralidade da dimensão “implementar” do ciclo de vida da *policy*, além da adequação e viabilidade de tratá-la considerando em especial a variável tempo (GOMIDE; PIRES, 2014).

O que subsidiou a investigação, no sentido de que a análise pela via da dimensão temporal dos diferentes desenhos da política previdenciária, e de suas exigências acerca de alinhamento entre arranjos institucionais e capacidades do Estado para alcance das metas almejadas, pode ser apresentada a partir de verificação ao longo do tempo, tanto na dimensão técnica das capacidades estatais, quanto na dimensão política. Ou seja: ao delimitar sua abrangência entre objetivos (dados) e resultados (obtidos) da política, o modelo proposto permite examinar em profundidade e ao longo do tempo, trajetórias concretas de implementação de políticas, em ambientes onde influências de fenômenos típicos de regimes democráticos (participação, representação e controles) atuam sobre os arranjos institucionais correlatos à política e à própria burocracia⁵⁴.

O modelo selecionado comporta também extensão para tratamento de fundamentos teóricos acerca da incorporação de tecnologias digitais em instituições do Estado⁵⁵, ou melhor dizendo em arranjo institucional do Estado. Afinal é no âmbito de arranjos que se define a forma específica de coordenação de processos em cada área de atuação, delimitando quem está habilitado a participar de determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores.

Nesse sentido, a autora extraiu da literatura consultada fundamentos para argumentar sobre a tese de que a relação entre instituições e Seguridade Social não deve ser investigada

⁵⁴ Entende-se aqui por processo de implementação, todo o conjunto de decisões e ações desempenhadas entre o anúncio da política e a percepção social dos seus resultados, o que envolve ao mesmo tempo atividades de execução, (re)formulações e tomada de decisão sobre as ações. Tendo tais características, processos de implementação constituem, justamente, o momento de usar resultados de decisões e ações das burocracias governamentais para que as interações entre instituições democráticas produzam efeitos em termos de impasses e obstáculos ou aprendizados e inovações (GOMIDE; PIRES, 2014).

⁵⁵ O que efetivamente vai configurar a base para o tratamento analítico do caso pesquisado. Ainda que possa ser vista apenas como questão semântica, é relevante registrar que o modelo não se presta à análise de ambientes institucionais, tendo em vista que esses dizem respeito às regras gerais que dão suporte ao funcionamento dos sistemas (político, econômico e social). Ao invés disso, o que será investigado são arranjos institucionais, tendo em vista que eles se referem a regras específicas, estabelecidas por agentes como forma de regular suas relações políticas e sociais; enquanto o ambiente institucional provê parâmetros sobre os quais os arranjos institucionais funcionam.

através da “camada” ambiente institucional, mas, considerando os arranjos de políticas específicas, o que no presente estudo leva aos arranjos da Previdência Social, entendidos como elementos que dotam (ou deveriam dotar) o Estado da capacidade de execução de suas metas para o setor. Ou seja, sendo esses arranjos os principais responsáveis por firmar, ou não, a capacidade do Estado de implementar políticas públicas⁵⁶, em Estados democráticos essa capacidade deve ser considerada a partir de noções tratadas já em Weber: as competências de agentes do Estado para conduzir ações coordenadas e orientadas para produzir resultados da *policy*; se desdobram em dimensões técnica e política, sendo que essa última se relaciona às habilidades de dirigentes públicos e da burocracia, em especial do Poder Executivo, em expandir os canais de interlocução e negociação com os atores sociais, com vistas a evitar a captura das instituições, ações e políticas estatais por interesses “não públicos”⁵⁷, ou seja, com vistas a garantir algum nível de autonomia estatal.

Há de se observar que a literatura institucionalista produziu um número relativamente pequeno de estudos focados nas capacidades políticas necessárias à construção dos consensos para efetivar políticas públicas, em relação ao produzido com foco em componente técnico-administrativo (EDIGHEJI, 2010). Essa insuficiência de investigações se torna crítica pelo fato de que, indiscutivelmente, esse objeto é mais diretamente relacionado à promoção da legitimidade da ação estatal em contextos democráticos, seja através da mobilização social ou da articulação de interesses diversos em torno de plataformas comuns. Por outro lado, ao priorizar investigações focadas na capacidade técnico-administrativa para implementação de políticas públicas, o risco agregado está em tratar de forma implícita os fatores conexos ao status democrático do regime. Quando, de fato, é possível que estudos equilibrem o tratamento de capacidades técnico-administrativas para consecução de políticas e o da sua dimensão política.

No caso em estudo, a consolidação da democracia tem imposto à ação estatal requisitos voltados à inclusão e à relação com atores afetados pela tomada de decisão, promoção da *accountability* e controle de resultados. Isso demanda novas capacidades do Estado, além das necessidades de uma burocracia profissional, coesa e meritocrática, de forma

⁵⁶ De forma similar, capacidades estatais disponíveis influenciam o desenho dos próprios arranjos institucionais. A análise central desse estudo está nos efeitos capacitadores dos arranjos institucionais, isto é, naquilo que os arranjos disponibilizam em termos de capacidades para implementação de políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014).

⁵⁷ A especificação dos componentes políticos e técnico-administrativos da capacidade estatal remete a tensões e elos entre burocracia e democracia, sendo que essa abordagem difere das classicamente referidas na literatura, como em Mann (1986); Tilly (1990); Skocpol (1979); Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985); Fukuyama (2013) e Evans e Rauch (1999).

muito mais relevante que no período que antecedeu à CF1988. Nesse contexto, dado por existência vigorosa de instituições representativas, participativas e de controle (social, burocrático e judicial), são exigidas, além de capacidades técnicas, capacidades políticas que permitam construir condições para inclusão de múltiplos atores, para processar conflitos decorrentes dessa proximidade e os movimentos frequentes de formação de coalizões políticas capazes de apoiar objetivos e estratégias propostas. Ou seja: em última instância, são os arranjos institucionais⁵⁸ que dotam o Estado das habilidades necessárias para implementar objetivos e obter resultados das políticas. Desta maneira, regras, processos e mecanismos instituídos pelos respectivos arranjos de implementação têm poder explicativo no próprio desenvolvimento institucional e no conjunto de resultados alcançados por cada política pública.

Assim, considera-se, no âmbito dessa investigação, que o desafio refletido no problema dado pela necessidade de tratar interações entre instituições democráticas e políticas públicas, demanda análise do processo concreto de implementação das políticas a cargo das instituições que compõem o arranjo. Com isso, fica, ao menos em parte, esclarecida a forma pela qual se dá a relação entre atuação de burocracias do Poder Executivo com mecanismos de controle e participação política e com capacidades estatais. Por tudo isso, e como já antecipado, a análise será centrada em abordagem de arranjos institucionais de implementação da política pública⁵⁹, tomados a partir da perspectiva do novo institucionalismo histórico.

Dessa reflexão teórica, baseada tanto nos proponentes do modelo analítico adotado quanto em autores clássicos (TILLY, 1996; EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985), foi derivada a noção de arranjo institucional, que sendo muito relevante para o modelo analítico é aqui detalhada: entende-se aqui que arranjo institucional é o conjunto de regras,

⁵⁸ Importante deixar registrada a distinção entre arranjos de ambientes institucionais e arranjos institucionais: enquanto o ambiente institucional refere-se a regras gerais que organizam o funcionamento dos sistemas político, econômico e social; os arranjos institucionais tratam das regras específicas que os agentes estabelecem para atuar nos planos econômico, político e social. Ou seja: ambiente institucional prove parâmetros sobre os quais operam arranjos de políticas públicas. Já arranjos institucionais definem a forma particular de coordenação de processos em áreas específicas de governo, estabelecendo, por exemplo, quem está habilitado a participar de quais processos, seus objetos e objetivos e ainda os modos com que se dão as relações entre os atores. É por essa razão que o presente estudo busca trabalhar a relação entre instituições e políticas de bem-estar, sem se restringir à análise do ambiente institucional, conforme Gomide e Pires (2014).

⁵⁹ Com base nos autores referidos, o presente estudo considera que o processo de implementação é dado pelo conjunto de decisões e ações desempenhadas no intervalo de tempo compreendido entre o lançamento da política e a percepção social dos seus resultados. O que envolve, simultaneamente, atividades próprias da execução, formulações e tomada de decisão sobre as ações necessárias para consecução das políticas. Nesse sentido, a implementação constitui em momento no qual, decisões e ações de atores políticos e burocracias governamentais resultam em efeitos nas instituições democráticas, seja na forma de impasses e obstáculos ou aprendizados e inovações.

mecanismos e processos que definem a forma específica como atores e interesses se conectam para implementar dada política pública. A relevância dos arranjos está, portanto, na sua capacidade de dotar o Estado com meios para executar seus objetivos. Ou seja: como antecipado, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de efetivar políticas públicas⁶⁰.

A literatura que foca nas experiências históricas de desenvolvimento de políticas e capacidades do Estado apresenta contribuição importante para entender processos de desenvolvimento nacional, incluindo o contexto de *Welfare States*. De obras exemplares da produção acadêmica que focam estritamente na dimensão técnico-administrativa, como é o caso de Evans e Rauch (1999), sobra pouco espaço na agenda de pesquisa dedicado à dimensão política das capacidades necessárias para construir visão de futuro e consensos que viabilizem a efetivação de políticas públicas que sustentam a construção do futuro almejado (EDIGHEJI, 2010). De toda forma, capacidades políticas se relacionam à promoção da legitimidade da ação estatal em contextos democráticos, por meio da mobilização da sociedade e da articulação e compatibilização de interesses diversos em torno de agendas de consenso (EVANS, 1995). Como antecipado, capacidade técnico-administrativas que dão suporte à implementação das *policies* podem existir, e em geral existem, em democracias ou regimes fechados (são exemplos recorrentes do segundo caso os Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático). No entanto, no caso brasileiro em estudo, a consolidação da democracia impõe à ação estatal requisitos voltados à inclusão e à relação com os atores afetados na tomada de decisão, na promoção da *accountability* e no controle de resultados. O que demanda novas capacidades do Estado, incluindo burocracia mais profissional, coesa e meritocrática. Ou seja, no contexto de um ambiente institucional caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e de controle (social, burocrático e judicial), são necessárias novas capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, para processar os conflitos decorrentes e para formar coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas.

Uma vez empreendido o tratamento dos elementos do modelo analítico, passa-se a recuperar formulações acerca da dimensão temporal do problema, o que conduz a conteúdos solidamente formulados na Economia Política e logo em sequência na Ciência Política. Esses

⁶⁰ Entende-se que, nessa mesma abordagem, capacidades estatais disponíveis influenciem o desenho e a construção dos próprios arranjos institucionais. Esse estudo realiza esforço analítico centrado nos efeitos capacitadores dos arranjos institucionais, ou seja, no que os arranjos disponibilizam em termos de capacidades para implementação de políticas públicas.

trabalhos⁶¹ focaram no tratamento de relações entre configurações de políticas, instituições formais e estruturas organizacionais com distintos "regimes de estado de bem-estar", tidos como variedades de capitalismo que operam de formas fundamentalmente diferentes entre si. Nesses contextos, os resultados não são determinados por “princípio universal de funcionamento”, que se relacione a determinado tipo de ator. Ao invés disso, os resultados derivam de interseções de práticas organizadas por atores como, por exemplo, mercados de trabalho, estruturas ou arranjos políticos relevantes. Em geral essas práticas tiveram origem em diferentes momentos históricos, mas tendem a ter sequência através de ajustes de configurações desenhados com vistas a produzir benefícios para os atores relevantes. E é nesse sentido que é essencial ter em mente o legado acadêmico acerca do desenvolvimento institucional de longo prazo, especialmente o que foi concebido com inspiração no novo institucionalismo histórico.

A superioridade explicativa de trabalhos do institucionalismo histórico em relação às abordagens funcionalistas está extensamente demonstrada na literatura. Ilustram o argumento trabalhos de Thelen (1993, 1999) e de Pierson (2000), que apresentam defesa de que interpretações funcionais de política perdem credibilidade quando não dão o adequado tratamento ao intervalo temporal representativo das relações entre ações dos atores relevantes e suas consequências. Ou seja: efeitos ao longo do tempo resultantes de escolhas institucionais precisam ser tratados como subprodutos de processos sociais, ao invés de estrita ou exclusivamente como materialização de "preferências" relativas aos objetivos de atores destacados, como é o caso da perspectiva defendida por pesquisadores fundamentados na escola da escolha racional.

De toda forma, é nesse quadro que deve ser encarado o tratamento de consequências não intencionais. Afinal, mesmo atores com preocupação genuína com o futuro institucional, com alguma frequência, tendem a errar quando definem a alocação de esforços em projetos. Instituições podem não se apresentar como funcionais, mesmo em contextos onde atores tenham exercido sua “clarividência”, pelo simples fato de que o funcionamento futuro não se dará, em essência, na forma do planejado. Mesmo que consequências não intencionais sejam tratadas explicitamente, mediante o reconhecimento de sua relevância para o ciclo de vida de políticas reais com base em estudos empíricos, cientistas políticos muitas vezes as têm tratado

⁶¹ Interessante observar que essa base teórica originária da Economia Política, que, não por acaso, inclui análises de temas que alcançam o Estado de Bem Estar Social (ESPING-ANDERSEN, 1991; HUBER; STEPHENS, 2001).

como algo acessório, invisível na análise institucional ao longo do tempo, minando condições para que consequências não intencionais sejam associadas a relações de causalidade. Por outro lado, estudos institucionais transversais de longo prazo tornam “natural” que efeitos de consequências involuntárias desapareçam, enquanto consequências a longo prazo das escolhas institucionais e fatores originais que influem em mudança institucional saem do quadro analítico. Em contraste, institucionalistas históricos que examinam o desenvolvimento institucional, muitas vezes enfatizam consequências surpreendentes no longo prazo de opções políticas anteriores e conseguem demonstrar como instituições são refeitas ao longo do tempo (THELEN, 1999).

No outro extremo, a condição de encerramento abrupto do funcionamento de dada instituição tende a ser mais difícil de sustentar, quanto mais fortes forem as influências de efeitos dependentes de trajetória, mesmo que condições de contorno sejam alteradas. Mudanças no contexto tendem, ao contrário, a contribuir para o desenvolvimento de novas "camadas" de qualidade institucional. O que remete ao fato de que iniciativas voltadas ao atendimento às demandas sociais na atualidade tendem a acrescentar, e não substituir, arranjos institucionais pré-existentes (SCHICKLER, 2001). Esse aspecto será especialmente relevante quando, ao dar tratamento à investigação acerca do histórico institucional da previdência social brasileira, surgirem contínuos processos de gênese de novos arranjos, que, como se verá se mostram à primeira vista como substitutos dos anteriores, quando, ao analisar com cuidado, de fato apenas completam as atribuições dos desenhos institucionais pré-existentes, mantendo características legadas anteriores⁶².

E é por isso que para analisar trajetórias institucionais de longo prazo, institucionalistas históricos enfatizam o tratamento de mecanismos como conjunturas críticas, temporalidade e sequenciamento. São esses mecanismos que permitem identificar conexões entre processos sociais temporais, simplificando análises de configurações institucionais de médio ou macro nível. Nesses tipos de arranjos, grupos específicos de instituições muitas vezes atuam de forma a se reforçar mutuamente, atuando de forma cooperativa e complementar. Adicionalmente, o vigor de cada instituição aumentaria com a efetivação de

⁶² Se as mudanças institucionais representadas sucessivamente pela gênese, desenvolvimento e extinção das Caixas de Aposentadoria e Pensão, Institutos de Aposentadoria e Pensão, Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e finalmente Instituto Nacional do Seguro Social (INNS), ao longo dos 90 anos de existência da política no Brasil, o que pode ser observado é uma constante busca por modelo mais abrangente que o anterior, até que atualmente se tenha como limite a universalidade da possibilidade de cobertura da PEA. No entanto, como ensina a literatura. O aspecto mais relevante para o caso em investigação passa, no entanto, pela permanência ao longo do tempo da centralidade dos objetivos institucionais (o que tende a privilegiar atendimento a trabalhadores urbanos, vinculados a grandes corporações).

tendências de desenvolvimento das demais. No entanto, é importante observar que esses comportamentos não se firmam no curto prazo, exigindo, ao contrário, tempos consideráveis para que reforços mútuos nos âmbitos de estruturas institucionais e organizacionais sejam sentidos.

Argumentos similares, e especialmente relevantes para o presente estudo, são encontrados em pesquisas sobre desenvolvimento comparado do WFS⁶³. Nelas, em geral, os pressupostos básicos acerca do comportamento de processos de trabalho inspiram o enquadramento de problemas, a proposição de hipóteses e a seleção de métodos de análise (HALL, 2000). E assim, em linha com o defendido pelo institucionalismo histórico, o presente estudo tem como premissa que variáveis de interesse analítico serão consideravelmente influenciadas por contextos culturais, institucionais e globais (ABBOTT, 1994). Esse quadro estabelece, como se verá a seguir, um conjunto de riscos para a eficiência do sistema⁶⁴.

De toda forma, a literatura que trata de forma articulada os fenômenos do Estado de Bem Estar, da capacidade estatal e do desenvolvimento institucional ajuda nessa compreensão. TILLY (1996) apresenta uma análise tanto do momento de gênese das ações estatais na área social, quanto de construção pioneira das capacidades do Estado para atender a esse novo papel, demonstrando que as capacidades estatais se formaram através de um conjunto de mecanismos, que inclui a criação e consolidação de instituições, tanto nos estágios iniciais do Estado Moderno, quanto posteriormente, já no século XX, para suprir demandas da institucionalização do WFS⁶⁵. De toda forma, o autor torna claro que a construção de capacidades para o Estado envolve um *continuum* desde o surgimento dos Estados modernos, e em cada momento está presente o desafio político de harmonizar as ações estatais com os interesses de grupos sociais no plano doméstico além, é claro, de

⁶³ Pierson (1994) trata, de forma comparada, os EUA e o Reino Unido no êxito do corte em programas sociais e identifica características institucionais que podem explicar os resultados. O estudo retrocede na análise ao destacar que as relações causais mais relevantes para regular a política costumam ser bem diferentes em períodos de austeridade e de expansão do WFS.

⁶⁴ A abordagem marxista do estruturalismo, em seu formato contemporâneo, se aproxima dessa perspectiva, uma vez que estabelece que o *Welfare State* é um produto inevitável do modo de produção capitalista, tendo em vista as contradições criadas pela acumulação de capital levam às reformas sociais (O'CONNOR, 1973). O que equivale a defender a falta de necessidade da ação de agentes políticos ligados aos trabalhadores para o florescimento do WFS. O Estado se apresentará para satisfazer as necessidades coletivas do capital (POULANTZAS, 1973; BLOCK, 1977; THERBORN, 1986; SKOCPOL; AMENTA, 1986).

⁶⁵ A criação de exércitos tinha propósito evidente de: constituir autoridade central, respeitada pelos demais Estados nascentes. Os mecanismos de tributação foram essenciais para efetivar o aparato administrativo e militar. E o sistema administrativo era essencial para permitir o funcionamento e controle das atividades das demais funções (TILLY, 1996).

pressões internacionais. E, na própria literatura, fica evidente a necessidade de consolidação desse conjunto não desprezível de capacidades estatais para efetivar o Estado de Bem Estar Social, em qualquer de seus regimes. Como em outros contextos de expansão do papel do Estado, as capacidades para atendimento ao *Welfare State* são a princípio políticas e referem-se à habilidade de lidar com o grande potencial conflitivo com as elites.

Constituída tal capacidade, outras de cunho técnico-administrativos passam a ser exigidas, como é o caso da capacidade de arrecadar o suficiente para financiar as ações do regime de bem estar e de prestar os serviços de seguridade social instituídos. Na Era Digital, outras habilidades passam a ser demandadas das organizações em geral e de agências estatais em especial, com destaque para aquelas que permitem a gestão efetiva de informações sobre cidadãos e suas condições de acesso aos direitos sociais estabelecidos⁶⁶.

A diversidade de tratamentos para os temas da capacidade estatal e do desenvolvimento das instituições engloba estudos que tratam de conflitos políticos e sociais (por exemplo, TILLY, 1996), seja pelo foco em desenvolvimento econômico (SKOCPOL, 1985), seja pelos que se aventuram a investigar a eficácia da ação estatal de forma mais ampla, e que se aproximam do campo das políticas públicas (HANSON; SIGMAN, 2011). A evolução temporal de tais estudos tem marco importante na década de 1980, tendo em vista que até o início desse período a agenda da Ciência Política se concentrou no desenvolvimento dos sistemas políticos, priorizando temas como a Democracia. Mas, ao se acirrare os efeitos da crise do petróleo, a disciplina ampliou o espaço para temas correlatos ao Estado, dentre eles a capacidade estatal e o desenvolvimento institucional. O que se buscava, no caso geral, era aumentar a compreensão causal entre políticas públicas voltadas ao desenvolvimento nacional, em suas diferentes dimensões, e os impactos de tais políticas⁶⁷.

⁶⁶ Um aspecto adicional a ser observado, tratado de forma bastante clara em Skocpol (1985) se refere à autonomia estatal, ou seja: condição que permite preservar metas estabelecidas, por exemplo, relacionadas à garantia de direitos, a despeito de posições contrárias de atores políticos que atuem no contexto. De toda forma, como se verá em detalhar a seguir, o presente estudo não prioriza o tratamento de autonomia estatal.

⁶⁷ Nesse quadro, a obra de referência é *Bringing the State Back In* (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985), que apresenta pesquisas sólidas de grupo de autores reconhecidos, e respondeu à relevância e urgência de retomada de investigações sobre o papel do Estado, como ator específico. O livro permitiu importantes avanços em termos de análise das circunstâncias sob as quais o Estado e/ou grupos específicos da burocracia tinham maior chance de alcançar metas definidas autonomamente. O universo de observação foi formado por países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, e aspecto essencial para recuperar aqui seus principais conteúdos é o fato de que as análises nele apresentadas tratam de habilidades necessárias para o êxito do Estado de Bem Estar Social, a partir de passos que incluem a identificação de instituições específicas, percebidas como críticas à ação estatal. A inclusão dessa etapa mostra alinhamento à lógica de mecanismos do tipo *path dependence* (PIERSON, 1993), com a capacidade de efetivar com profundidade histórica a análise comparada de diferentes países e períodos (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985). Importante destacar,

É relevante resgatar aqui os achados mais relevantes para o tratamento do presente estudo da literatura do período, em larga medida relacionados à capacidade do Estado de efetivar suas ações: (i) habilidades correlatas à eficácia da ação estatal: presença de um aparato burocrático weberiano bem desenvolvido, dotado de servidores comprometidos com as metas e prioridades do Estado, autonomia relativa do Estado de interesses conflitantes (e das classes que os expressam), o que reporta à habilidade do Estado para atuar como ente corporativo e coeso, capaz de intervir diretamente e buscar objetivos de reestruturar a distribuição de recursos, capaz ainda de criar instrumentos institucionais descentralizados e com relativa independência, inclusive para operacionalizar, no nível local, a política central (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985); (ii) ao analisar os efeitos da descentralização, foram identificadas práticas de captura e cooptação das unidades prestadoras dos serviços realizadas por grupos que divergiam da política. A análise de contextos similares permitiu concluir que, ao contrário do esperado, não há uma relação direta entre autonomia, capacidade estatal e eficácia da intervenção⁶⁸ (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985).

Vale registrar, ainda, noções desenvolvidas em estudo especialmente realizado para aprofundar a investigação do fenômeno da Capacidade Estatal em contextos de construção do Estado de Bem Estar. O trabalho de Kjær, Hansen e Thomsen (2002) defende a noção de que necessidades sociais não se traduzem automaticamente em políticas públicas, tendo em vista as dependências referentes à autonomia e às capacidades disponíveis a atores estatais. Se para Evans, Rueschmeyer e Skocpol (1985), a autonomia consiste em uma variável que qualifica as relações Estado–sociedade, sendo crucial para compreender as razões pelas quais alguns Estados têm capacidades maiores que outros para ir além das fronteiras pré-existentes e dar concretude às políticas de sua preferência; a obra mais recente destaca a existência de um limiar de autonomia, abaixo do qual a capacidade estatal pode vir a ser deteriorada por interesses particularistas, enquanto em níveis muito altos, pode comprometer a capacidade do Estado em conseguir acordo da sociedade em relação às suas políticas. Por outro lado, observaram que capacidades estatais são instrumentos que permitem a obtenção de retorno fundamental nas relações entre Estado e sociedade, seja na forma de padrão de resposta estatal

ainda, que esse método de pesquisa reaproximou a Ciência Política da história (condição defendida por grandes estudiosos da disciplina, conforme DAHL (1971)).

⁶⁸ Essa suposição foi um dos elementos a sustentar a crítica dos neoliberais ao peso crescente do Estado sobre a sociedade. Esse suposto fundamenta ainda as medidas da Nova Direita, adotadas com objetivos de reduzir a autonomia e as próprias capacidades estatais nas décadas de 1980 e 1990 (HELD, 1996).

às demandas sociais, seja no que se refere às possibilidades de que goza o Estado para a adoção de estratégias e ações para a promoção do desenvolvimento social.

Para esses autores, capacidades não consistem em entidades fixas ou fatores estruturais⁶⁹, mas espécie de *habilidade* que facilita ou constrange atores estatais quando da execução de suas preferências ou metas políticas, influenciando no ritmo do desenvolvimento institucional. Esses autores, a exemplo de outros estudiosos da temática, identificam, de forma original, um conjunto de capacidades centrais aos Estados. A relação por eles proposta inclui: (i) instrumentos para criação de receitas fiscais; (ii) princípios de organização burocrática; (iii) sistemas de gestão diferenciados e especializados; (iv) controle efetivo do Tesouro sobre receitas; (v) forças armadas orientadas para o exterior⁷⁰; e (vi) judiciário independente (KJÆR; HANSEN; THOMSEN, 2002, p. 3). Com base nessa tipificação, os autores argumentam que a evolução do Estado e de suas capacidades centrais se dá a partir de processo dinâmico e relacional, onde ocorre interação das novas capacidades com outras pré-existentes, através de mecanismos de aperfeiçoamento de capacidades (*capacity enhancing mechanisms*) e diferentes fatores sociais que as ativam (*capacity enabling societal factors*).

Nessa perspectiva, os mecanismos disponíveis para aumentar as capacidades estatais dependem de trajetórias específicas de cada Estado, o que inclui desde arranjos institucionais, até grau de descentralização em direção a governos locais, nível de flexibilidade do setor público, características centrais dos laços com instituições ou atores externos. Já as condições sociais variam com fatores como níveis de educação do país, nível de organização social, grau de ameaças externas e posição na divisão internacional do trabalho. Esse tratamento multidimensional das capacidades estatais contribui para o entendimento das relações entre ciclos de vida das políticas públicas e capacidades existentes para sustentá-las tanto na dimensão política, quanto técnico-administrativa, especialmente no âmbito do *Welfare State*.

Em complemento, é importante deixar aqui registrado que na última década, do ponto de vista das estruturas, é possível identificar clara tendência de arranjos institucionais, ou mesmo mecanismos, de governança em rede no âmbito de instituições do Estado. Essa situação parece ainda não ter sido adequadamente analisada por cientistas políticos, sendo que obras de cientistas políticos que inauguraram esse tratamento o fizeram na forma de enquadramento dos novos arranjos como desdobramento de desenvolvimento institucional,

⁶⁹ Enquanto os autores de *Bringing the State Back in* defendem que capacidade estatal é uma propriedade do sistema político, autores que trabalharam o tema anteriormente defendem que a natureza dessas entidades é de atributo.

⁷⁰ O que contribuiria para a autonomia nacional, frente ao ambiente internacional.

conexos à perspectiva de governança em múltiplos níveis⁷¹. No entanto, sua gênese parece estar associada à Era Digital, ao menos no sentido das facilidades para sua concretização dadas por redes computacionais. Essa condição é aqui tomada frente ao conceito de Estado como limite à atuação de atores institucionais, causado por decisões e políticas do passado, conforme tratado em EVANS; RUESCHEMEYER e SKOCPOL (1985). Nesse contexto permite contrapor a dependência analítica de modelos de equilíbrio pontuado, considerando novas bases para mudança institucional, que privilegiam a gradualidade como meio de transformação (PIERSON, 2004; THELEN, 2004); o tratamento de noções de tempo no contexto das organizações do Estado, especialmente as que ofertam serviços públicos (POLLITT, 2008), e, ainda, de forma mais próxima à digitalização, insumos para analisar o desenvolvimento institucional em rede no longo prazo, típico de tempos de globalização (GREWAL, 2008). O caráter multidisciplinar dos trabalhos referidos é ilustrativo de um leque que vai da Ciência Política, à Sociologia e à Economia.

Mas ainda que relevantes e contemporâneos do vertiginoso aumento da importância da internet, as obras identificadas não demonstraram ter alcançado patamar analítico que permita tratar o fenômeno no âmbito de instituições do Estado. De fato, esse tratamento só veio a se consolidar no início da década corrente, em obras da Professora Jane Fountain (2011, 2014).

As obras citadas, em linha com trabalhos anteriores relativos ao desenvolvimento institucional de longo prazo necessariamente inclui a temática da construção de consensos quanto a convenções, especialmente quando seu escopo alcança diferentes instituições. As potenciais dificuldades de coordenação para fechar consensos nesses ambientes se relacionam em larga medida aos efeitos frequentes de mecanismos típicos de resistência à mudança, como é o caso de *feedback* positivo. Ou seja: em processos de definição de novos protocolos de atuação, a tendência é que cada ator reforce as próprias práticas e expectativas. Somente quando se evidencia a probabilidade de obtenção de benefícios associados à produção e à aplicação de consensos e convenções, os mecanismos de *feedback* positivo podem se amainar. Destaca-se que, tipicamente, decisões consensuais acerca de convenções não são ótimas. Como regra geral, no entanto, seus benefícios superam os resultados de contextos onde acordos não sejam firmados (ELSTER, 1989), ou não sejam observados por todos os atores

⁷¹ Esses insumos foram utilizados por Jane Fountain para aprimorar a compreensão dos *feedbacks* de políticas públicas e dos efeitos gerados pela ação de grupos de interesse relacionados às mudanças institucionais digitalmente mediadas, como se verá no capítulo a seguir (FOUNTAIN, 2011).

envolvidos, o que, tende a se viabilizar a partir da escolha de ponto(s) focal(is) para a convenção⁷².

Nesse sentido, conforme estabelecido por Pierson (2004), os primeiros movimentos em um processo de mudança tendem a restringir as opções disponíveis aos processos subsequentes. Mas quais seriam os mecanismos que viabilizam a convivência ou superação dessas restrições, no caso geral e mais especificamente na presença de processos de incorporação de tecnologias digitais?

O tratamento dessas questões, centrais para o tratamento do problema que orienta o presente estudo, envolve a perspectiva de que mudanças dessa monta, e, em especial mudanças mediadas por inovações tecnológicas, não apresentam caráter determinístico, ou seja não podem ser tratadas como se seu resultados fossem previsíveis. Os desdobramentos institucionais que seguirão as essas mudanças tendem a ser permeados por variáveis institucionais e organizacionais, além de fatores temporais. Em especial com a Era Digital, período histórico que teve gênese e desenvolvimento impulsionados por motivações econômicas e políticas.

No entanto, de fato, o uso de tecnologias computacionais pelos governos passou a ser documentado pela academia a partir da década de 1990⁷³, através de abordagem prevalente próxima ao determinismo tecnológico⁷⁴. Gradualmente, evidências de que os processos de desenvolvimento assim caracterizados eram limitados por diferentes barreiras, o tratamento acadêmico do tema passou a considerar constrangimentos políticos, organizacionais e institucionais, correlatos à limitação da velocidade e intensidade dos processos, em relação ao originalmente previsto (FOUNTAIN, 2001; WEST, 2005; KRAEMER; KING, 2006).

Ocorre que até o início do século XXI a internet, expressão mais forte da Era Digital, ainda apresentava imaturidade específica, a despeito de suas características inovadoras: (i) alteração da lógica tempo/espaco nas interações Estado/sociedade, ao permitir, por exemplo,

⁷² Argumento estabelecido por Schelling (1960) e outros estudiosos de jogos coordenados.

⁷³ Em especial a partir da década de 1960 instituições estatais já usavam tecnologias computacionais, de base analógica. Esses usos cumpriram importante papel para tornar viáveis e tempestivos cálculos e formação de cadastros. As aplicações mais frequentes até então se relacionavam ao apoio à execução de funções meramente administrativas, como controle de estoques e pagamento de pessoal, usos que se consolidaram nos países centrais no final da década de 1950 (CEPIK e CANABARRO, 2014).

⁷⁴ Alguns pesquisadores chegaram mesmo a afirmar que a progressiva adoção das ferramentas levaria à mudança radical tanto da natureza, quanto do funcionamento da democracia e do próprio Estado (CHAINN et al., 2004; BIMBER, 2003; HEEKS, 2002). Já outros autores associavam as inovações a características como racionalização e ubiquidade, chegando a prever a gradual perda de relevância de agências governamentais (MARGETTS, 2009).

que o acesso a serviços seja feito de qualquer lugar e a qualquer momento, diferentemente do observado em balcões de atendimento físico; e (ii) adoção das inovações em atividades “atrás do balcão”, o que se tornou viável pela aplicação automática de regras complexas a gigantescos volumes de dados, oriundos de diferentes fontes, algo antes inimaginável.

Tanto em função dos custos envolvidos, quanto no que se refere às dificuldades para alcançar consensos que permitissem efetivar a interoperabilidade dentro e entre instituições (DUNLEAVY et al., 2006; FOUNTAIN, 2001). O uso sistêmico e coordenado de aplicações digitais passou a tornar viável gradualmente a “desintermediação” entre quem utiliza o sistema e quem o provê. O que no setor público implica que, para algumas funções, o cidadão não necessita de interagir com nenhum burocrata para concluir transações relativas a determinados serviços públicos. Por suposto, esses contextos de aplicações “sem qualquer toque” (“zero touch”) potencializam a redução de práticas protelatórias e/ou orientadas por interesses escusos. No entanto, esse patamar de uso de tecnologias digitais ainda hoje não é rotineiro, tendo em vista a manutenção de parte das barreiras institucionais e organizacionais por um lado, e a abrangência da exclusão digital, por outro. Exceção a esse quadro é o contexto institucional de funções tributárias, área que teve no Imposto de Renda da Pessoa Física aplicação pioneira mundialmente (CEPIK e CANABARRO, 2014).

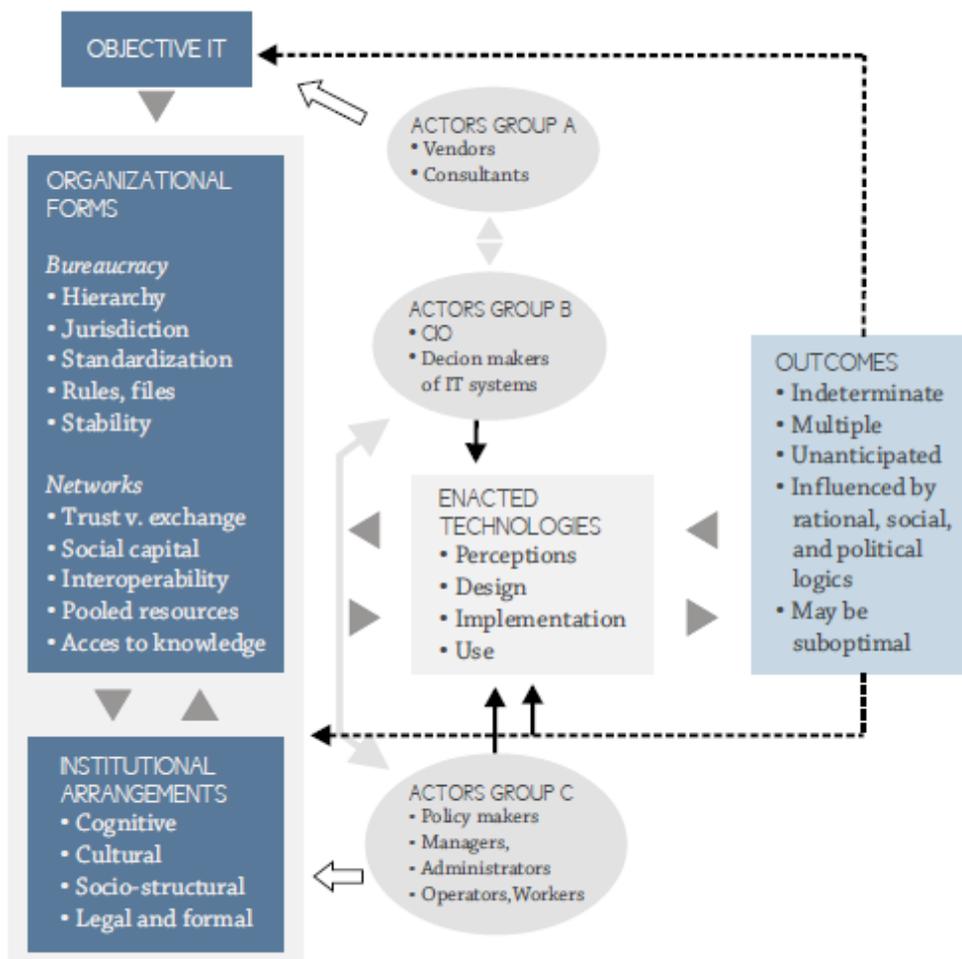
O modelo a seguir, proposto por Fountain (2001) representou um grande avanço para análise do fenômeno, especialmente porque capta a influência de diferentes conjuntos de fatores sobre o desenho, o desenvolvimento, a implementação e o uso das tecnologias nas organizações públicas. O que, por sua vez, tende a produzir *outcomes* que retroalimentam o contexto de incorporação das inovações. Conhecido pela sigla TEF, o modelo permite analisar, num determinado momento, processos de incorporação de tecnologia em instituições públicas através de suas relações com fatores organizacionais típicos, como a burocracia e redes de colaboração entre órgãos; e fatores institucionais, como interações do Estado com a sociedade; além do relacionamento com os aparatos tecnológicos (FOUNTAIN, 2001)⁷⁵. Diferentemente de outras abordagens, o trabalho de Fountain torna possível tratar variáveis institucionais e organizacionais, a partir de condicionantes específicos, com vistas à

⁷⁵O modelo de referência de Fountain recebeu críticas relevantes, dentre as quais a produzida por Yang (2003): superestimativa do papel institucional em relação à agência (atores estratégicos), manutenção das dificuldades típicas do novo institucionalismo para analisar mudança institucional. No entendimento da autora, a obra de Fountain trata adequadamente a complexidade de processos de incorporação de tecnologias digitais ao setor público como fator que conduz ou não a mudanças face à digitalização. A autora não emprega a terminologia Governo Digital, mas, para fins do presente estudo, entende-se que tecnologia incorporada e Governo Digital podem ser considerados sinônimos.

efetivação de mudanças no aparelho estatal através da tecnologia, ao tempo em que se desvela a dimensão política desses processos no âmbito do Estado. Para tanto, as inovações teóricas propostas por Fountain incluem clara separação entre tecnologias objetivas (tais como computadores, softwares) e “tecnologias incorporadas”, resultantes da aplicação em dado ambiente institucional de conjunto de artefatos tecnológicos (tecnologias objetivas).

FIGURA 2 Teoria de Incorporação de Tecnologia

Figura 1 – Technology Enactment Framework



Fonte: Fountain (2006).

Mas se o marco teórico para sustentar a relação bidirecional entre tecnologia e estrutura estava dado já em 2001, tendo sido ajustado em 2006, o adequado tratamento do aspecto temporal, significativo para análise do conjunto das interações, só foi introduzido recentemente (FOUNTAIN, 2011, 2014). Importante destacar que a análise explicativa do fenômeno demandou noções consolidadas na Ciência Política, relativas ao Desenvolvimento Institucional, incluindo: mecanismos de *path dependence* e *feedbacks* positivos, modelos de

coordenação e resolução de problemas de ação coletiva; padrões e mecanismos de desenvolvimento institucional no longo prazo e efeitos políticos de políticas públicas.

Em cada processo de introdução das inovações, a especificidade de tecnologias incorporadas baseadas em um mesmo conjunto de artefatos tecnológicos (tecnologias objetivas) tende a ser dada por fatores organizacionais e institucionais, de tal forma que, ao longo de processo de interação de duas vias, são constituídos por diferentes modos de percepção, apropriação, adaptação e uso das inovações. Manifestações dinâmicas das variáveis influem no desenvolvimento institucional subsequente, levando à retro alimentação continuada (FOUNTAIN, 2011).

Foi nesse quadro analítico que foi estabelecida a concepção de “Desenvolvimento Institucional Digitalmente Mediado”, ou DIDM, que vem sendo considerado, de forma apropriada, como extensão da TEF sob perspectiva dinâmica. Assim, se a teoria original de Fountain permite analisar efeitos não esperados de processos decisórios correlatos à incorporação de tecnologia, como antecipado, não alcança os mecanismos e processos através dos quais tais efeitos ocorrem com precisão. Além disso, se tomarmos o tempo decorrido desde o início do emprego de tecnologias digitais em instituições públicas, essa precisão se mostra relevante para entender os condicionantes institucionais envolvidos. Por este motivo, torna-se relevante agregar as concepções de *path dependency* e de “retornos crescentes” ao contexto de análise do problema central do presente estudo. Essas concepções serão referência para análise dos casos selecionados para compor a investigação empírica do presente estudo.

Tal entendimento, em articulação com o referencial apresentado no tópico anterior, referente ao Estado de Bem Estar Social, será a base para análise do caso investigado.

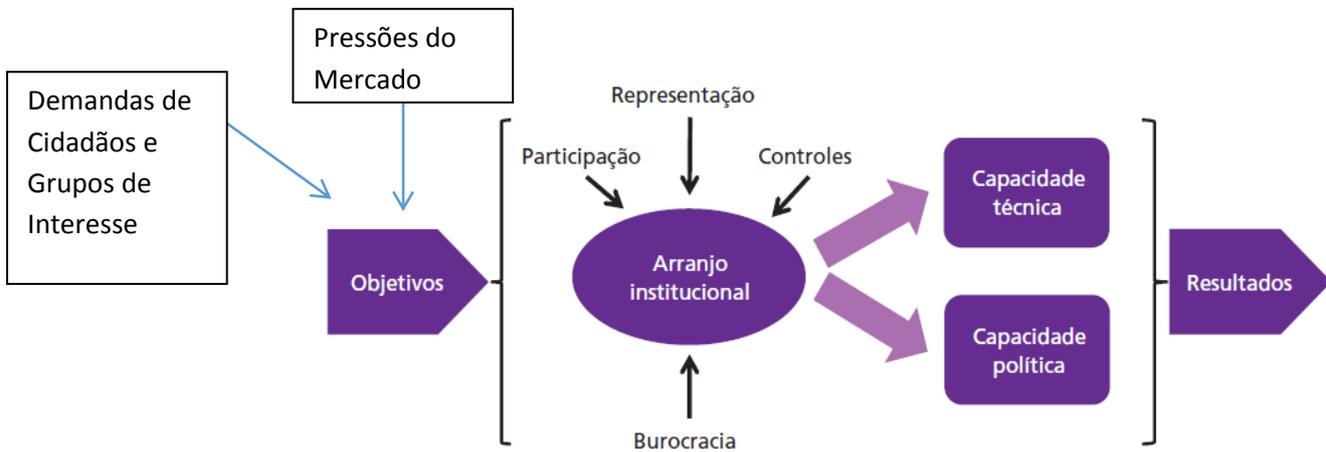
2.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO

O capítulo buscou resgatar, de forma articulada, o significado e as causas do Estado de Bem Estar Social, bem como suas demandas por construção de capacidades estatais e por desenvolvimento institucional no longo prazo, aí incluída a temática da digitalização.

Na expectativa de ilustrar esse recorte teórico, apresenta-se o diagrama a seguir, onde se tem esboço de representação gráfica do Estado de Bem Estar Social, entendido aqui, acima de tudo, como a materialização de conjunto de políticas públicas articuladas. Dessa forma, é possível considerar que os objetivos e resultados referidos na figura possam ser associados tanto ao WFS, quanto de forma mais específica à política previdenciária, objeto específico do presente estudo. Importante destacar também que se o elemento associado ao arranjo institucional do modelo está submetido a pressões da participação, da representação, dos

controles e da burocracia, com o que foi estudado sobre Bem Estar Social, é possível entender que os objetivos que se mostram como insumo ao diagrama estão associados basicamente a demandas de trabalhadores e pressões do mercado.

Figura 3 - Causas de WFS e Modelo Analítico de Policy, Instituição e Capacidade Estatal



Fonte: Elaboração da autora, com base em Gomide e Pires (2014).

No caso em estudo, essa lista curta de efeitos sobre os objetivos da política ao longo do tempo será, em certa medida, representada pelo tratamento das conjunturas críticas sobre o quadro.

3 PREVIDÊNCIA SOCIAL E DIDM NO BRASIL (1988/2013)

“Passa o domingo sozinho
 Segunda-feira, a desgraça
 Sem pai nem mãe, sem vizinho
 Em plena praça
 Vai terminar moribundo
 Com um pouco de paciência
 No fim da fila do fundo
 Da previdência”
 Vai Trabalhar Vagabundo,
 Chico Buarque de Holanda, 1974.

Para cumprir o objetivo de apresentar os resultados da investigação, o capítulo foi organizado de forma a trazer inicialmente a síntese do legado institucional, desde o marco mais antigo da nação, a Independência, em 1822, até o período que precedeu a promulgação da Constituição Federal vigente, 1987. A seguir são apresentados e analisados os eventos mais significativos ocorridos durante os 25 anos que compõem o período de investigação, com o devido apontamento de sua relação mais direta com a política previdenciária ou com os processos de incorporação de tecnologias digitais. Temporalidade e sequência são as bases analíticas desse movimento crucial do estudo, que será finalizado através de síntese dos achados mais relevantes do caso previdenciário com relação ao preconizado pela literatura.

Dois registros são importantes, antes de passar ao conteúdo propriamente dito do capítulo: (i) ainda que, como apresentado em Pierson (2000), o desenvolvimento das instituições nunca seja produto estrito da dimensão jurídica e normativa, essa perspectiva tem inegável capacidade para apoiar a análise das trajetórias. Dessa forma, as trajetórias institucionais anteriores ao período de investigação foram documentadas considerando como marcos a vigência de cada Constituição Federal.; e, (ii) políticas transversais, em especial a de “Governo Eletrônico”, impuseram ao longo do tempo diferentes diretrizes sobre as instituições em análise, que se não definiram os resultados, certamente os influenciaram. Dessa forma, para permitir melhor entendimento do processo de desenvolvimento, eventos relativos à essa política foram incorporados, notadamente a partir da década de 1970, quando foi criada a Dataprev.

3.1 TRAJETÓRIA HISTÓRICA ATÉ 1988: ANTECEDENTES

Para caracterizar os antecedentes da trajetória das instituições previdenciárias, a opção adotada foi resgatar eventos e processos em cenário mais amplo que o correspondente aos órgãos pesquisados. Isso foi feito com o entendimento de que a observação, mesmo que não exaustiva, das mudanças do sistema político nacional ao longo do tempo, em articulação com a gênese e os primeiros passos das instituições responsáveis pela política, será o melhor

método de obter o legado institucional. Por sua vez, para cobrir o período de 165 anos que separam a declaração da independência e a véspera da promulgação da Constituição vigente (1822 a 1987), optou-se por construir uma mirada histórica dividida conforme períodos de vigência dos diferentes ambientes institucionais que antecederam às Cartas de 1988: 1824; 1934; 1937; 1946 e 1967.

Buscou-se construir conteúdos que consideram, mas não se limitam, ao escopo legal, pontuando, sempre que aplicável, as grandes inflexões na economia, na cultura e nas políticas de seguridade social. Assim como, o que se pretende estabelecer é o quadro consolidado do legado institucional “recebido” pelas instituições previdenciárias no início do período de investigação, quadro esse que certamente influenciou na trajetória do desenvolvimento institucional subsequente. E que, em certa medida, ainda hoje influi.

Antes de resgatar esses conteúdos, cabe o registro de que, conforme apontado por trabalhos reconhecidos, a Cidadania brasileira apresenta histórico tortuoso e inconcluso, condição que tem impacto sobre cidadãos, sobre a burocracia e sobre as instituições estatais em geral, com destaque para as relacionadas com a seguridade social e a previdência (CARVALHO, 2002)⁷⁶. Essa condição tortuosa parece derivar e, ao mesmo tempo, retroalimentar profundas desigualdades sociais, com origens em processos anteriores à formação da nação brasileira. Um dos processos cruciais para que esse indesejável quadro se formasse, foi sem dúvida a relação nacional com a escravidão africana. Se não foi única no mundo, a adoção dessa prática no Brasil teve destaque negativo, tanto por ser o caso que envolveu maior número de pessoas, quanto por ser aquele com maior duração entre todas as nações do ocidente⁷⁷.

No caso de mudanças econômicas e sociais, como em processos de urbanização, industrialização ou organização de trabalhadores, em nosso país, ao menos até 1988, tais mudanças foram incapazes de resultar em sustentação para que direitos de Cidadania, políticos, civis e sociais tivessem vigência simultânea e alcance expressivo em termos da população total. Assim, a despeito de melhorias recentemente obtidas nesse tema⁷⁸, conforme demonstram diferentes processos de mensuração, como, por exemplo, o coeficiente de Gini,

⁷⁶ Há obras com variadas ênfases, como os estudos de Fausto (1996), de Iglesias (1993) e de Benevides (1991), dentre outros.

⁷⁷ Sendo destino final de cerca de 40% de toda a população sequestrada da África, o que aponta para o significativo patamar de 3,8 milhões de pessoas escravizadas em convívio com uma população total da ordem de 5 milhões de pessoas no início dos 1880 (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

⁷⁸ Melhorias potencializadas por políticas públicas, com destaque para a previdenciária (em combinação com a econômica no que se refere à valorização do salário mínimo), conforme IBGE (2014).

as profundas e históricas desigualdades ainda mantêm o Brasil como um das nações mais desiguais do mundo⁷⁹. Registrar essa ressalva é fundamental para avançar na pesquisa, pois o leitor poderia ser levado a assumir que o referente empírico se enquadra como sistema político com Cidadania plena e arranjos institucionais democráticos maduros (SCHWARCZ; STARLING, 2015). Ocorre que essa condição é solidamente falseada na literatura, como exemplifica o próprio trabalho recente das autoras citadas. Ainda assim, o que se observa a partir da retomada democrática que conduziu à Constituição de 1988 é a busca continuada por trajetória nessa direção.

Sendo essa a contextualização dos antecedentes à pesquisa, passa-se à apresentação da análise dos seis intervalos de tempo, correspondentes às vigências constitucionais, o que cobre intervalo temporal de longo alcance, que dá o mote da história nacional.

Deve ser registrado que ao mapear as características do processo de construção dessas, configurou-se uma trilha em “zigzague”. Afinal, foi possível observar que três dos processos que originaram as Cartas foram democráticos, enquanto os outros três tiveram viés autoritário; alternando-se, em geral o caráter do regime de uma a outra. Assim, as constituições construídas a partir de processos não democráticos incluem as de 1824, início do Império; de 1937, quando a imposição de texto constitucional por Getúlio Vargas marcou o início do Estado Novo; e, finalmente, a penúltima constituição brasileira, aquela promulgada em 1967, num momento especialmente crítico para a Cidadania dentro do regime militar iniciado em 1964. Esses intervalos deixaram janelas estreitas para o exercício de regimes compatíveis com a democracia, em especial no que se refere às características institucionais e de políticas de bem-estar, como poderá ser visto a seguir, no sentido que as ações observadas no setor foram até então pouco articuladas e elitizadas, na contramão de um sistema de bem estar social que mereça a denominação.

Feitas essas considerações, passa-se a apresentar uma síntese de cada período constitucional experimentado no país.

3.1.1 IMPÉRIO

⁷⁹ Dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) permitem afirmar que o chamado índice Gini, usado internacionalmente para medir a desigualdade e apontar as diferenças entre rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos, teve melhoria expressiva no Brasil entre 2001 (0,594) e 2013 (0,498). De toda forma, ao final do período de investigação, os 1% dos brasileiros mais ricos ainda ganhavam quase cem vezes mais que os 10% mais pobres, marca de concentração de renda muito alta. Reitere-se que esse quadro é histórico, com ciclo de crescimento da desigualdade desde os anos 1960, sendo que o efeito dos anos da ditadura mais recente foi de aprofundar ainda mais essa desigualdade. Nos anos que se seguiram à Constituição Federal de 1988 houve de fato relativa redução, sendo importante firmar que desigualdades estruturais como a de acesso à educação de qualidade passam a se mostrar como primeira linha de desafios (IBGE, 2014).

Quando, em 1824, Dom Pedro I dissolveu a Assembléia Constituinte e impôs sua visão imperial à primeira Carta Magna da nação, provavelmente não imaginou que estaria lavrando a mais longa Constituição Federal, ao menos até essa quadra do século XXI. Os 67 anos⁸⁰ que separam a publicação daquele instrumento e o ano de 1891, quando foi lançada a Constituição Federal que abriria o período republicano, foram marcados por uma identidade nacional frágil, em comparação, por exemplo, com a identidade e força política das províncias, mesmo que formalmente os dirigentes das províncias fossem nomeados pelo imperador, a partir de indicações de oligarquias regionais. As principais características dessa primeira Constituição Federal são relativas ao fortalecimento do poder imperial e à delimitação do direito ao voto, estritamente a homens livres e proprietários, condição que se aprofundava nos requisitos para candidatos, que deviam comprovar renda mínima proporcional ao cargo pretendido. Nesse quadro, provavelmente a mais relevante característica constitucional, no que tange ao problema de pesquisa em análise, é a separação explícita entre “libertos”, ex-escravos ou descendentes diretos de escravos, e os demais brasileiros. Dessas duas categorias, apenas uma delas era composta conceitualmente por cidadãos. Ora, esse caráter refletiu e ao mesmo tempo potencializou extensão da cultura de segregação social, anteriormente já disseminada entre brasileiros, a instituições do Estado (SCHWARCZ; STARLING, 2015). Esse quadro, por sua vez, balizou o florescimento de práticas personalistas e autoritárias no âmbito das organizações estatais, de forma que o exercício do poder público em geral sofria de insuficiência de diretrizes cidadãs, republicanas e se rendia ao clientelismo e ao patrimonialismo, práticas presentes ao longo do processo de institucionalização previdenciária (RAMOS, 1993).

Tendo em vista o ambiente de participação e oposição políticas extremamente limitadas, o Estado brasileiro cumpria papéis clássicos de arrecadar, prover segurança e administrar as garantias ao exercício de direitos políticos e civis, sendo os direitos sociais limitados a raras coberturas assistenciais. Na verdade, um único (o primeiro) instrumento legal relacionado à previdência foi publicado no período, sendo seu objetivo restrito à garantia ao direito à aposentadoria a funcionários dos Correios⁸¹. Ou seja: o desenho do compromisso estatal era de abrangência ínfima em relação ao conjunto de trabalhadores, além de muito restrito em termos do “rol” de direitos. Interessante registrar aqui que, até onde se pode

⁸⁰ Ainda que deva ser registrado que, comparativamente, teve pouca contribuição para construir as capacidades do Estado e de suas instituições (CARVALHO, 2002; SCHWARCZ; STARLING, 2015).

⁸¹ Toda a legislação previdenciária foi consultada a partir da página do Ministério da Previdência Social (www.previdencia.gov.br/legis/).

investigar, a publicação não ensejou mobilização relevante por parte de qualquer outro grupo social no sentido de ter tratamento igualitário. Situação em certa medida esperada, tendo em vista que naquele momento histórico era possível observar insuficiência de percepção social de que fosse cabível a todo cidadão apresentar demandas à autoridade imperial (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

3.1.2 REPÚBLICA VELHA

Com essa base constitucional herdada do Império, a primeira Carta republicana, formulada em 1891, em contexto histórico simultâneo em que, em linha com o cenário internacional, ainda que em ritmo menos acelerado que o de países de industrialização avançada, ocorreram alterações importantes nos sistemas político e econômico nacionais, principalmente no que se refere aos desdobramentos do fim do trabalho escravo, da gênese da indústria e dos efeitos preliminares da urbanização. Como era esperado, o texto afirmou o presidencialismo, sistema que por suposto manteria no ideário popular algo da autoridade central inerente à monarquia recentemente interrompida. De toda forma, algumas sutis diferenças existiram entre os dois primeiros processos e conteúdos constitucionais: enquanto a constituição de 1824 foi a representação estrita da vontade do Imperador, a de 1891 foi escrita por especialistas escolhidos por representantes parlamentares eleitos; e o conteúdo assim produzido foi posteriormente submetido à Assembléia Constituinte, de caráter tão democrático quanto o sistema eleitoral elitista de então permitia⁸². As inovações trazidas em 1891 visavam moldar, ainda que preliminarmente, o federalismo nacional e instituir princípios e mecanismos republicanos, como a independência dos Poderes; alguma redução de limites ao direito ao voto⁸³ e mecanismos para dar início à separação entre Igreja e Estado. Embora o texto da Constituição de 1891 tenha omitido a temática da seguridade social, no período que transcorreu até a Constituição seguinte, de 1934, mudanças cruciais foram introduzidas na forma de instrumentos infraconstitucionais, com destaque para a Lei Elói Chaves (1923), detalhada a seguir.

Ainda assim, muitos dos capítulos referentes a direitos políticos, liberdades civis e funcionamento da administração pública constantes da Constituição Federal de 1891 resultaram inócuos, em função da preponderância do poder político subnacional em relação ao

⁸² Lembrando que, naquele momento, além da exclusão das mulheres do processo eleitoral, a renda e o nível de instrução também eram barreiras, de tal forma que o percentual da população participante do pleito era de apenas 1 dígito, conforme Schwarcz e Starling (2015).

⁸³ Ainda que renda, gênero e acesso à educação se mantivessem como critérios de corte, o que estabelecia pleitos com representatividade rebaixada (a somatória de mulheres, mendigos e analfabetos era bastante superior ao total de eleitores).

federal, que predominou durante a Primeira República. Nesse sentido, os então poderosos presidentes de província atuavam de forma bastante autônoma em relação ao texto constitucional. Assim, como critério mais frequente, a cultura das instituições também pouco se alterou em relação ao traço predominante no período anterior, o misto de clientelismo e patrimonialismo⁸⁴.

Antes da crise de 1929, o país apresentou situação de emprego urbano crescente, associado à organização de trabalhadores que, já então, demandavam mais que salário; demandavam proteção social. Para ilustrar esse último aspecto, vale lembrar que o seguro contra acidentes de trabalho foi institucionalizado, após reivindicações, para algumas categorias. A institucionalização ocorreu num ambiente em que coincidiram os interesses de empregados, que visavam a manutenção de sua saúde, e empregadores, que precisavam conter a ocorrência de acidentes como pré-condição para manter e expandir a produção industrial. Não custa lembrar que até aquele momento não havia qualquer legislação sobre o tema. Foram as pressões sociais, no caso articuladas, que levaram o Estado brasileiro a se posicionar sobre a regulamentação do tema. Nesse quadro foi publicado Decreto-lei que, efetivamente, deu origem à Previdência Social brasileira, instrumento frequentemente referido como Lei Elói Chaves⁸⁵.

O objeto do novo decreto foi, antes de qualquer coisa, um primeiro arcabouço de serviços previdenciários. Assim, embora a legislação original estabelecesse a abertura de apenas uma Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP), progressivamente, entre as décadas de 1920 e a de 1950⁸⁶, centenas de CAP começaram a funcionar.

Foi dessa forma, através de modelo elitista (por alcançar uma parcela reduzida dos trabalhadores do país, aquela que integrava as corporações profissionais mais organizadas) e não estatal (pois eram empregados e empregadores os responsáveis pela gestão das CAP), que o Brasil deu início à internalização da política previdenciária. O papel do Estado nesse momento limitava-se, portanto, à regulação de alto nível das atividades previdenciárias. Mas se o arranjo se firmou como contorno de referência de ações no setor, os espaços para especificidade de procedimentos entre as Caixas se mantiveram abertos, em função da autonomia operacional de cada organização. Algo que, como se verá a seguir, contribuiu para

⁸⁴ Termo usado para nomear os governadores de então.

⁸⁵ Na verdade um decreto lei, o Decreto Lei nº 4.682/1923.

⁸⁶ Sendo que a primeira CAP criada pelo Decreto Lei pioneiro, foi dirigida a empresas de construção e operação de estradas de ferro. Já a última, exatos 30 anos depois, foi a CAPFESP – Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (Decreto nº 34.586, de 12 de novembro de 1953).

firmar importante desafio institucional a ser enfrentado: a construção de um sistema de padrões.

Ainda antes de tratar do período referente à Constituição seguinte, de 1934, é preciso destacar importante mudança no cenário econômico nacional, conexas à crise de 1929. O que ocorreu foi que o modelo econômico nacional de então, fortemente dependente da monocultura cafeeira, sentiu o impacto da crise e abriu oportunidade para avanço (relativo) do ciclo seguinte⁸⁷, o da industrialização. Esse processo, conduzido a partir de 1930 por Getúlio Vargas, de forma similar ao que ocorreu em outros países, coincidiu com a emergência de diferentes fenômenos, com destaque para a organização dos trabalhadores e o comprometimento formal por parte do Estado de ações ligadas ao bem-estar, que passaram a ocupar o status de políticas públicas. Embora, principalmente pela abrangência, ainda não se pudesse pensar num WFS brasileiro.

Nesse quadro, ocorreu a primeira ascensão de Getúlio Vargas à Presidência da República, fechando o ciclo de influência de vigência da Constituição de 1891: a Primeira República. E então, na presença de processos eleitorais com baixa participação e teórica baixa capacidade de oposição⁸⁸, veio a ocorrer uma mudança de liderança - a “Revolução de 1930”⁸⁹, que sabidamente interrompeu o equilíbrio até então reinante na distribuição de poder entre elites regionais.

Essa mudança de liderança veio a se mostrar crucial para o desenho das metas de instituições previdenciárias, e de forma mais ampla, para reposicionamento dos dilemas nacionais em relação à Cidadania. O que ocorreu basicamente pela redução de direitos políticos e liberdades civis por um lado, e por outro, considerando os moldes vigentes, a gradual implantação de ambicioso pacote de direitos sociais. Ou seja: a gênese da proteção social no Brasil ocorreu em presença de medidas autoritárias do Governo Vargas, que alcançaram desde a imprensa através da censura, até as casas legislativas pelo fechamento e

⁸⁷ Note-se que, ainda que na década de 1920 o processo de industrialização já estivesse iniciado (timidamente), a organização dos trabalhadores era até então bastante frágil, em função da insuficiência/inexistência de garantias de participação e oposição (CARVALHO, 2002).

⁸⁸ As eleições de 1930, que tiveram o maior número de votantes até então, foram abertas para limitado contingente de brasileiros habilitados: homens, adultos e alfabetizados, que somava menos de 6% da população geral (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

⁸⁹ O Presidente Washington Luís, com base em São Paulo, indica um paulista para sucedê-lo, o que quebrou acordo com Minas Gerais e provocou movimentações que confluíram na “Aliança Liberal”, proposta inovadora quanto ao nome, o de um gaúcho, à participação e ao conteúdo programático (voltado à modernização, incluindo industrialização e enfrentamento às demandas por direitos sociais e políticos). Candidato oficial, Júlio Prestes venceu nas urnas, mas incidentes, como o assassinato de liderança ligada à oposição, deram força à revolta conhecida como Revolução de 1930. Getúlio Vargas foi empossado por junta provisória e assim teve fim a Primeira República. (SCHWARCZ; STARLING, 2015)

cassação de mandatos ou movimentos dos trabalhadores pela rigorosa intervenção. Em especial, as relações entre Estado, mercado e trabalhadores se mantiveram intensa e cotidianamente embaixo de uma firme influência estatal, engendradas por fenômeno político similar ao corporativismo observado então em países fascistas (em especial na Itália), ainda que com contornos específicos⁹⁰. De toda forma, nesse ambiente onde a regra era a não inclusão de grupos sociais bastante expressivos na população, o próprio sentido de Democracia se distancia do sistema político brasileiro, tendo em vista as noções tratadas anteriormente nesse trabalho (DAHL, 1971).

Essas mudanças políticas se refletiram nos arranjos institucionais, merecendo destaque a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio⁹¹, que determinou pela primeira vez no país estrutura organizacional especificamente dedicada à previdência (na ocasião no nível de um departamento). Importante observar que essa primeira estrutura organizacional previdenciária, em linha com a legislação vigente, explicitava seu vínculo exclusivo com trabalhadores “formais”, excluindo de seu escopo, por exemplo, os trabalhadores agrícolas. Esse desenho das políticas de proteção social sintetizava a visão do governo Vargas acerca das temáticas a serem conduzidas pelo Estado no que se refere às suas relações com trabalhadores e empresas: (i) proteção social, de forma a regulamentar as condições de trabalho e de remuneração, incluindo o tratamento de questões como limite para jornada diária, regulação do trabalho da mulher, do menor, das férias, criação da carteira de trabalho, de pensões e de aposentadorias; e (ii) controle estatal da organização dos trabalhadores, chegando à repressão de movimentos autônomos, especialmente quando comunistas. Nesse sentido, durante a primeira fase da “Era Vargas”, com raras exceções, os sindicatos não eram mais que órgãos de colaboração com o Estado, contribuindo para manter os trabalhadores que os integravam, bem como o conjunto da população, desprovidos de direitos políticos e civis⁹².

⁹⁰ O corporativismo surge como resposta do fascismo italiano para a luta de classes. Sindicatos de trabalhadores e de patrões passam a funcionar de acordo com supervisão do Estado que se apresenta para arbitrar soluções para cada conflito. No Brasil, esse sistema foi experimentado em meio a práticas populistas, especialmente, mas não apenas, durante governos de Getúlio Vargas (SCHWARCZ; STARLING, 2015)

⁹¹ Note-se que esse arranjo fala muito sobre a exclusão, naquele momento, dos trabalhadores rurais e autônomos do rol de direitos previdenciários, garantidos apenas para um “padrão de trabalho moderno”. Enquanto a temática trabalhista ficava anteriormente no Ministério da Agricultura. Importante destacar que quase simultaneamente à criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio foi criado o Conselho Nacional do Trabalho, cujas atribuições incluíam tomada de decisão acerca de temas previdenciários (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

⁹² Adiado a nova eleição e constituinte, Vargas deixava os brasileiros sem direito ao voto para quaisquer postos (a partir de 1932), embora tenha instituído Código Eleitoral moderno e democrático (e ironicamente criando Justiça Eleitoral, voto secreto e outras inovações que permitiriam qualificar o sufrágio, em relação à incidência

Em relação aos direitos sociais, esses surgiram no país em desenhos incipientes, com abrangência bastante restrita, focada basicamente em categorias profissionais urbanas de maior capacidade de organização. Inclusões de grupos de trabalhadores eram feitas a “contagotas”. Assim, enquanto as CAP se multiplicavam, novo arranjo foi desenhado e colocado em cena, na forma da primeira instituição previdenciária de alcance nacional: o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos⁹³. O objetivo da medida, que diversas CAP de uma mesma linha de atividade profissional em uma única instituição – Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAP), operacionalizado pelo Estado, referia-se a reduzir a fragmentação e a falta de padrões entre as Caixas. Esse rearranjo foi conduzido ao longo dos anos seguintes, produzindo ao todo seis IAP, sendo o último deles criado em 1960. Assim, trabalhadores formalmente vinculados a categorias representadas por qualquer dos Institutos, independentemente de haver anteriormente CAP em seu local de trabalho, passaram a ter garantidos os direitos de referência da Lei Elói Chaves. Outros ajustes na política foram gradualmente implantados, com algum efeito na ampliação da abrangência dos direitos (por exemplo, ajustes nos enquadramentos das categorias, considerando a atividade principal das empresas, regramento de situação de empresários por faixa de capital e ainda da ampliação de cobertura no âmbito do setor público). Mas se esse quadro institucional que combinava a existência de uma estrutura no nível federal, o Departamento de Previdência no Ministério da Indústria e Comércio, além de IAP com número decrescente de CAP teve méritos, inclusive por permitir que a responsabilidade do Estado sobre a operacionalização da política fosse assumida de forma gradual, seus efeitos derivados da fragmentação de diretrizes e procedimentos cobrou seu preço sobre o legado institucional da Previdência no Brasil. Afinal, foram três décadas de implementação da política através de múltiplas portas, com direito a convivência de estruturas estatais e não estatais (IAP/CAP). Apenas na década de 1960 a unificação plena dos institutos foi objeto de estudos, que se efetivou com o ato de criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966⁹⁴.

De toda forma, o quadro político do período apresenta em destaque, entre 1930 e 1934, breve intervalo de coexistência de direitos políticos, civis e sociais, que se repetiria em outros períodos de curta duração, até o início da vigência da Constituição de 1988. Mas,

de fraudes durante a Primeira República. Reconhecia direito da mulher ao voto (1932), de certa forma devolvendo apoio durante Revolução de 1930).

⁹³ Decreto n° 22.872, de 29 de junho de 1933.

⁹⁴ O processo se deu por fusão dos seis institutos existentes, operação que envolveu desde patrimônio, pessoal, infraestrutura. O “modo de funcionamento” teve que ser reconstruído.

exatamente porque a Constituição de 1934 não apresentava suporte ao sistema político que Vargas e suas forças de apoio defendiam, foi disparada apenas três anos depois de publicada a Carta de 1934. Assim, o processo para produzir a nova Constituição passou a ter vigência, com o propósito de fundamentar as relações políticas, econômicas e sociais durante o Estado Novo. Evidentemente, consideradas as características do regime, a Carta de 1937 não passou por qualquer processo de consulta a políticos eleitos antes de ser publicada. Adicionalmente, a literatura consultada apontou claras referências dessa Constituição Federal ao fascismo italiano⁹⁵, o que pode ser ilustrado pelos seguintes mecanismos: supressão de partidos políticos; eleição indireta para Presidente, concentração de poderes no Executivo federal em detrimento do Legislativo e Judiciário. Adicionalmente, instrumentos autoritários como a pena de morte, o fim da liberdade de imprensa, entre outros foram inseridos na Constituição Federal.

Nesse cenário, os direitos sociais tiveram avanço importante na forma da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) publicada em 1943⁹⁶. Assim, ainda na vigência da Constituição de 1937 foi estabelecido marco legal para os direitos de trabalhadores, bastante avançado para a época e, em parte, ainda hoje vigente. O Decreto-lei incluía instrumentos que ordenavam e estendiam a legislação previdenciária. Note-se que, ainda que sejam frequentes as associações entre a CLT e sua “equivalente” fascista, a *Carta del Lavoro* de Mussolini⁹⁷, não há como negar que a versão nacional permitiu alcançar efeitos positivos para os trabalhadores com maior intensidade. De toda forma, o problema em investigação se relaciona com avanços introduzidos por esse Decreto-Lei, basicamente através de seus efeitos no sentido de que o instrumento potencializou pressões por melhoria da gestão de instituições ligadas às políticas de proteção social, especialmente no que se refere à sua eficiência.

O esgotamento do Estado Novo, acelerado pela queda do fascismo face à vitória dos aliados ao final da Segunda Guerra, deu lugar a expressivas manifestações populares pela volta da democracia, que foram apoiadas por diversos segmentos inclusive militares. Essas manifestações levaram à deposição de Vargas. Importante reiterar que mesmo que o período

⁹⁵ Movimento político fundado por Mussolini no início do século XX e logo apresentado na forma de partido político (1921) e como doutrina caracterizada por tendências autoritárias, anticomunistas e anti-parlamentares, a favor da auto-suficiência do Estado. A diferença entre fascismo e ditadura, especificamente ditadura militar, se dá porque o poder do fascismo está fundamentado em organizações de massas, com autoridade única. O fascismo pode ser visto como reação ao movimento democrático que surgiu em sequência à Revolução Francesa, assim como pela furiosa oposição às concepções liberais e socialistas (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

⁹⁶ Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

⁹⁷ A “*Carta del Lavoro*” foi publicada pelo governo de Mussolini em 1927. Continha diretrizes para relações de trabalho (patronato, trabalhadores e Estado), é uma das faces de sustentação ao corporativismo.

de 1930 a 1945 tenha sido marcadamente autoritário, a Constituição de 1934 teve seus méritos, que incluem: diretrizes para atuação social inédita do Estado e regulamentação de algumas dos mais relevantes aspectos de relações de trabalho. Quanto aos direitos políticos e civis, mecanismos como o instituto do voto secreto e a ampliação do eleitorado, incluindo mulheres e maiores de 18 anos que não se enquadrassem como “mendigos” ou analfabetos.

Em relação à seguridade social, já na Constituição de 1934 havia sustentação para leis trabalhistas relativamente avançadas para a época: jornada de trabalho de oito horas diárias, repouso semanal e férias remuneradas. Como antecipado, o fato dessa Carta ter sido mutilada em seus capítulos civis e políticos logo depois de sua publicação, em nome da alegada necessidade de fortalecer a segurança do Estado, tratou-se, na realidade, de eufemismo para preparar a ditadura que viria subsequentemente.

Mas se a Constituição de 1934 não se mostrou compatível com o caráter do regime, a de 1937 tampouco se mostrou adequada ao contexto de abertura do regime ocorrido a partir de 1946.

3.1.3 CONSTITUIÇÃO DE 1946

Nesse sentido, a Constituição de 1946 deu suporte ao período democrático ali iniciado e contribuiu sobremaneira para o desenvolvimento do país ao longo da década de 1950, e até que o regime fosse novamente interrompido em 1964. Essa Carta foi marco importante no aperfeiçoamento da legislação de políticas públicas em geral no país e, especialmente, da previdenciária em termos, por exemplo, de inclusão de grupos de categorias antes à margem da política, como profissionais liberais e outros trabalhadores autônomos. Nos anos iniciais da década de 1960, antes do período militar, também ocorreram eventos de destaque relativos à simplificação do arcabouço legal da política⁹⁸, à continuidade de expansão em sua abrangência, inclusive com medidas pioneiras para inclusão (ainda que parcial) de trabalhadores rurais⁹⁹.

Importante registrar também que, considerando o desenho dessa pesquisa, que foi nesse período que foram regulamentadas as primeiras convenções relacionadas à troca de informações entre instituições¹⁰⁰ sobre a contagem de tempo para fins de aposentadoria e valor da contribuição previdenciária, como por exemplo: tempo de serviço público federal e de atividade privada; do campo e da cidade. Note-se que, ao firmar esse tipo de convenção, as

⁹⁸Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS), que unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões.

⁹⁹Lei n° 4.214/ 1963 criou o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL).

¹⁰⁰Lei n° 3.807/1960, regulamentada em sequência através do Decreto n° 48.959-A/1960.

instituições previdenciárias se viram obrigadas a praticar padrões de representação de dados referentes ao ciclo de vida laboral, o que era bastante desafiador na época. Esse desafio se originava nas dificuldades até então expressivas de que as instituições previdenciárias conseguissem efetivar a padronização de procedimentos, considerado legado fragmentário referente aos modos de operação de diferentes CAP e IAP. De toda forma, o processo de troca institucional de dados teve efeito gradual, mas positivo, sobre esse aspecto.

Ocorre, que de forma similar ao que ocorreu em 1934, quando Constituição “democrática” teve vigência, mesmo que fartamente emendada, durante o período autoritário, a Constituição de 1946, garantidora de direitos políticos e civis, foi emendada, mas mantida como referência nos primeiros anos do regime militar, instalado em 1964, até que a Carta de 1967 fosse publicada. As emendas ao texto constitucional de 1946 então providenciadas eram majoritariamente relativas a usos da política de segurança nacional para justificar suspensão de diferentes direitos.

Ainda assim, nesse período, inovações legais de vulto foram incorporadas à regulação de políticas públicas, em especial à Previdência. Algumas delas ainda hoje se mantêm vigentes: (i) criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS, através da Lei nº 5.107/1966); (ii) criação do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) (respectivamente pela Lei Complementar nº 7 e nº 8/1970); (iii) garantia ao direito previdenciário, ainda que em patamar “de plano básico”¹⁰¹, aos trabalhadores rurais. Nota-se que esses instrumentos ligados basicamente ao financiamento e à abrangência de políticas de seguridade teriam, em cenário do atual exercício democrático, disputas de grupos de interesse, com tendência a prolongar os trâmites dos processos decisórios, tanto no Executivo, quanto no Congresso. Sendo o regime autoritário e estando, portanto, a oposição emudecida, as medidas se efetivaram quase que automaticamente, no formato estabelecido por tecnocratas orientados por diretrizes sem voto. Nesse contexto, conforme expresso em figuras anteriores inspiradas em Gomide e Pires (2014), as salutares pressões exercidas sobre arranjos institucionais próprias de períodos democráticos, a saber: participação, representação e controles, perdem força em função do autoritarismo. Com efeitos sobre amplo leque de componentes do sistema político, que tendem a incluir o próprio desenvolvimento institucional, a construção de capacidades e mesmo os resultados da política.

¹⁰¹ A abrangência do plano básico foi objeto de ampliação, através do Decreto-Lei nº 704, de 24 de julho de 1969.

Retomando ao tratamento da questão constitucional durante o regime militar inaugurado em 1964, vale destacar que logo que foi evidenciado que a Constituição de 1946 não atenderia ao sistema político vigente, novo processo de formulação foi aberto.

3.1.4 CONSTITUIÇÃO DE 1967

O texto produzido foi, apenas por formalidade, apresentado ao Congresso, que, amplamente controlado pelos militares, o aprovou na forma da Constituição de 1967. Seu conteúdo é sintético e conservador em alguns aspectos, como, por exemplo, na manutenção do desenho de competências federativas. Mas o traço mais característico dessa Constituição foi de fato o autoritarismo, seja na forma da institucionalização do mecanismo de eleição indireta para Presidência da República, ou da prerrogativa de suspensão de garantias dos magistrados, ou ainda pela simplificação de trâmites para alteração do texto constitucional, na forma de instrumentos denominados Atos Institucionais (AI)¹⁰², majoritariamente voltados à supressão de liberdades civis, com efeito negativos sobre a ainda incipiente noção de Cidadania no país (SCHWARCZ e STARLING, 2015).

Do ponto de vista de arranjos institucionais da Previdência Social, o período foi profícuo. Com base em pesquisa recente nas páginas das instituições previdenciárias¹⁰³ foi possível estabelecer que durante o período de vigência da Constituição de 1967 foram criadas duas instituições centrais para a política previdenciária: o Instituto Nacional de Previdência Social - INPS em 1966 e a empresa pública de processamento de dados, a Dataprev em 1974.

Naquele contexto, a orientação dos dirigentes públicos brasileiro incorporava diretrizes de modernização e eficiência do serviço público. Parece ter vindo dessas diretrizes a decisão de unificar os Institutos de Aposentadorias e Pensões, tendo em vista o potencial de melhoria das capacidades técnico administrativas, com a expectativa de obter ganhos de escala. Ocorre que a diversidade dos legados culturais que foram a base para gênese tanto do INPS, quanto uma década a seguir da Dataprev, era de tal ordem que a criação de consensos se mostrava desafio considerável. Isto porque, os servidores alocados às novas instituições foram transferidos de IAP e CAP pré-existentes. Sem uma política transversal seja para a

¹⁰² Para se ter uma noção da frequência desses instrumentos, apenas entre 1964 a 1969 foram decretados 17 atos institucionais, regulamentados por 104 atos complementares. Dentre os atos do período, o AI-5, de 13 de dezembro de 1968, se destacou por estabelecer poderes absolutos ao regime e provocou, dentre outros retrocessos, o fechamento do Congresso Nacional por quase um ano e a suspensão de direitos básicos como a liberdade de imprensa e o *habeas corpus* para “crimes políticos” (SCHWARCZ e STARLING, 2015, com dados complementares obtidos no site do Senado Federal).

¹⁰³ Sendo as urls: www.previdencia.gov.br para o Ministério, www.inss.gov.br para o Instituto Nacional de Seguro Social e dataprev.gov.br, a da empresa de informática que atende à Previdência.

Previdência, seja para a incorporação de tecnologias, esse foi o grupo de profissionais (vindo de variados e fragmentados espaços de trabalho) que fundamentou processos decisórios relevantes, como foi o caso da arquitetura tecnológica a ser usada no âmbito previdenciário, que ocorreu no início dos anos 1980. Em certo sentido, essa escolha ilustra outros processos decisórios do período, tendo em vista que os critérios adotados foram basicamente: menor curva de aprendizagem, maior simplicidade de implementar alterações nos artefatos, independentemente de envolver maiores custos relativos que outras alternativas. Ou seja: potencialmente a escolha seria capaz de conduzir a resultados rápidos, ainda que com baixa flexibilidade, sem que a questão financeira, escondida pela opacidade do regime, tivesse o peso necessário.

Os desdobramentos desse processo decisório permitiram que em um período relativamente curto, ainda nos primeiros anos da década de 1980, todas as agências previdenciárias estivessem informatizadas em um nível básico. No entanto, como se verá, a decisão teve custo institucional bastante alto nas décadas seguintes, quando, aos crescentes preços dos bens e serviços da plataforma, se associou à condição de contratação dirigida a fornecedor exclusivo da tecnologia inicialmente especificada. O quadro assim constituído permitiu agilizar um primeiro passo na informatização das agências, mas foi também, já nos primeiros anos de abertura democrática, a principal razão para o estabelecimento de conjuntura crítica de tratamento delicado, conforme será descrito no tópico a seguir.

Mas se os anos 1970 e a primeira metade da década seguinte tiveram esse contorno de avanços na construção de capacidades para a política de desenvolvimento institucional com vistas a aumento da eficiência de prestação de serviços, em cenário autoritário, a partir da década de 1980, o fechamento do regime perdeu força. Isso em função da incapacidade do país de manter o crescimento econômico, o que por sua vez teve efeitos na condução da política previdenciária. Esses efeitos se apresentaram tanto na forma de aumento do desemprego, com a consequente sobrecarga das ações compensatórias, como na queda da arrecadação da Previdência.

No caso brasileiro, os efeitos da crise, ainda que de difícil mensuração, inclusive pela sua multidimensionalidade, parecem ter atuado no sentido de contribuir para o aumento de movimentos sociais pelo retorno da democracia, num quadro em que o ciclo de desenvolvimento nacional iniciado durante aquela ditadura se esgotou. Internamente à

administração, a crise econômica teve efeitos no sentido de frear a expansão e a qualificação de capacidades estatais no setor¹⁰⁴.

De toda forma, o desenho centralizado da política expresso em reformas institucionais que passaram a vigor a partir de 1964 (em ambiente preponderantemente autoritário e corporativista), parece ter implicado em incentivos para que a permeabilidade às práticas clientelistas se mantivesse como característica relevante. O que pode ser ilustrado, por exemplo, pelas indicações de oligarcas para cargos de agentes ou gerentes médios da previdência, ou ainda pelo aumento atípico do número de benefícios concedidos em períodos anteriores às eleições (FLEURY, 2005; LIMA, 2010).

Assim, pelo exposto, deve-se registrar que, em síntese, os antecedentes ao período de investigação mostram como marca nítida o corporativismo, que, em certa medida, se coloca como inverso da Cidadania, pelo seu caráter seletivo, não universal. Se esse aspecto do legado se mostraria potencialmente danoso para o empreendimento das mudanças que logo a seguir a Constituição passaria a exigir, a frequência de descontinuidades de características do sistema político tampouco contribuiu para o fortalecimento das instituições previdenciárias.

O que pode ser confirmado pela observação de síntese das fases da trajetória do arranjo institucional em análise:

- (i) Criada em 1923, até o início de 1963, a política teve abrangência restrita a trabalhadores de algumas poucas categorias profissionais, que tinham em comum o fato de serem urbanas e organizadas. Nesse quadro as ações eram conduzidas de forma fragmentada, sendo pequeno o papel do Estado, que basicamente autorizava o funcionamento de unidades previdenciárias auto-geridas, basicamente sob a forma de CAP, instituições que refletiam corporativismo.
- (ii) Após 1964 e até o início da década de 1980, o sistema previdenciário foi gradualmente redesenhado com vistas a buscar racionalidade administrativa, valor de destaque para a administração autoritária praticada no período. Assim, gradualmente, as centenas de CAP foram concentradas em número mais gerenciável de entes: os seis Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP); processo que logo depois, no ano de 1966, foi substituído por um único Instituto para operacionalizar a política. No entanto, esses

¹⁰⁴ Como se pode ver na Constituição de 1967 e leis complementares, a base de financiamento da previdência no período era o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS).

ajustes sucessivos no arranjo institucional da política foram propícios para que as práticas corporativistas e fragmentadas experimentadas nas organizações preexistentes fossem herdadas pelo INPS, instituição criada com a pretensão de rapidamente estabelecer padrões nacionais para a previdência. Ou seja, os caminhos de trajetória dos diferentes CAP e, posteriormente, IAP contribuíram para o fortalecimento de *feedback* positivo, o que retardou a efetivação das mudanças, com destaque para aquelas correlatas à efetiva disseminação de padrões de procedimentos de prestação de serviços. Ainda assim, é relevante registrar que ao longo desse período, algumas inovações na política tiveram papel na preparação das mudanças, como é o caso do atendimento a trabalhadores rurais, que em 1971 passaram a estar legalmente cobertos pela política, ainda que sem garantia ou equivalência financeira do conjunto de direitos.

- (iii) Entre 1980 e 1987, o país atravessou período em que tanto condições econômicas internas, quanto as externas, eram desfavoráveis, tendo se esgarçado os mecanismos estatais existentes de financiamento da previdência¹⁰⁵. Em paralelo, as movimentações pela reconstrução da democracia tencionavam as instituições do Estado, aí incluídas as previdenciárias.

Em complemento, cabe lembrar que ao final desse período histórico aqui tratado, que antecede o intervalo da investigação, não existiam soluções baseadas na internet em estágio de maturidade capaz de sustentar o uso em instituições de porte, não se justificando falar em DIDM até aí. Da mesma forma que ocorria em outros países, os usos de informática feitos ao final da década de 1970 e na década de 1980 por instituições previdenciárias brasileiras eram “do balcão para trás”, sem que houvesse a menor possibilidade de atuar em rede, em tempo real, ou substituir documentos analógicos por versões dos mesmos em meios digitais, de forma a contribuir para o alcance de maior eficiência na prestação dos serviços previdenciários, que ainda tinham abrangência limitada a corporações.

Até que com o advento da Constituição Federal de 1988 essa abrangência se amplia, em face da diretriz de inclusão. Identificar e analisar o quadro ao longo das duas décadas e

¹⁰⁵ Nesse período, a concentração de renda relativa a aposentadorias e pensões (1983 a 1985) superou o índice de Gini no caso brasileiro, de tal forma que a Previdência acabava contribuindo para aumentar a desigualdade (POCHMAN, 2004).

meia que correspondem ao período delimitado para a pesquisa, passos apresentados a seguir, são atividades que permitirão dialogar com a herança aqui tratada, entender um pouco mais da política no tempo presente.

3.2 PERÍODO DE INVESTIGAÇÃO

Os principais insumos para construção da pesquisa acerca do desenvolvimento institucional digitalmente mediado em instituições previdenciárias brasileiras, no período compreendido entre 1988 e 2013, foram obtidos através de levantamento documental. Nesse sentido, tiveram especial importância, além das páginas oficiais das instituições em análise, obras patrocinadas pelas agências¹⁰⁶. Além disso, sempre que se fez necessário foram empregados na pesquisa dados estatísticos produzidos pela Dataprev e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹⁰⁷.

Esses insumos, em conjunto com documentos de outros órgãos públicos e trabalhos acadêmicos que focaram a temática, permitiram construir o quadro sinóptico apresentado a seguir, que sintetiza os eventos mais relevantes ao caso, com destaque para as conjunturas críticas e resultados alcançados pelas instituições. O quadro assim constituído é a base analítica dos parágrafos a seguir. Para permitir que o leitor tenha melhores condições de se situar no tempo político, foi introduzida identificação do governo vigente em cada período. Adicionalmente para facilitar a visualização da dimensão de gestão e da dimensão tecnológica, os eventos foram distribuídos em duas colunas. No entanto, como se verá a seguir, as características de alguns dos eventos em destaque transcendem essa divisão, por apresentarem dependências nas duas dimensões investigadas, o que parece confirmar a adequação da escolha desse projeto de pesquisa no sentido de empreender a análise do arranjo institucional como um todo.

Adicionalmente, cabe o registro de que o anexo 2 apresenta tabela de eventos correlata ao DIDM em análise, com maior nível de detalhe.

¹⁰⁶ Com destaque para o trabalho organizado pela Dataprev “*A virada da previdência social: como acabaram as filas nas portas das agências*” (2013). Essa obra, de caráter não acadêmico, retrata o processo de desenvolvimento numa perspectiva temporal próxima da empregada nessa pesquisa, se valendo de depoimentos de atores intervenientes. Nesse sentido, assumiu papel significativo para o presente estudo, especialmente nas etapas de identificação dos demais documentos internos, aí incluídos atos normativos e relatórios técnicos.

¹⁰⁷ Do acervo da Dataprev (<http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>) foi possível obter dados específicos da temática previdenciária. Enquanto o IBGE (<http://www.ibge.gov.br/home/>) foi referência para dados econômicos e demográficos. Nos casos em que se fez necessário obter dados sobre acesso da internet foram usadas séries produzidas pelo Centro Regional de Estudos para Desenvolvimento da Sociedade da Informação (cetic.br), departamento do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (nic.br), que implementa as decisões e projetos do Comitê Gestor da Internet do Brasil (cgi.br)

Quadro 1 - Quadro Sinóptico DIDM de Instituições Previdenciárias no Brasil pós 1988

	Arranjos Institucionais	Tecnologias incorporadas a Instituições
1988 Sarney	CF1988 Previdência passa a integrar Seguridade Social, aproximação com WFS social democrata	
1989 a 1998 Sarney Collor, Itamar e 1º. FHC	Filas externas crescem Criado INSS Novo Modelo de Gestão – NMG (PDRAE/NPM)	Iniciativas embrionárias de política transversal de incorporação de tecnologias digitais ao governo Investimentos na Dataprev caem
1999 a 2002 2º. FHC	Conjuntura crítica 1: Ministério Público Federal (MPF) e Tribunal de Contas da União (TCU): acionam Previdência para substituir plataforma tecnológica Iniciativas para mudança na lógica do NPM: aumento da abrangência da terceirização, mecanismos de competição entre agências	
2003 a 2004 1º. Gov Lula	Conjuntura Crítica 2: Perda de credibilidade institucional, face à intensa cobertura da mídia ao caos formado por filas e fraudes Continuidade de preparação da mudança: concurso público, fim da terceirização, piloto PGA e melhoria infraestrutura de redes, computacional e de informações – Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).	
	Presidência da República firma compromisso de acabar com filas Instituições previdenciárias alinhadas com metas do Governo Central-135 implantada	Publicação de arquitetura de padrões: ePING Sistemas e infra-estrutura de rede e hardware permitem comunicação APS /Central 135
Resultado 1: Fim das filas nas portas das agências		
2007 a 2008 2º. Gov	Orçamento Federal viabiliza regulamentação das gratificações por desempenho dos servidores Plano de expansão da rede de APS	Dataprev inicia desenvolvimento de novos sistemas para processos de trabalho mapeados pelo INSS. Novo CNIS e Sibe – soluções para cadastro e gestão de benefícios remetida a fábrica de softwares.

Lula 2009 a 2010	<p style="text-align: center;">Resultado 2: Reconhecimento automático de direitos/Aposentadoria em 30 min</p> <p style="text-align: center;">Extrato Previdenciário e Carta Aviso de Direito</p> <p style="text-align: center;">Investimento recorde em tecnologia</p> <p style="text-align: center;">Sala de Monitoramento: atendimento em tempo real com metas e indicadores</p>
2011 a 2013 1º. Gov Dilma	<p style="text-align: center;">Melhoria do atendimento como meta permanente</p> <p style="text-align: center;">Resultado 3: MPF e TCU consideram determinações sobre a plataforma tecnológica cumpridas</p>

Fonte: Elaboração da autora, com base em consulta às fontes secundárias anteriormente mencionadas.

Esse quadro, composto por conjunturas críticas, eventos e resultados, será objeto de detalhamento nos parágrafos a seguir, com apoio do referencial teórico consolidado nos capítulos anteriores e o objetivo de permitir o aprofundamento da compreensão do problema que orienta a investigação: *Por que conjunturas críticas exógenas tiveram implicações expressivas no desenvolvimento institucional digitalmente mediado de instituições previdenciárias brasileiras entre os anos de 1988 e 2013?*

Nessa linha, há de se destacar de início que, em muitos aspectos, o processo político que antecedeu e o que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988 poderiam ser tomados como conjuntura crítica de partida para a investigação. Isso porque a Constituição Cidadã se configurou como ponto de inflexão na temática da Cidadania e dos direitos sociais. Ainda que, conforme defendido no institucionalismo histórico, as conquistas ali consagradas não possam definir o futuro, conforme MAHONEY (2005). Assim, foram estabelecidos novos contornos para instituições e para a política previdenciária, contornos esses em muito diversos dos preexistentes, ainda que, como veremos, foram implementados de forma incremental e não completa¹⁰⁸. Por essas razões, decidiu-se pela adoção de tratamento dessa importante mudança constitucional como parte do processo de desenvolvimento das instituições do setor.

De toda forma, as mudanças formalmente instituídas na Previdência Social em 1988 podem ser sintetizadas no afastamento do caráter corporativo da política, que prevalecia no período anterior, através de trajetória em direção a caráter inclusivo, cidadão. Ou dito de outra forma, os conteúdos dispostos na Constituição em análise, já no seu Capítulo II, remetem a uma concepção de políticas sociais que se aproxima do regime de WFS social-democrata,

¹⁰⁸ As EC que trataram de regulamentar o tema, em especial a EC 20/1998, “suavizaram” parte do disposto originalmente.

uma mudança de peso, portanto. Nesse sentido, ao cobrir os vinte e cinco anos seguintes à Constituição Federal de 1988, esse estudo se situa em período “central” da transição entre os desenhos de regime, bem como da seguridade e previdência social. Ao longo dessa transição de modelos se observou a intensificação de pressões de diferentes atores sobre as instituições previdenciárias, com destaque para cidadãos demandantes de direitos, da mídia e de órgãos de controle. Equacionar essas pressões por sua vez exigiria a efetivação de desenvolvimento institucional de vulto, que ao coincidir historicamente com a emergência da Era Digital¹⁰⁹, veio a se constituir como processo de desenvolvimento institucional com especificidades que justificam o emprego de noção e nomenclatura próprias: desenvolvimento institucional digitalmente mediado.

Essas especificidades se manifestariam na prestação de serviços relativos ao acesso a direitos previdenciários, logo na sequência da promulgação da CF1988, sendo relevante registrar: o aumento da participação no sistema previdenciário¹¹⁰, o que se daria através de impulso patrocinado por governantes cientes de sua responsabilidade em incentivar a inclusão previdenciária entre trabalhadores sem vínculo empregatício¹¹¹, ainda que em diferentes intensidades nos diferentes governos que se sucederam no período. Afinal, do ponto de vista da abrangência, a grande alteração constitucional para a Previdência veio na forma de etapa anterior ao acesso aos direitos, tendo em vista que, a exemplo do que ocorre na maioria dos países, foi mantida a exigência de que cada cidadão contribua para o sistema previdenciário para acesso aos direitos, mas simplificadas as condições de contribuição. Ou seja, a ampliação do direito previdenciário que veio em 1988 referia-se de fato à institucionalização da lógica de que cada cidadão brasileiro em idade economicamente ativa¹¹² passasse a ter por lei, explicitamente, alternativa para contribuir com o sistema, contando para isso inclusive com incentivo do Estado. E, ao exercerem regularmente o direito de contribuir, mesmo não sendo vinculados a quaisquer corporações, passariam a estar incluídos no acesso aos direitos previdenciários, proporcionais às condições de contribuição.

¹⁰⁹ Conforme tratado já na seção introdutória do presente estudo, a noção de Era Digital refere-se ao período histórico coincidente com a popularização da internet (a partir dos anos 1990), no qual tem prevalecido modelo econômico e social suportado por representações binárias de dados, processados por dispositivos computacionais conectados em rede.

¹¹⁰ Em 2013 quase 70 milhões de brasileiros contribuía para a Previdência, uma relação da ordem de 35% da população total (DATAPREV, 2013).

¹¹¹ Uma vez que esses grupos (autônomos e microempresários) não têm obrigação de optar pela Previdência Social, lhes sendo facultativa a inclusão. No Brasil a obrigatoriedade de contribuição vem se mantendo apenas para trabalhadores com vínculo empregatício formalizado, inclusive servidores públicos (BRASIL, 1988).

¹¹² Adota-se como limite 14 anos, conforme usado pelo IBGE na PNAD contínua (IBGE, 2014).

O desenvolvimento institucional necessário para que esse regime de “previdência inclusiva” se instalasse no país exigiu a construção e aperfeiçoamento de capacidades, tanto técnico-administrativas quanto capacidades políticas. Essa exigência relacionava-se, por exemplo, à ampliação da rede de atendimento, de forma a acompanhar o aumento superior a 100% do número de contribuintes e de 300% dos beneficiários, entre 1980 e 2013, conforme Anuário Estatístico da Previdência. O que ocorreu gradualmente, por exemplo, com a duplicação do número de APS, chegando ao patamar de 1500 em 2013, e, foi acompanhado por iniciativas para desenvolvimento de habilidades de negociação dos servidores em suas atividades cotidianas e em resposta a manifestações de cidadãos, no cumprimento de seus direitos de participação e controle social, como pode ser exemplificado pelo sistema de Ouvidoria da Previdência (DATAPREV, 2013).

Nesse quadro, uma vez que no período anterior o autoritarismo manteve a arena decisória da política fechada e opaca, potencializando para bloquear habilidade de burocratas do setor para interlocução com diferentes grupos de interesse. E no processo gradual de reconstrução da democracia, reativar mecanismos de participação e controles à ação do Estado viria a cumprir importante papel para a condução da política. O quadro, também coincidente com período de grave crise econômica internacional, abriu a década de 1990 no país: empossado o primeiro presidente eleito desde 1960, Fernando Collor, a orientação que predominava era próxima ao Novo Gerencialismo Público – NPM. Embora pouco elaboradas, as ações governamentais do período denotavam interesse em retardar o acesso aos novos direitos e busca por economia em gastos públicos associados à gestão das instituições públicas. Assim foi conduzido no período redesenho institucional, que visava constituir instituições mais “modernas” e “enxutas”. O que foi feito no âmbito da Previdência pode ser sintetizado pela criação de nova autarquia para operacionalização da política, o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS)¹¹³, medida que, no entanto, não foi acompanhada da destinação de recursos orçamentários, administrativos e tecnológicos que permitisse efetivar o desenvolvimento de capacidades necessárias para cumprimento da missão expressa na CF1988. Especificamente, no que tange à incorporação de tecnologias computacionais, houve expansão relativa no período, sendo necessário ressaltar, no entanto, que as funções cobertas

¹¹³ O órgão foi criado através do Decreto nº 99.350 de 27 de junho de 1990 mediante a fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) que tratavam respectivamente de arrecadação previdenciária e gestão de benefícios. As funções correlatas à política de saúde, inclusive aquelas relacionadas a recursos computacionais, foram deslocadas para o recém criado Sistema Único de Saúde – SUS, conforme página oficial da Previdência: www.previdencia.gov.br.

pelas ferramentas se limitavam ao cadastro básico dos cidadãos e ao registro de suas solicitações e correspondentes decisões dos servidores.

De toda forma, há de se destacar que ao criar Instituto reunindo funções previdenciárias nas áreas de arrecadação e de gestão de benefícios, e, simultaneamente acelerar a incorporação de computadores, os dirigentes visavam basicamente alcançar maior eficiência institucional, sem focar a melhoria de atendimento aos cidadãos. Considerados os objetivos da mudança institucional, especificamente no que se refere à modernização através do uso de computadores, pode-se considerar que houve relativo êxito, em especial se os resultados comparados ao que se via em outras políticas públicas no país. A exceção da Receita Federal, todas as demais instituições nacionais responsáveis por políticas públicas (meio ambiente, saúde, educação) não possuíam infra-estrutura tecnológica comparável, naquele momento histórico. Mas, por não terem sido dirigidas à melhoria do histórico problema previdenciário de atendimento, materializado em longas filas externas às agências, sobre essa dimensão não tiveram efeito. Ao contrário, até a metade da primeira década dos anos 2000, os problemas das filas só se agravaram (CEPIK; CANABARRO, 2014; SOARES FILHO; TOTE, 2015).

O governo seguinte, de Itamar Franco, que sucedeu Collor ao final de 1992, permitiu ligeira reversão das medidas gerencialistas, com destaque para a realização de concurso público para o INSS. Mas as teses do NPM voltariam com força a orientar a gestão pública durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso; agora de forma sistemática e com destacados desdobramentos em instituições previdenciárias. Nesse sentido, cabe resgatar que uma vez consolidado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, a Previdência passou a ser objeto de processo mais estruturado de transformação, um caso piloto do Plano. Caracterizado por aumento substantivo da importância do uso de recursos computacionais para as instituições previdenciárias, o piloto supervalorizava ainda a terceirização dos serviços, ainda que finalísticos¹¹⁴.

¹¹⁴ No período para proceder à expansão do parque, foi necessário reavaliar decisões tomadas quando da criação da Dataprev, ainda na metade dos anos 1970, que apontaram para plataforma dependente de fornecedor, a Unisys. Ao revalidar a escolha na década de 1990, a Dataprev, em articulação com o INSS e o Ministério, demonstrou que continuava a valorizar critérios como redução de riscos de descontinuidade e atualização ágil, em detrimento de custos superiores aos das alternativas (DATAPREV, 2012). Decisão que converge com o estabelecido em Fountain (2011), no sentido em que as condições específicas de manifestação de feedback positivo em contextos de uso intensivo de tecnologia, como o de instituições previdenciárias no Brasil dos anos 1990, envolve investimentos e aprendizado em recursos tecnológicos pré-existentes, fatores que se somam aos elementos que tradicionalmente alimentam comportamento de resistência a mudança. Daí resultando a

Durante todo o período, o contexto político foi de debate, com poucos avanços em termos da regulamentação do texto constitucional, parcialmente contemplados com a publicação da EC 20/1998. O que não quer dizer que as instituições previdenciárias tenham tido dez anos de letargia: até porque as demandas do público alvo da política cresciam em paralelo à diversificação do perfil dos beneficiários¹¹⁵. Esse crescimento ilustra um dos aspectos do percurso experimentado pelas instituições entre o modelo previdenciário corporativo, anterior a 1988, e o “universal” que a partir daí passou a ser buscado.

Retomando ao quadro político mais geral, é relevante considerar que os efeitos da crise econômica internacional iniciada na década de 1970 se fizeram sentir nacionalmente até, pelo menos, os anos 90. O que, dentre outros efeitos, reforçou a adoção de práticas gerencialistas, conforme anteriormente referido. Ou seja: tanto no Brasil, quanto em outros países da América Latina, a expansão de direitos de seguridade social foi extemporânea em relação ao que ocorreu nos países centrais¹¹⁶, em função do cronograma dos processos de redemocratização do subcontinente. Dessa forma, as instituições estatais brasileiras, com de outros países sul americanos, enfrentaram naquele período o duplo desafio de responder à crise econômica e simultaneamente construir capacidades que permitissem ao Estado responder à noção requalificada de Cidadania, e, em especial no que se refere ao exercício da tríade de direitos apresentados em Thomas Marshall: civis, políticos e sociais. A condução do desenvolvimento institucional no setor, no entanto, ficou restrita por longo período à busca de metas ligadas à eficiência financeira, em cenário onde estava dada baliza entre demandas sociais por acesso a direitos e exigências de redução de despesas públicas, conforme tratado em Delgado (2005).

A ênfase na dimensão financeira que predominou na década de 1990 não contribuiu para reduzir o déficit de capacidades do Estado em relação a garantias de direitos previdenciários. De fato, já ampliados nas duas décadas e meia de ditadura, esses déficits, assim se mantiveram até os primeiros anos do século XXI. Assim, as melhores expectativas de brasileiros quanto ao novo regime foram gradualmente substituídas por falta de credibilidade nas instituições do Estado, em alguns casos em níveis mais elevados que no

permanência de modelo tecnológico implantado. Como eventos subsequentes demonstram, a decisão teve implicações consideráveis no futuro institucional.

¹¹⁵ No ponto inicial do intervalo temporal da pesquisa, 1988, o sistema previdenciário deu início a menos de 1,5 milhões de benefícios, enquanto em 2013 esse número foi superior a 5 milhões, configurando um aumento muito substantivo e superior ao da população. Os dados foram obtidos em: <<http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>>.

¹¹⁶ No caso geral, países centrais consolidaram seus WFS com antecedência de décadas em relação aos efeitos da crise (DELGADO, 2005).

período autoritário. A partir dos Governos de FHC¹¹⁷, a forma adotada para tentar reverter essa realidade foi aprofundar estratégias inspiradas no receituário gerencialista, em especial ao caso piloto da Previdência, conforme anteriormente referido (PAULA, 2005). Assim, num quadro em que traços do legado institucional patrimonialista e burocrático se mantinham, o gerencialismo passou a disputar a cultura institucional da Previdência, sofrendo diferentes formas de resistência ao longo do tempo.

Foi nesse contexto que os principais eventos relativos ao Desenvolvimento Institucional Digitalmente Mediado na Previdência ocorreram.

Pelo que foi possível apurar, as razões para a escolha do Instituto como piloto eram associadas à¹¹⁸: (i) receita considerável, e em crescimento com o aumento da inclusão previdenciária; (ii) gestão de serviços correlatos à política envolver grande responsabilidade social, dada pelo grau de dependência dos benefícios para sobrevivência de dezenas de milhões de famílias. Analisar o processo de adoção de práticas gerencialistas nesse contexto permite identificar que, em linha com o preconizado pelas formulações internacionais, as inovações propostas se inspiravam majoritariamente em modelos adotados pelo setor privado, com a promessa de que sua adoção resultaria em aumento de eficiência e controle.

As resistências dos servidores do Instituto à maioria das propostas eram então fundamentadas no argumento de que o setor público e a Previdência Social têm especificidades em relação a organizações típicas de mercado. E ilustravam a tese com, por exemplo, a inexistência de vínculo entre prestação de serviços públicos e obtenção de lucro, conforme apontado em Paula (2005). Mas no complexo quadro de patrocínio de dirigentes públicos e resistência à mudança da maioria dos servidores, uma iniciativa deve ser destacada: a proposta de “reforma” da administração da Previdência Social consubstanciada no documento intitulado “Novo Modelo de Gestão” – NMG (INSS, 1999). Coordenado por consultores externos, que tiveram dificuldade em se firmar como pontos focais fortes, o documento estabeleceu bases para várias dimensões da mudança: desde a revisão dos arcabouços legal, normativo e organizacional, até o redesenho de processos de trabalho, qualificação de servidores e reescrita de sistemas computacionais de forma a adequá-los aos novos processos. Dentre as ações do NGM diretamente dirigidas aos servidores merece

¹¹⁷ Os dois Governos Lula e o primeiro Governo Dilma (dado o período de investigação limitado a 2013) apresentaram uma desaceleração do teor gerencialista nas instituições do Estado, buscando aproximação maior com diretrizes sociais, como se verá adiante (PAULA, 2005).

¹¹⁸ Com base no disposto em documento lançado em 1995, durante o primeiro governo de FHC, que foi denominado Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRAE) (BRESSER-PEREIRA, 1999).

destaque a revisão da “matriz salarial”, revisão essa que se orientava na noção de substituir gratificações fixas por outras variáveis, conforme indicadores de produtividade.

Merece atenção especial a transversalidade da incorporação de tecnologias digitais entre as diversas linhas de ação propostas pelo NMG: da infraestrutura para educação à distância, que viabilizou a oferta de cursos em todo o território nacional, com custos administráveis¹¹⁹; às soluções sistêmicas para gerir o atendimento e permitir o registro e gestão de informações detalhadas sobre serviços, ou ainda aos sistemas de gestão que passaram a permitir mensurar indicadores associados à organização do atendimento por metas gerais de melhoria, de cada unidade organizacional¹²⁰. Essa transversalidade já era indício de que o desenvolvimento institucional a ser conduzido guardaria forte relação com o uso bem planejado de tecnologias digitais.

Note-se ainda, que, no que se refere à gestão de pessoal, o NMG propunha alterações abrangentes, que incluíam desde a ampliação da jornada de trabalho, até a implantação de sistema de ponto eletrônico e a revisão do sistema de gratificações – com a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social (GDASS), calculada com base na variação das metas acordadas e que com frequência chegavam a 50% da remuneração de referência de analistas e técnicos do seguro social. Esse tipo de diretriz, até então inédito na administração direta do executivo federal brasileiro, foi implantado diante de fortes resistências dos servidores, que, pelo que se pode apurar, estavam ligadas ao aumento do número de horas trabalhadas, à implantação de controles sobre a frequência e ao efetivo compromisso com resultados¹²¹. O alegado autoritarismo da construção da proposta através de consultores externos foi também reiteradamente citado por servidores, que consideravam que o desenho das ações em geral estaria pautado pela conquista da opinião pública, ao invés da eficácia das ações. Por outro lado, os grupos de coordenação do NMG defendiam a proposta associando seu conteúdo às diretrizes do Gerencialismo tomadas criticamente. Segundo os coordenadores da proposta, a ilustração mais clara dessa linha de argumentação estaria na forma de conduzir programas de qualidade no INSS, onde as definições priorizavam satisfação de cidadãos, e não de lucro (LAVINAS, 2009).

¹¹⁹ O website é: <http://escolavirtual.previdencia.gov.br/login/index.php>

¹²⁰ O desempenho institucional passou a ser tratado em múltiplos níveis hierárquicos: gerência regional, gerência, agência, serviço, seção (LAVINAS, 2009).

¹²¹ Na verdade, a implantação só se viabilizou porque foi definida estratégia de transição (12 meses) e opção de manter jornada de 6 horas diárias, com redução de salário (LAVINAS, 2009).

Contudo, a efetividade de muitas das ações do NMG foi comprometida com o término do segundo governo de Fernando Henrique, e, ao invés de melhoria no atendimento, o que se viu foi um acirramento das dificuldades de acesso aos serviços por parte dos cidadãos. Ainda que, como se verá, alguns produtos tenham sido reusados (criticamente) nos anos seguintes, contribuindo de fato para o equacionamento dos problemas que se apresentavam.

Cumprida, ainda que brevemente, a descrição do contexto da investigação durante os 12 anos do período de referência situado no século XX, passa-se à análise do período seguinte, que se mostrou efervescente, tendo sido palco da gênese e de desdobramentos das duas conjunturas críticas encadeadas, que acabaram por se mostrar como oportunidades para o DIDM das instituições previdenciárias.

A primeira das conjunturas críticas identificada refere-se a acontecimentos que eclodiram nos primeiros anos da década de 2000: a disseminação da realidade caótica do atendimento feito em agências do INSS. Como antecipado, pode-se atribuir ao déficit de capacidades das instituições previdenciárias, condição histórica reforçada pelo disposto na Constituição Federal de 1988. Mas essa razão não seria bastante, não fosse a ampla divulgação do quadro caótico pela mídia, que voltava a experimentar efetivamente de liberdade de expressão, como decorrência da regulamentação do texto da Constituição de 1988. Com esse quadro, entre 2001 e 2006, a frequência de manchetes relativas a filas em frente a agências e de reclamações de diversas ordens sobre os serviços prestados foi extremamente alta¹²². A manutenção do quadro ameaçava a credibilidade da instituição e do próprio governante, dessa forma foi desenhado e conduzido de forma prioritária plano para sua superação que incluiu desde a implantação do NMG, após validados em projetos piloto, quanto a implantação de Central de Atendimento Telefônico, ou Central 135, e a substituição de bens e serviços de informática existentes por outros baseados em tecnologias digitais. De toda forma, foi apenas a partir de 2007 que a manifestação mais concreta do caos, as filas, veio a ser superada. Dois anos depois, foi possível alcançar nível avançado de desintermediação dos serviços, na forma comumente referida como “aposentadoria em 30 minutos”, baseada na lógica do reconhecimento automático de direitos (DATAPREV, 2013).

A segunda conjuntura crítica identificada refere-se a situação decorrente do exercício de controles de ações estatais no ambiente de pesquisa, documentada no Acórdão 1459/2002 do Tribunal de Contas da União. Note-se que, naquele momento histórico, o simples fato de que ações estatais fossem sujeitas a auditoria em profundidade, e que determinações para

¹²² Para detalhamento desse quadro, ver (DATAPREV, 2013)

correção de práticas do Executivo fossem exaradas de órgãos de controle, era algo novo para instituições públicas brasileiras. O processo mais evidente no âmbito previdenciário (Acórdão do TCU, 2002), era relativo a irregularidades em pagamentos à fornecedora de equipamentos e softwares, a Unisys, incluindo falta da devida cobertura contratual em alguns períodos, ou ainda ocorrência de contratação sem a devida concorrência entre fornecedores. O documento produzido pelos auditores mostra que as práticas eram tão pouco alinhadas ao interesse público que não faria sentido recomendar melhorias na gestão contratual. Pela gravidade do quadro, o Tribunal determinou que as instituições previdenciárias, através da Dataprev, procedessem à desmobilização imediata dos recursos contratados à empresa, passando à imediata substituição do parque, dessa vez contratado de forma compatível com lei.

Essas determinações não foram cumpridas imediatamente, sequer ao longo de anos, porque seu cumprimento literal paralisaria pagamentos a cerca de 30 milhões de brasileiros, em sua maioria chefes de família. Outras razões contribuíram para o atraso no cumprimento da determinação, em especial a forte resistência à inovação definida por instituição externa ao arranjo previdenciário. Para superar essa barreira, típica de mecanismos de resistência à mudança, foi necessário processo continuado de debate entre representantes das instituições, no qual avançou o entendimento acerca de competências de órgãos de controle e dos intrincados laços entre processos e tecnologias usadas nas funções de atendimento e gestão de direitos. Evidenciou-se assim que o novo processo de contratação e a substituição do parque tecnológico não poderiam se dar ao custo de eventual desligamento abrupto dos computadores, pois o efeito seria caos ainda mais danoso que o causado pelas filas nas Agências. Na verdade se somaria a ele, pois nem o pagamento de benefícios previdenciários, nem o trâmite de solicitações de acesso a direitos, objeto de formação das filas, seriam interrompidos. Esse quadro anunciava que, ainda que a observância às determinações externas fosse imperiosa, o *timing* para seu atendimento não seria imediato. Ou seja: por mais críticos que fossem os eventos externos que tencionavam as instituições previdenciárias, o desenvolvimento de competências para supera-los tendia a ter caráter gradual.

Dessa forma, já no ano de 2004, as resistências alcançaram “outra camada” construída com base em sólidos conhecimentos dos técnicos da Dataprev na arquitetura implantada. Sem experiência nas tecnologias candidatas à substituição do parque, os profissionais da empresa, apoiados por parcela dos servidores do INSS, manifestavam seu temor de que as novas soluções viessem a descontinuar conhecimentos e soluções constituídos desde a criação da empresa, na década de 1970. Destaque-se que esse comportamento foi apontado na obra da

Professora Jane Fountain (2011), nos seguintes termos: o apego aos investimentos já realizados na tecnologia legada, tanto quanto o valor que se atribui a softwares e demais ferramentas em uso no ambiente, tende a ser fator específico e significativo de resistência à mudança em contextos de incorporação de tecnologias digitais.

Essa dificuldade só foi, gradualmente, contornada com o emprego de estratégia até então inédita na Previdência: lançamento de edital público para contratar, junto ao mercado, serviços de migração de programas e dados, paralelamente à capacitação dos técnicos da empresa pública na nova tecnologia¹²³ (DATAPREV, 2011, 2012). Esse processo de contratação precisou lidar com decisão adicional, potencialmente impactante ao desenvolvimento institucional pesquisado, especificamente no que se refere à estimativa de prazo final para conclusão do projeto: reconstruir os sistemas com base nos processos vigentes ou reescreve-los com base em processos testados nos projetos piloto¹²⁴? Se a primeira alternativa envolvia menores riscos, em relação à solução de pendências junto ao TCU e MPF, se mostrava como entrave à transformação preconizada para a gestão previdenciária, pois as alterações no modo de funcionamento do Instituto não seriam viáveis sem o suporte de programas adaptados aos processos revistos. Ou seja: caso a decisão fosse voltada à superação da conjuntura crítica relacionada à mudança de plataforma surgiriam efeitos indesejáveis quanto ao prazo de solução do caos no atendimento previdenciário.

A decisão foi tomada na direção de assegurar as melhores condições para minimizar filas externas às agências, o que significava firmar as seguintes metas: (i) a reconstrução dos sistemas, no menor prazo possível, com funcionalidades compatíveis com os processos validados nos projetos piloto e (ii) a renegociação dos prazos de migração junto ao TCU e MPF. E nesse quadro, em 2006, o contrato com o consórcio vencedor, liderado pela multinacional Tata, previa a conclusão do desenvolvimento para o final de 2008. A expectativa dos dirigentes e equipes do projeto era de que a situação caótica do atendimento fosse superada nesse período, sem prejuízo de medidas continuadas para estabilização e aperfeiçoamento do serviço. Para tanto, não bastava a mudança tecnológica. Era necessário, por exemplo, constituir acordos quanto à adoção de padrões capazes de reverter a

¹²³ Há aqui um aspecto relevante que é o amadurecimento institucional da Dataprev ao se decidir por contratar solução “aberta”, ou seja: baseada em padrões internacionais, de forma que vários *players* da indústria atenderiam ao especificado. Essa tendência foi na verdade construída como desdobramento do Comitê Executivo de Governo Eletrônico, e mais especificamente da Arquitetura de Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico e-PING, disponível em governoeletronico.gov.br.

¹²⁴ Na verdade aos conteúdos desenvolvidos para novos processos através do NMG foram articuladas melhorias identificadas (e testadas) durante projetos piloto do Programa de Gestão do Atendimento (PGA) (DATAPREV, 2013).

fragmentação que prevalecia até então no Instituto, em função de seu caminho de trajetória. O rompimento do contrato com o consórcio, em 2008, por razões relacionadas às dificuldades em construir as soluções de software sem conhecimento anterior sobre o modo de funcionamento das instituições previdenciárias, não foi mais traumático, porque entre 2003 e 2005 a Dataprev cumpriu uma série de etapas preparatórias para a mudança, incluindo a expansão de infra-estrutura e a formação de quadros habilitados ao desenvolvimento nas novas linguagens¹²⁵. O que permitiu que a migração tivesse continuidade através do uso de serviços de desenvolvimento de software realizados pela própria Dataprev, em acordo com os órgãos de controle, conforme formalizado em 2008, através de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). O instrumento expressava, em síntese, o compromisso das instituições da Previdência com a promoção, a partir daquele momento, da desmobilização dos computadores de grande porte adquiridos pelo processo licitatório anterior, no prazo mais curto possível. Ao deixar em aberto a data efetiva de liberação dos equipamentos, tanto o MPF quanto o TCU comprometeram-se com a prioridade em minimizar os riscos de descontinuidade do atendimento aos cidadãos, em relação à mudança de condição contratual¹²⁶.

As mudanças tecnológicas nessa lógica evoluíram até que em 2010 a Dataprev decidiu-se por adquirir os bens e serviços de propriedade da Unisys, com base em condições vantajosas para a Administração. Nos anos seguintes, mais especificamente em 2012, dez anos após a abertura do processo de auditoria, o MPF encerrou o TAC, com o entendimento de que contratações de recursos computacionais pela Dataprev se enquadravam à Lei.

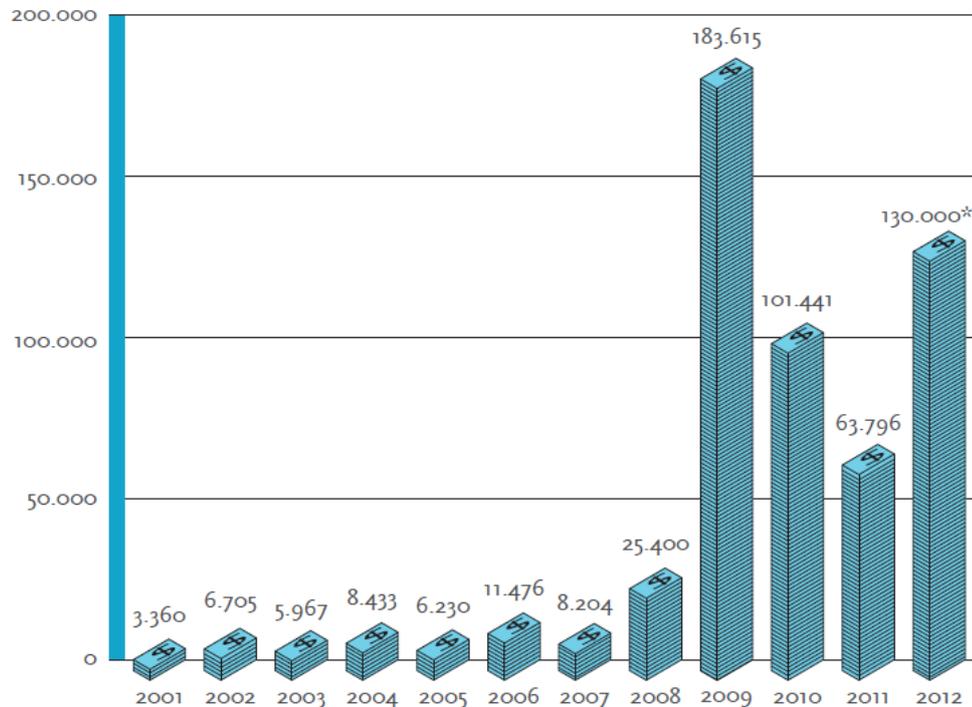
Se as pressões do MPF e TCU acabaram por oportunizar a atualização tecnológica e funcional dos sistemas, inclusive com o uso de tecnologias digitais, os resultados das mudanças contribuíram para a construção de capacidades nas instituições da Previdência para que pudessem atuar com nível de qualidade do atendimento compatível com o status de Cidadania vigente.

Essa trajetória de (re)construção de capacidades da empresa pública de tecnologia da Previdência exigiu, além de esforços técnicos, gerenciais e políticos anteriormente relatados, o aumento do orçamento de investimentos da empresa, conforme apresentado a seguir.

¹²⁵Essa formação, conforme documentado em DATAPREV (2015), foi possível através da realização de concursos públicos e criação de unidades de desenvolvimento de software focadas nas novas tecnologias.

¹²⁶DATAPREV (2015).

Figura 3 – Evolução De Investimentos na Dataprev
Investimentos Dataprev (em R\$ mil)



Fonte: Dataprev (2013)

O aumento expressivo do orçamento da Dataprev, chegando em 2008 a 5 vezes o maior valor anterior, viabilizou a substituição do parque tecnológico da empresa, além da reconstrução da infra-estrutura predial,¹²⁷ de forma a potencializar funcionamento do parque com nível de segurança e continuidade proporcional às necessidades de cidadãos e instituições responsáveis pelo provimento da política pública. Assim, a aquisição de dezenas de milhares de computadores, serviços de comunicação de dados para todas as APS com capacidade aumentada e serviços complementares de desenvolvimento de software para atender aos novos sistemas¹²⁸. Embora cada uma dessas linhas de ação tenha apresentado desafios, a tarefa que exigiu mais esforços e maior capacidade política e gerencial foi a melhoria da qualidade de dados sobre cidadãos, suas contribuições e benefícios.

¹²⁷ As variações nos valores de investimentos, especialmente os picos em 2009, 2010 e 2012 referem-se, conforme informações constantes no site da DATAPREV, a regularização, reforma e expansão de imóveis da Dataprev onde pudessem ser hospedados com segurança os computadores centrais (www.dataprev.gov.br)

¹²⁸ Nesse período, a Dataprev assumiu a migração e modernização de sistemas do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), anteriormente gerenciados pela Datamec (empresa pública que foi privatizada no segundo governo de FHC) e passou a se posicionar como fornecedora de soluções de TI para área social do Governo.

A linha de ação relativa à melhoria informacional foi desenhada considerando a articulação de instituições do arranjo previdenciário internamente e com atores externos, com destaque para cidadãos beneficiários e com o sistema bancário. A ação central nessa linha foi o Censo Previdenciário, iniciado, em 2005, que visava completar dados¹²⁹ e identificar situações não informadas de óbito de beneficiários do INSS. O processo foi realizado por agências bancárias, com o suporte dos servidores da Previdência, considerando o disposto na Lei nº 11.720/2008 que tratava do bloqueio do pagamento de benefícios da Previdência Social, de forma a dar o adequado tratamento a desvios/irregularidades. Outras ações voltadas a melhorar a qualidade do Cadastro de Informações Sociais, posteriores ao Censo, permitiram aprimorar processos de validação e complementação de dados através da integração com outros cadastros, como foi o caso, em 2012, do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), que dá suporte à política de transferência de renda. Em paralelo com a reescrita dos sistemas e a qualificação do CNIS, foi lançada em 2007, a Central de Atendimento 135 do INSS, com suporte tecnológico da Dataprev. Esse movimento contribuiu de forma expressiva para efetivar um número maior de solicitações de benefícios e, associado a outras medidas como extensão do horário de atendimento, reduzir filas externas às APS. Adicionalmente, aplicativos específicos para agendar e gerenciar o atendimento foram implantados em 2006, permitindo que as interações entre cidadãos e servidores fossem registradas de forma mais completa, incluindo o tempo de espera na agência. Com base nesses dados, ajustes na gestão puderam ser feitos de forma continuada¹³⁰.

Nesse quadro, a partir da segunda metade da década de 2000, o desenvolvimento institucional da Previdência foi impulsionado por insumos positivos de diversas ordens, como foi o caso da gradual substituição de terceirizados por servidores concursados¹³¹, o que contribuiu para reduzir mecanismos de resistência à mudança, através de mescla de experiências e habilidades de servidores recém nomeados e os que tinham décadas de trabalho no Instituto. No caso da Dataprev, a transição entre modelos tecnológicos, destacada na literatura como sujeita a profunda resistência, foi equacionada em certa medida com a criação de Unidades de Desenvolvimento (UD), ou “fábrica de softwares”, em diferentes capitais do

¹²⁹ A complementação de dados se fez necessária porque nos anos 1970 e 1980 havia restrições computacionais que impediam o armazenamento de dados bibliográficos básicos, como data de nascimento ou nome da mãe, tornando a qualidade do cadastro bastante precária (DATAPREV, 2013; SOARES FILHO; TOTE, 2015).

¹³⁰ DATAPREV (2013,2015)

¹³¹ Processo que foi interrompido nas três instituições previdenciárias, ainda no início da década de 1990, por ocasião das iniciativas inspiradas pelo NPM (DATAPREV, 2013).

país, basicamente ocupadas por empregados recém contratados¹³², mas em interação contínua com as equipes que já atuavam na empresa e que possuíam expressivo conhecimento sobre as funções previdenciárias. Na área de infra-estrutura, o equivalente das UD foram os CP, Centros de Processamento, projetados para atender a procedimentos de segurança e níveis de disponibilidade mais altos, em conformidade com as melhores práticas mundiais. Com isso, em que pese a grande diversidade de padrões a serem incorporados pela Empresa de Tecnologia e Informação da Previdência Social¹³³, foi possível construir condições para sustentar, no âmbito tecnológico, a transformação institucional demandada, transformação que se configurou como Desenvolvimento Institucional Digitalmente Mediado.

No entanto, se até 2007 ocorreram mudanças significativas, o estágio final de DIDM na Previdência viria a partir de 2009, quando o INSS passou a realizar, por exemplo, aposentadorias em até 30 minutos, com o uso da concepção de reconhecimento automático de direitos, posta em lei já em 2002, sem que ocorresse a operacionalização plena do princípio basicamente pela ausência de condições tecnológicas¹³⁴. Ao efetivar a lógica de reconhecimento automático, similar ao descrito para práticas de desintermediação, em articulação com iniciativas baseadas em modalidades não presenciais alternativas à web: como a telefonia, na Central de Atendimento, Correios com as Cartas-aviso de direito à aposentadoria por idade, e ainda através de terminais bancários para obtenção, por exemplo, de Extrato Previdenciário. Dessa forma, o uso das tecnologias digitais foi maximizado “atrás do balcão”, sem que necessariamente as interfaces com cidadãos contribuintes ou beneficiários fossem realizadas com o uso dessas inovações. Essa estratégia não foi fruto de improvisação ou rebaixamento da qualidade das soluções, ao contrário. O que se buscava era simplificar o acesso aos serviços previdenciários para grupos de cidadãos, com características

¹³² A partir de 2006 e até 2013, concursos para áreas técnicas da Dataprev foram realizados com periodicidade bianual (DATAPREV, 2015).

¹³³ Em adição, a partir de 2005, a Dataprev alterou seu modo de gestão: introduziu técnicas de planejamento e monitoramento com base em metas alinhadas aos principais “clientes”, com o devido destaque ao INSS. Adicionalmente, as interações entre gestores e operadores da política e de tecnologias digitais passaram a ser realizadas através da Central Única de Serviço. Operada pela internet e telefone com um volume de atendimentos superior a 200 mil/mês, essa central foi de grande importância para o alcance de metas da Dataprev em termos de melhoria do atendimento, redução do número e duração de paradas, com reflexos diretos na melhoria do atendimento ao cidadão nas APS. Como discutido anteriormente, a gestão de informações previdenciárias envolve imensos volumes de dados e transações sujeitas a mudanças frequentes, tendo em vista as mudanças legais. O processo lidou o aprofundamento do uso dos novos mecanismos de gestão, incluindo o emprego de sistema de gratificação variável em articulação com resultados do Plano de Ação da empresa, implantado em 2010. Vale também o registro que, em 2011, as fontes de receita da Dataprev, ultrapassaram pela primeira vez a marca de R\$ 1 bilhão (LAVINAS, 2009).

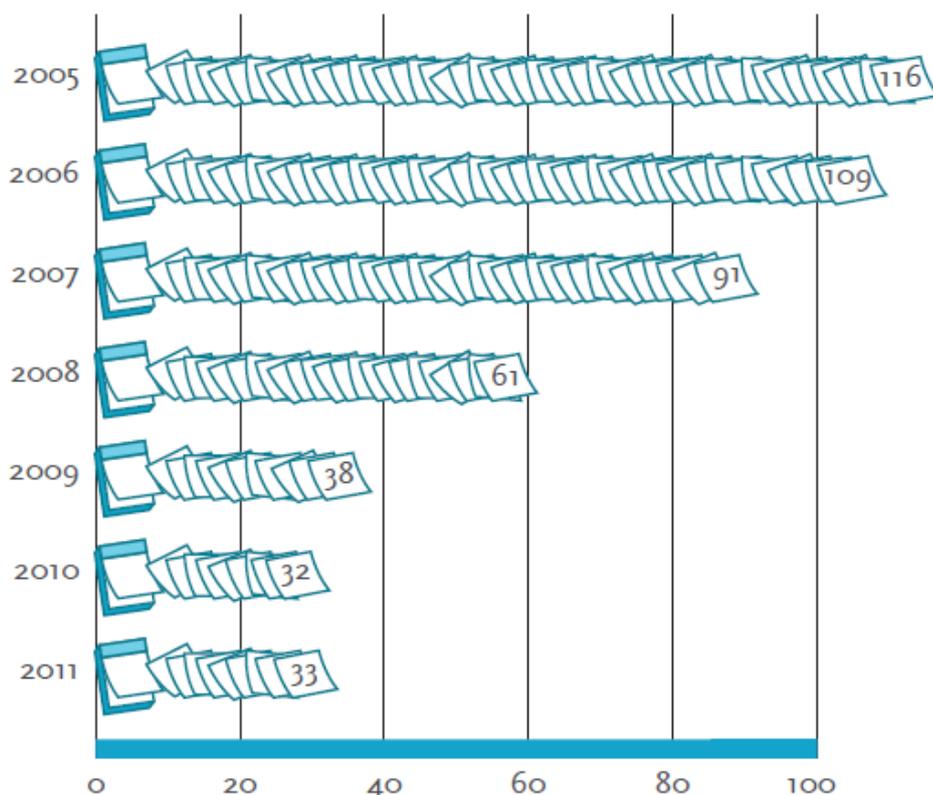
¹³⁴ Interessante observar que do ponto de vista dos deveres (com o fisco), esse tipo de reconhecimento automático já era realizado há mais de uma década (SERPRO, 2011).

marcadas, em especial por faixa etária mais alta que a média nacional, grupos menos propensos ao uso da web que os demais¹³⁵.

O processo foi construído com atuação conjunta das instituições previdenciárias, que contavam em dezembro de 2013 com um total de 44,2 mil servidores, sendo 89,2% do INSS, 1,6% do MPS e 9,3% da Dataprev¹³⁶. Devidamente capacitados, em interação com metas e objetivos institucionais que representam diferencial importante nas remunerações, esses trabalhadores conseguiram um leque de melhorias no atendimento, que passou a ser sujeito a mensuração sistemática. O gráfico a seguir ilustra a evolução da Idade Média do Acervo, indicador que permite tanto aferir a resolutividade dos atendimentos atuais, quanto a capacidade de retomar e solucionar processos anteriores, além de ser utilizado como indicador da GDASS.

Figura 4 - Evolução da Idade Média do Acervo

Idade Média do Acervo – IMA* – Brasil (em dias)



Fonte: Dataprev, 2013.

¹³⁵ As estatísticas disponíveis no sítio do CETIC (www.cetic.br) demonstram ainda que entre a população rural, que aumentou sua participação entre beneficiários no período de investigação, o uso da web é baixo.

¹³⁶ Dados disponíveis no site do INSS.

O gráfico apresenta a evolução de um dos indicadores de gestão mais relevantes para a Previdência: o número de dias em que solicitações ficam pendentes de análise. Ao reduzir em cerca de 3 vezes esse número, as instituições previdenciárias parecem ter conseguido alcançar metas relativas à superação das conjunturas críticas, tendo em vista a dissolução do caos no atendimento, e a substituição da plataforma tecnológica. Sendo imperfeito e incompleto, o processo de desenvolvimento em análise se mostra como exemplar de um DIDM cidadão.

3.3 SÍNTESE DOS ACHADOS NO CAPÍTULO

Os conteúdos produzidos durante a análise anteriormente apresentada sustentam a perspectiva de que mecanismos de feedback positivo ocorreriam e seriam expressivos, tendo em vista as pressões por mudança. Foram também observadas manifestações específicas no período relacionadas às especificidades do processo em termos da presença de tecnologias digitais. Observar esses mecanismos ao longo do tempo contribuiu para o entendimento acerca da condição gradual do equacionamento de conjunturas críticas (a saber, atendimento pleno ao disposto na Constituição Federal de 1988, substituição do parque tecnológico e perda de credibilidade institucional associada à intensa exposição na mídia do caos do atendimento previdenciário). Na verdade, entre 1988 e 2006, ainda que algumas linhas de ação preparatórias tenham avançado (com destaque para o NGM, qualificação do CNIS, PGA, Madrugada sem Fila) em linhas gerais o funcionamento das instituições previdenciárias se deteriorou. Foi observado, em linhas gerais, adiamento sucessivo do início de ações referidas, o que pode ser ilustrado pelo processo de atendimento à determinação de substituir a plataforma tecnológica, que consumiu cerca de uma década para se efetivar. Tanto ao adiar, quanto ao não se envolver com as medidas preparatórias para as mudanças, servidores e dirigentes públicos foram movidos por mecanismos de resistência à mudança associados a crenças derivadas de autonomia excessiva. Esse quadro foi especialmente presente até os anos 1990¹³⁷. A partir da primeira década de 2000, especialmente após 2005, gradualmente a percepção institucional sobre a necessidade de mudança parece ter sido alterada de forma expressiva, impulsionada inclusive pelo aumento do nível de desgaste entre servidores e cidadãos, o que incluía frequentes agressões verbais e mesmo físicas. Por outro lado, as

¹³⁷ Em linha com a noção herdada de híbrido entre o corporativismo e o patrimonialismo de que “instituições públicas não deviam satisfação a ninguém, nem à mídia, nem aos órgãos de controle, tampouco ao cidadão” (PAULA, 2005).

barreiras foram sendo minadas pela combinação de estratégias dos dirigentes no sentido de abrir o desenho das mudanças à participação de servidores, considerar o acervo de soluções anteriormente desenvolvido por consultores externos, mas fazê-lo de forma crítica, através de rede de pontos focais composta por representantes respeitados nas instituições previdenciárias e da realização de pilotos dedicados a conduzir “teste em campo” das propostas, especialmente através do PGA. A somatória dessas estratégias articulada à explicitação de compromisso público de alto nível com a melhoria do atendimento em APS pelo Presidente da República e de dirigentes das instituições que então compunham o arranjo previdenciário, potencializou o fortalecimento dessa nova rede de pontos focais da mudança, e em sequência reduzido *feedback* positivo, aumentado apoio interno ao processo de mudança, conforme tratado por Soares Filho e Tote (2015) e Lavinias (2009).

Por seu turno, a mudança de postura dos dirigentes, em relação ao que ocorreu ao final do século XX, quando se tentou implantar o NMG com base em inspiração gerencialista, parece ter sido resultante da mudança de orientação política da gestão, demarcada em 2003, com a posse do Presidente Lula, político com compromisso histórico com o serviço público e com a Cidadania. Essa inflexão se deu paralelamente a processos tentativos de resolução dos problemas, que mesmo apenas parcialmente implantados, se configuravam como legado relevante para a condução da mudança. Os resultados efetivos vieram em duas etapas, a saber: em 2007 o fim das filas externas às agências, a partir da efetivação de ações encabeçadas pela implantação da Central 135; e em 2009, quando a aposentadoria em 30 minutos se efetivou como manifestação mais próxima do reconhecimento automático de direitos. Nesse período, a mídia se rendeu ao desenvolvimento institucional efetivado, como pode ser visto a seguir.

4 CONCLUSÕES

A pesquisa identificou barreiras e condições para o êxito de mudanças institucionais digitalmente mediadas no arranjo previdenciário brasileiro ao longo de período dos vinte e cinco anos¹³⁹ seguintes à promulgação da Constituição Federal de 1988. No período, em que a democracia nacional era reconstruída, foi possível identificar de início a preponderância de mecanismos de *feedback* positivo, em larga medida herdados da trajetória institucional anterior, que remonta, conforme documentado no tópico referente aos antecedentes, ao período imperial. A investigação confirmou que passado o tempo e conduzidas tentativas voltadas ao desenvolvimento institucional, melhorias no funcionamento institucional, especialmente no que se refere ao atendimento de solicitações de acesso a direitos, vieram através de estratégias impulsionadas por conjunturas críticas externas, em certa medida relacionadas à retomada democrática: sendo a divulgação do caos conexas à liberdade de imprensa e a determinação para que fosse empreendida a substituição da plataforma tecnológica decorrente do fortalecimento da função controle.

Destaque-se que entre as características do processo de mudança a formação de poderosa rede de pontos focais com representantes da burocracia, potencializada por compromisso político de dirigentes de reverter o quadro caótico de atendimento que prevaleceu nas duas décadas finais do século XX. A estratégia dessa fase final do período, a partir de 2005, envolveu servidores no processo de mudança, aí incluídos os empregados públicos da Dataprev e explicitou metas de melhoria substantiva no atendimento a serviços previdenciários, cujo alcance se deu simultaneamente à incorporação de tecnologias digitais como suporte aos processos finalísticos da Previdência.

Ou seja: a pesquisa pode evidenciar que o processo gradual de mudança pouco avançou até que diretrizes relativas à valorização da profissionalização da gestão, dos servidores e das tecnologias digitais convergissem em ações continuadas. Resultados que reiteram o estabelecido pela literatura: as tecnologias digitais não definem condições de desenvolvimento institucional, contribuem para que processos decisórios na direção da mudança sejam efetivados. E como embasamento para essa compreensão foi necessário consolidar fundamentos teóricos acerca de temas tradicionais na Ciência Política, como é o

¹³⁹ Considerada a idade da instituição de referência, muito próxima ao intervalo temporal considerado nesse estudo, como será possível confirmar a seguir.

caso de WFS, Desenvolvimento Institucional e Cidadania, em articulação com novos objetos de interesse da disciplina, em especial o DIDM.

Esse arcabouço teórico foi tratado pela perspectiva do institucionalismo histórico, no campo da Ciência Política, o que norteou escolhas no sentido de identificação de eventos situados em linha do tempo de longa duração. Ao proceder a esse exercício, constatou-se que as mudanças sob investigação não se processaram imediatamente, ainda que fosse possível inferir que, sob condições institucionais diversas, movimentos similares aos que ocorreram a partir de 2005, poderiam ter se desenvolvido já em sequência da promulgação da Constituição Federal de 1988. Ocorre que o caráter gradual das mudanças se mostrou indelével frente ao legado - ausência de padrões nos primeiros anos do INSS, fragmentação multidimensional, que se manteve até que fosse possível alcançar estágio de unificação de procedimentos entre categorias e agências.

De certa forma, o que estava em jogo no início da década de 1990, era consolidar a substituição da lógica de funcionamento de IAP e antes deles dos CAP, para que o arranjo estabelecido em 1990 pudesse prosperar. De fato, a década de 1990 foi marcada por iniciativas tímidas, sem o necessário suporte estrutural e financeiro. Assim, o que foi apurado permite afirmar que entre o lançamento de iniciativas com essas características e os efeitos da resistência à mudança passou-se período da ordem de quase duas décadas, mais precisamente entre 1988 e 2005.

Nesse sentido, a investigação trouxe elementos que reforçam teses da investigação institucionalista recente, em especial no que se refere à teoria do DIDM (FOUNTAIN 2011, 2014). Dentre esses elementos tem destaque o caráter incremental das mudanças, a despeito da intensificação do uso de tecnologias digitais em períodos relativamente curtos¹⁴⁰. O quadro não confirma que a incorporação das inovações produziram desenvolvimentos imediatos e profundos, a ponto de ter sido aventado que burocracias e instituições políticas tenderiam a desaparecer¹⁴¹. O que efetivamente ocorreu no caso investigado foi o inverso disso: as inovações foram incorporadas ao funcionamento das instituições previdenciárias, demandando gestão sobre seu próprio funcionamento, o que elevou a importância de especialistas em tecnologia no grupo de atores responsável pelos processos decisórios, mas propiciou também a requalificação das atividades dos servidores da autarquia, no sentido de

¹⁴⁰ Conforme descrito em DATAPREV (2013).

¹⁴¹ Prognósticos nessa linha foram apresentados por autores que ficaram conhecidos como utópicos dentro da linha de pesquisa, conforme tratado em Chadwick e Howard (2009)

reduzir seu caráter operacional. Em relação à expansão da arena decisória, cabe registrar ainda que pela diversidade da formação profissional dos novos atores em relação aos que compunham anteriormente o grupo, sendo que a tendência dos profissionais de tecnologia era no sentido de se orientarem especialmente por valores como consistência e eficiência, enquanto entre servidores e dirigentes públicos, os valores mais frequentes para orientar decisões tendem a ser autonomia e poder, conforme apontado em Fountain (2011). Dessa forma, como regra geral, e, ainda que não tenha sido objeto de aprofundamento durante a presente investigação, cabe registrar decisões subsequentes à entrada na arena decisória apresentaram tendência de maior cuidado quanto às condições para chegar a resultados.

O que pode ser apurado através da análise histórica foi, em síntese, que as mudanças necessárias para cumprimento do texto constitucional de 1988 permaneceram inconclusas, até a manifestação das duas conjunturas críticas destacadas: a divulgação massiva do caos no atendimento previdenciário e a determinação de mudança da plataforma tecnológica da Dataprev. A emergência de tais conjunturas, descontado o *timing* da troca de gestão entre FHC e Lula, contribuiu fortemente para que os processos de desenvolvimento fluíssem, superando resistências acumuladas. No que se refere especificamente aos sistemas, foi observado que suas novas versões “enveloparam” padrões capazes de potencializar a conformação de isomorfismo tecnológico e institucional, de interesse dos cidadãos, de outros órgãos públicos e de empresas. E nesse sentido, o processo de desenvolvimento institucional captado na investigação ilustra mecanismos e tendências já identificados em trabalhos teóricos produzidos por Jane Fountain acerca de instituições digitalmente mediadas em regimes democráticos (FOUNTAIN, 2011):

1. Pelo que foi apurado em documentos internos às instituições previdenciárias e estudos realizados sobre o tema, no período que se seguiu à implantação dos novos sistemas, ainda eram sentidas resistências ao seu uso. Apesar de esforços de sensibilização e capacitação, parte expressiva dos servidores do Instituto criou barreiras para a consolidação do novo modo de funcionamento institucional, empregando que detinham conhecimento aprofundado acerca do modo de funcionamento embarcado nas soluções anteriores criaram dificuldades, gradualmente superadas através de contato com as inovações (LAVINAS, 2009; TOTE, 2015).
2. A preparação para as mudanças exigiu esforços para construção de padrões para procedimentos finalísticos, que pode ser ilustrada pela elaboração do Novo Modelo de Gestão, e, especificamente da Carta de Serviços do INSS. Ao empregar os padrões

consolidados na Carta como base para a atuação da Central de Atendimento e para o desenvolvimento dos novos sistemas, deu-se situação de convergência: sistemas, informações aos cidadãos e procedimentos tinham suporte nas mesmas normas nas APS de todo o território nacional, ao contrário da situação de autonomia anterior das agências que, na prática, foi a regra desde a criação das primeiras estruturas institucionais da Previdência Social no país. Dessa forma, cada agência teve que alterar o modo de realizar agendamento de atendimento, análise de condições para acesso a direitos previdenciários, dentre outros processos, de forma a cumprir o conjunto padronizado de passos, fortemente apoiado pelas aplicações digitais disponíveis.

3. O caso mostrou-se representativo também de expectativas de burocratas (e em certa medida de cidadãos) de que atores políticos resolvessem problemas de coordenação e se valessem de pontos focais. Uma vez que os novos sistemas, orientados à internet, foram implantados essa pretensão se tornou relativamente mais simples, tanto por prover maior transparência aos grupos de interesse, quanto por facilitar, para a população geral, acesso à informação de interesse. Talvez o Extrato Previdenciário seja a ferramenta que ilustre este ponto com maior clareza.
4. A interoperabilidade e compartilhamento de informações com instituições externas se ampliaram, com benefícios claros, seja no caso dos processos de aposentadoria de cidadãos com parte da vida laboral em outros países, seja em relação ao sistema bancário, que teve que assumir desde o Censo Previdenciário, em 2005, a atualização e veracidade de informações cadastrais. A situação de troca de dados entre a Previdência e cartórios, já implantada há décadas, teve o fluxo de informações dirigido para um único sistema, gerido pela Previdência e operado pela Dataprev: o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc). Dessa forma, o sistema previdenciário consolidou sua posição de gestor de dados sociais, que em certa medida já vinha sendo conquistada com a gestão do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi).
5. Durante o período de investigação foi registrado inegável aumento de produtividade das APS, bem como melhorias na interação das agências com cidadãos, conforme ilustrado no tópico anterior. Como pode ser observado nas diferentes naturezas dos eventos que compõem a linha do tempo apresentada, essas melhorias não foram, de forma alguma, resultado exclusivo da incorporação de tecnologias digitais. Ao

contrário, sua ocorrência parece estar ligada a complexo processo de desenvolvimento institucional, processo esse que foi de fato mediado digitalmente.

6. A percepção de êxito das iniciativas relacionadas a tecnologias digitais estabeleceu contexto em que tomadores de decisão se mantiveram durante boa parte do período de investigação abertos a autorizar novos investimentos em inovações, mesmo que para tanto tivessem que superar efeitos de *lock-in*. Em certo sentido, entende-se que esses processos decisórios continuamente favoráveis à expansão, aumento da sofisticação das soluções tecnológicas se deram por uma conjunção de fatores (como a curva de aumento das receitas da empresa) e não exclusivamente pelos resultados do processo de DIDM.

Com esse quadro sintético de resultados da pesquisa em relação aos fundamentos teóricos de referência em mente, é preciso ainda proceder ao registro de que o efeito em camada no arranjo institucional resultante do processo de desenvolvimento ao longo das duas décadas e meia é dado por sobreposição de lógicas de computação e lógicas de diferentes históricos profissionais e culturas institucionais, anteriormente instaladas. A sobreposição dessas lógicas conduz a interpretações convergentes acerca do fluxo de solicitações de acesso a direito previdenciário, levando ao mesmo resultado em qualquer APS. Esse efeito em camada potencializa aprendizado por parte de outras instituições públicas do país, e, mesmo para instituições previdenciárias de outros países¹⁴². Afinal, a partir do DIDM as instituições previdenciárias e especialmente o INSS firmou missão de desenvolver continuamente a harmonização e melhoria de processos relativos à análise de solicitações de direitos previdenciários. Nesse sentido, a atuação das APS é continuamente pautada pela observância de normas para atuação de forma padronizada, ao mesmo tempo em que comportamentos coercitivos e miméticos são exercidos.

De forma similar ao exercício de reflexão feito por Fountain (2011) acerca de processo experimentado por instituição da União Europeia na área de registro de patentes, vale fazer aqui o registro ainda que em caráter preliminar, da visão acerca das mudanças nas políticas públicas desenvolvidas e administradas no âmbito do arranjo institucional em investigação, ou seja, em relação ao arranjo previdenciário, bem como a eventuais efeitos políticos decorrentes desse tipo de processo de mudança. Como registrado ao longo do texto, é inegável que, no

¹⁴² Instituições de Moçambique são as que buscaram aproximação com o chamado Novo Modelo de Gestão, mas outros países também se aproximaram do modelo, especialmente por ocasião da realização no país de Congresso Internacional de Seguridade Social, em 2013 (AEPS, 2013).

setor público, desenvolvimentos similares com impacto direto sobre os cidadãos, vinham sendo experimentados basicamente na política tributária, numa perspectiva de dar maior eficácia ao cumprimento de deveres. Nas políticas de Assistência Social e de Saúde, que junto com a Previdência Social integram o campo da seguridade, não tinham antes e não tiveram durante do período de observação, desenvolvimentos institucionais que se aproximem minimamente ao do caso estudado, seja em termos da amplitude de padrões adotados, seja na, relativa, agilidade com que as mudanças ocorreram. De fato, no Brasil pós-1988, Saúde e Assistência trilham trajetórias para efetivar, respectivamente, o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Em relação aos desenvolvimentos institucionais analisados, essas trajetórias se mostram bastante mais acidentadas, pelo que se pode verificar, em função da repartição federativa de competências, com destaque para o papel dos municípios. De toda forma, a investigação dos processos de DIDM no âmbito de arranjos institucionais da Assistência Social e da Saúde parece se mostrar relevante para o aprofundamento do quadro analítico, cujo tratamento empírico o presente estudo teve tão somente a pretensão de iniciar.

Outros objetos de investigação a serem sugeridos a partir da conclusão desse estudo referem-se à percepção de cidadãos quanto aos processos de DIDM, por exemplo, através do uso de resultados de pesquisas já previstas na Carta de Serviços. Entende-se que produzir investigações com esse desenho, cobrindo eventualmente o arco de políticas de seguridade social, pode ter grande potencial de contribuição para validar a teoria em uso. Outro objeto não aprofundado e cujo estudo futuro poderia ser útil refere-se a desdobramentos do legado associado às estruturas administrativas originais (INPS, IAP e CAP). Até onde se pode apurar, nesse estudo esse legado foi gradualmente se tornando residual, em ambiente em que os servidores foram estimulados a focar nos processos. Mas existiriam diferenças relevantes por região do país, ou por serviço? Mais uma vez entende-se que pesquisas nessas linhas poderiam ser úteis para a consolidação da teoria do DIDM.

Os efeitos políticos da política previdenciária no contexto do desenvolvimento institucional digitalmente mediado investigado se manifestam na vida dos cidadãos segurados e em especial na sua relação com a burocracia do setor. As ações gerenciais que bancaram a extensão do horário de funcionamento em APS com demanda reprimida expressiva. Aspectos especialmente marcantes estão ligados à mudança de postura dos servidores públicos em prol do igual tratamento, a tal ponto que algumas seções da ordem dos advogados chegaram a entrar com pedido para que voltasse tratamento preferencial a esses profissionais, demanda

que foi negada, numa demonstração evidente de afastamento de práticas corporativistas anteriormente implantadas (BRASIL, 2013). Mas as dimensões e profundidade da influência do DIDM na Previdência Social no Brasil vão muito além: se considerarmos, por exemplo, que as filas externas às agências tinham em média 80 pessoas por madrugada, desde o início dos anos 2000, e sendo em média superior a 1.000 o número de agências entre 2000 e 2005, temos que cerca de 125 milhões de situações de desrespeito ocorreram no período e deixaram de ocorrer após a implantação da Central 135 (considerando que muitas vezes, um mesmo cidadão se apresentava às filas externas às agências diversas vezes antes de ter sua solicitação encaminhada, não é simples estimar o número de brasileiros afetados). Por outro lado, o reconhecimento automático de direitos alcançou ao final do período investigado, cerca de 5,2 milhões de brasileiros, com benefício médio superior a um salário mínimo, totalizando a vultuosa soma de R\$5 bilhões, apenas para benefícios iniciados em 2013. Se considerarmos que cada um dos cidadãos contemplados tinha família com média de 4 membros, a política previdenciária requalificada pelo DIDM alcançou somente com os incluídos naquele ano uma população da ordem de 20,8 brasileiros, produzindo expressiva elevação de seu padrão de renda e permitindo que as metas de redução de desigualdade de renda no país fossem gradualmente alcançadas.

5 REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. Why did the West extend the franchise? Democracy, Inequality, and Growth in Historical Perspective. **The Quarterly Journal of Economics**, pp. 1167–1199, Nov. 2000. Disponível em: <<http://qje.oxfordjournals.org/content/115/4/1167.full.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2014.
- ANDERSON, C. The Web Is Dead. Long Live the Internet. Who to blame: us. **Wired**, pp. 118–127, 2010. Disponível em: <www.wired.com/magazine/2010/08/ff_webrip/all/>. Acesso em: 20 maio 2014.
- APPOLINÁRIO, F. **Dicionário de Metodologia Científica**: um guia para a produção do conhecimento científico. São Paulo: Atlas, 2007.
- ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 14, n. 40, pp. 111-141, Jun 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15/03/2015.
- ARRIGHI, G. **A Ilusão do Desenvolvimento**. São Paulo: Vozes, 1997.
- ARRIGHI, G.; SILVER, B. J. **Caos e Governabilidade no Moderno Sistema Mundial**. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 1999.
- AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública** (UNICAMP. Impresso), v. 8, p. 383-398, 2012.
- _____. Em busca de um padrão de Cidadania mundial. **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 55-56, p. 29-56, 2002.
- BEMFICA, Juliana do Couto; CARDOSO, Ana Maria Pereira; FARIA, Carlos Aurélio P. de. ‘Sociedade da Informação’: estratégia para uma ‘sociedade mercadorizada’. **Informática Pública**, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p. 185-204, 2003.
- BALUTIS, A. P. Monitoring The e-Government Revolution. **Public Manager** , v. 29, n. 4, p. 34-35, inv. 2000-2001.
- BAUMGARTNER, F. R.; et al. Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective. **American Journal of Political Science**, v. 53, n. 3, pp. 603–620, jul. 2009.
- BENEVIDES, Maria Vitória. **A Cidadania Ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.
- BENIGER, J. R. **The Control Revolution**: Technological and Economic Origins of the Information Society. New York, NY, USA, Harvard University Press, 1986.
- BIJKER, W. E. Why and How Technology Matters. In: GOODIN, R.; TILLY, C. (eds). **The Oxford Handbook of Contextual Analysis**. New York: Oxford University Press, pp. 681-706, 2006.
- BIMBER, B. **Information and American Democracy**: Technology in the Evolution of Political Power. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- BLOCK, Fred. The Ruling Class does not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State. **Socialist Revolution**, n. 33, pp. 6-28, 1977.

BOIX, Charles. **Democracy and Inequality**. Working paper. 2001. Disponível em: <http://www.march.es/ceacs/publicaciones/working/archivos/2001_161.pdf> Acesso em: 27 nov. 2014.

BRAGATTO, R. C.; NICOLAS, M. A.; SAMPAIO, R. C. Internet e política em análise: levantamento sobre o perfil dos estudos brasileiros apresentados entre 2000 e 2011. In: **XXI Encontro Anual Compós**, 2012, Juiz de Fora. Anais do XXI Encontro Anual Compós, 2012.

BRANDOLINI, Andrea; SMEEDING, Timothy M. Income inequality in richer and OECD countries. In: NOLAN, B.; SALVERDA, Wiemer.; SMEEDING, T. (Eds.). **The Oxford Handbook of Economic Inequality**. Oxford: Oxford University Press, pp. 71-100, 2009.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Boletins Estatísticos da Previdência. **Boletim Estatístico da Previdência Social** - Setembro de 2013. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/boletins-estatisticos-da-previdencia-social/>>. Acesso em 25 jan. 2014.

_____. **Legislação**. 2012. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, n. 45, 1998.

BRUNDIDGE, J.; RICE, R. Political engagement online: do the information rich get richer and the like-minded more similar? In: CHADWICK, A.; HOWARD, P (Eds.) **Routledge Handbook of Internet Politics**. Nova York: Routledge, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 22 jun. 2016.

CANABARRO, Diego R. **Governança Global da Internet: Tecnologia, Poder e Desenvolvimento (Volume 1)**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 208 páginas. Porto Alegre: UFRGS, 2014.

CANEY, Simon. **Justice Beyond Borders: A Global Political Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

CARVALHO, José M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. **The Rise of the Network Society (The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume 1)**. Malden: Blackwell Publishers, 1996.

_____. **La Crisis económica mundial y el capitalismo americano**. Barcelona: Laia, 1978.

CEPIK, Marco; CANABARRO, Diego R. (orgs.); **Governança de TI: Transformando a Administração Pública no Brasil**. Porto Alegre: CEGOV/UFRGS, 2014.

CETIC – CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO SOB OS AUSPÍCIOS DA UNESCO. **Pesquisa TIC Domicílios 2013: Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Brasil**. Publicado em São Paulo, 26 de Junho de 2014. Disponível em: <<http://www.cetic.br/>> Acesso em: 10 fev. 2016

CHADWICK, A.; HOWARD, P (Eds.) **Routledge Handbook of Internet Politics**. Nova York: Routledge, 2009.

CHAHIN, Ali et. al. **E-gov.br: próxima revolução brasileira**. São Paulo: Prentice-Hall, 2004.

CLEMENTE, Augusto Jr. **O Conceito de Cidadania nas Ciências Sociais Brasileira: uma análise a partir do Scielo (1989-2013)**. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

DAHL, Robert (1971), **Poliarchy: Participation and Opposition**, New Haven: Yale University Press, 1971.

DATAPREV. **A Virada da Previdência Social: como acabaram as filas nas portas das agências**. Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social. Brasília. 2013.

_____. **Aeps Infologo**. Base de Dados Históricos da Previdência Social. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

_____. **Nota Técnica 191/2012 Monitoramento dos Compromissos com TAC MPF**, 2012. mimeo.

_____. **Nota Técnica 237/2011 Suporte à revisão do Termo de Ajustamento de Conduta**, 2011. mimeo.

DAVID, P. A. Why are institutions the “carriers of history”? Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 5, pp. 205–220, 1994.

DELGADO, Ignacio Godinho. (Des)caminhos e janelas de oportunidades: as reformas previdenciárias na América Latina. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 195-199, Fev. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092005000100014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 set. 2016.

DENEMARK, R. A. **World-System History: The Social Science of Long-Term Change**. London, UK, Routledge, 2000.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (2006). **O Planejamento da Pesquisa Qualitativa - Teorias e Abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2000.

DEUBEL, A. **Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación**. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

DEUTSCH, K. **The Nerves of Government**. Nova York: The Free Press, 1964.

DIAMOND, Larry; MORLINO, L, (eds.). **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.

DIBBEL, J. **A Rape in Cyberspace**. 1993. Disponível em: <http://www.juliandibbell.com/articles/a-rape-in-cyberspace/>. Acesso em: 10 out. 2011.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. W.; **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

- DRAIBE, S. M. & AURELIANO, L. A especificidade do Welfare State Brasileiro. In: DAIN, S. (org.). **A Política Social em Tempo de Crise, Economia e Desenvolvimento**. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989.
- DRYZEK, J. S.; HONIG, B.; PHILLIPS, A. (Eds.). **The Oxford Handbook of Political Theory**. Nova York: Oxford University Press, 2008.
- DUNLEAVY, P. et al. **Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and e-Government**. Nova York: Oxford University Press, 2006.
- DWORKIN, R. What is equality? Part1: Equality of welfare. **Philosophy and Public Affairs**, vol. 10, n. 3, pp. 185 - 246, summer 1981.
- _____. Equality, luck and hierarchy. **Philosophy & Public Affairs**, vol. 31, n. 2, p. 190-198, April, 2003.
- EASTON, D. An Approach to the Analysis of Political Systems. **World Politics**, vol. 9, n. 3, pp. 383-400, 1957.
- EISENBERG, J.; CEPIK, M. **Internet e Política: Teoria e Prática da Democracia Eletrônica**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.
- EDIGHEJI, O. **Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: potentials and challenges**. Cape Town: HSRC Press, 2010.
- ESPING-ANDERSEN, G. **Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Economies**. Londres: Sage Publication, 1996.
- _____. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Lua Nova**, n.35, São Paulo: CEDEC, 1995.
- _____. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n. 24, São Paulo: CEDEC, 1991.
- _____. Power and Distributional Regimes. **Politics & Society**, v.14, n.2, Jun., 1985.
- EUBANKS, V. **Digital Dead End: Fighting for Social Justice in the Information Age**. Cambridge: MIT Press, 2012.
- EVANS, P. **Emdedded Autonomy: states & industrial transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- EVANS, Peter; RAUCH, James. Bureaucracy and Growth: A cross-national analysis of the effects of 'Weberian State' Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, vol. 64, n. 5, pp. 748-765, 1999.
- EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (eds.). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- FLEURY, Sônia. A seguridade social e os dilemas da inclusão social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, p. 449-469, Maio/Jun. 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6776/5358>>. Acesso em: 14/02/2015.
- FOUNTAIN, J. E. **Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change**. Washington: Brookings Institution Press, 2001.

_____. Bringing Institutions Back In to Strategic Management: The Politics of Digitally Mediated Institutional Change. **National Center for Digital Government Working Papers**, v. 11, n. 001, p. 1–48, 2011.

_____. **Central Issues in the Political Development of the Virtual State**. The Network Society and the Knowledge Economy; Portugal in the Global Context. Lisbon, March 4-5, 2005. Disponível em: <http://www.umass.edu/digitalcenter/research/pdfs/jf_portugal2005_centralissues.pdf> Acesso em: 16/03/2015.

_____. Connecting Technologies to Citizenship. In: PAGANO, M. (ed.). **Technology and the Resilience of Metropolitan Regions**. Illinois: University of Illinois Press, 2014.

_____. On the Effects of e-Government on Political Institutions. In: KLEINMAN, D; MOORE, K. (eds.). **Handbook of Science, Technology and Society**. Routledge, 2014.

_____. Notes on the Impact of Research on the Development of eGovernment. **European Review of Political Technologies**, Special Issue: Towards a Common eGovernment Research Agenda in Europe. vol 5. February 2008.

_____. Central Issues in the Political Development of the Virtual State. In: CASTELLS, M.; CARDOSO, G. (eds.). **The Network Society: From Knowledge to Policy**. Washington: Brookings Institution Press, 2006.

_____. Digital government and public health. **Preventing Chronic Disease**, vol. 1, n. 4, pp. 1-5, 2004.

_____. Disjointed Innovation: The Political Economy of Digitally Mediated Institutional Reform. **NCDG working paper**, 2011. Disponível em: <http://works.bepress.com/jane_fountain/93>. Acesso em: 28 set. 14.

_____. On the Effects of e-Government on Political Institutions. In: KLEINMAN, D.; FREEMAN, C.; LOUÇÃ, F. (eds.) **As Time Goes By: From the Industrial Revolutions to the Information Revolution**. [s.l.] Oxford: Oxford University Press, 2002.

FUKUYAMA, Francis. What is Governance? **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institution**, vol. 26, n. 3, pp. 347-368, 2013.

GARTNER GROUP. **Key Issues in E-Government Strategy and Management**. Research Notes, Key Issues, 2000.

GARSON, D. (2007). **Modern Public Information Technology Systems: issues and challenges**. Hershey: IGI Publishing, 2007.

GIDDENS, A. **The Consequences of Modernity**. Stanford: Stanford University Press, 1990.

GIMENEZ, Denis Maracci. **Ordem liberal e a questão social no Brasil**. São Paulo: LTr, 2008.

GOLDKUHL, G. From policy to design and effects: A framework for e-government research. **9th Scandinavian Workshop on E-Government**, February 9-10, 2012, Copenhagen: 1-11. Disponível em: <<http://www.vits.org/publikationer/dokument/766.pdf>> Acesso em 18/02/2015.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto R. **Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2014.

- GOODIN, R. E. **The Theory of Institutional Design**. [s.l.] Cambridge University Press, 1998.
- GOULD, S. J.; ELDREDGE, N. Punctuated Equilibria: the tempo and mode of evolution reconsidered. **Paleobiology**, v. 3, p. 115–151, 1977.
- GRANDE, J. et al. Research on e-Government: A proposal of theoretical framework. **EGPA conference, The European Administrative Space**, Potsdam, Germany, 2002. Disponível em: http://www.uam.es/personal_pdi/derecho/icriado/PDF/CriadoRamiloSalvadorEGPAConference2002.pdf. Acesso em: 10/10/2014.
- GREENSTEIN, M.; FEINMAN, T. **Electronic commerce: security, risk management and control**. Boston: McGraw-Hill, 2000.
- GREWAL, D. S. **Network Power**. [s.l.] Oxford University Press, 2008.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova** n.58, p.193-223, 2003.
- HANNA, N. K. **Transforming Government and Building the Information Society: Challenges and Opportunities for the Developing World**. Nova York: Springer, 2010.
- HANSON, J. **Democracy and State Capacity: Complements or Substitutes?** Presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, April 3 - 6, 2008. Disponível em: <http://faculty.maxwell.syr.edu/johanson/papers/hanson08.pdf>> Acesso em: 04 abr. 2013
- HAUGHTON, Jonathan; KHANDKER, Shahidur R. **Handbook on Poverty and Inequality**. Washington: The World Bank, 2009.
- HAYEK, F. A. **The Road to Serfdom: Text and Documents**. Routledge: Routledge, 2007.
- HEADRICK, D. R. **Technology: A World History**. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- HEEKS, R. **Implementing and Managing eGovernment: An International Text**. Londres: Sage Publications, 2006.
- _____. (ed.). **Reinventing government in the information age: international practice in IT-enabled public sector reform**. Londres: Routledge, 2002.
- HEEKS, R.; BAILUR, S. (2007). Analyzing e-government research: Perspectives, philosophies, theories, methods, and practices. **Government Information Quarterly**, vol. 24, p. 243-265.
- HELD, D. **Models of Democracy**. [s.l.] Stanford University Press, 1987 [1996].
- HENRIQUE, W. Questão social e políticas sociais no Brasil. In: OLIVEIRA, M.A. (org.) **Economia e trabalho: textos básicos**. Campinas, SP: Unicamp, IE, 1998.
- HINDMAN, M. **The Myth of Digital Democracy**. [s.l.] Princeton University Press, 2010.
- HOBBSAWM, E. **Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914–1991**. Nova York: Vintage, 1962 [1996].
- HOLDEN, S. H. The Evolution of Federal Information Technology Management Literature. In: GARSON, D. (Ed.). **Modern public information technology systems: issues and challenges**. Londres: IGI Global, 2007.

HOULE, Christian. Inequality and Democracy: Why Inequality Harms Consolidation but Does Not Affect Democratization. **World Politics**, vol. 61, n° 4, Oct 2009, pp 589-622.

HUANG, I. et al. The Convergence of Information and Communication Technologies Gains Momentum. In: DUTTA, S.; BILBAO-OSORIO, B. (Eds.). **The Global Information Technology Report 2012 - Living in a Hyperconnected World**. Genebra: SRO-Kundig, 2012, pp. 35–45.

HUGHES, O. E. **Public Management and Administration**. Londres: MacMillan, 1998.

HUBER, Evelyn; STEPHENS, John. **Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets**. Chicago: Chicago University Press, 2001.

HUNTINGTON, S. Post-industrial politics: how benign will it be? **Comparative Politics**, v. 6, pp. 163-192, 1975.

_____. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**, 2013. Disponível em: <http://ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40>. Acesso em: 20 maio 2016.

_____. **Brasil: 500 anos de povoamento**. Rio de Janeiro, 2000. p. 221.

IMMERGUT, E. M. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics & Society**, v. 26, p. 5, 1998.

IRANI, Z.; LOVE, P. (2008). **Evaluating information systems: public and private sector**. Oxford: Elsevier, 2008.

INSS – Instituto Nacional de Seguro Social. **Novo Modelo de Gestão – NMG**, 1999. Mimeo.

JASANOFF, S. Technology as a site and object of politics. N: GOODIN, R.; TILLY, C. **The Oxford Handbook of Contextual Analysis**. Nova York: Oxford University Press, 2006.

JONES, B.D.; SULKIN, T.; LARSEN, H.A. Policy Punctuations in American Political Institutions. **American Political Science Review**, v. 97, n. 1, pp. 151-169, 2003.

KEMAN, H.; KLEINNIJEH, J.; PENNING, P. **Doing Research in Political Science**. Londres: Sage, 2003.

KING, D. **Actively Seeking Work?: The Politics of Unemployment and Welfare Policy in the United States and Great Britain**. [s.l.] University of Chicago Press, 1995.

KLEINROCK, L. An early history of the internet [History of Communications]. **Communications Magazine**, IEEE, vol. 48, n. 8, pp. 26-36, 2010.

KYMLICKA, W. **Multicultural citizenship**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

_____. **Contemporary political philosophy: an introduction second edition**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

KYMLICKA, W e NORMAN, W. El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. In: Agora, Buenos Aires, n. 7, 2002 [1997]

KRUGMAN, P. R. **The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008**. [s.l.] W.W. Norton, 2009.

KJÆR, Mette; HANSEN, Ole H.; THOMSEN, Jens P. Conceptualizing state capacity. **Denstar**, research report, n. 6, pp. 1-32, 2002.

KRAEMER, Kenneth; KING, John L. Information Technology and administrative reform: will e-government be different? **International Journal of Electronic Government Research**, vol. 2, n. 1, pp. 1-20, 2006.

LANE, J. **New Public Management**. Londres: Routledge, 2000.

LASSWELL, H. **Politics: Who Gets What, When, How**. Gloucester, Estados Unidos: Peter Smith Pub Inc., 1936.

LAVINAS, Antônio. **Atendimento Operacional em TI: Fordismo ou Pós-Fordismo? – Estudo de Caso na empresa Dataprev**. Dissertação (Mestrado Executivo em Gestão Empresarial) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009.

LEINER, B. M. et al. A brief history of the history of the Internet. **Internet Society**, 2012. Disponível em: <<http://www.internetsociety.org/internet/what-internet/history-internet/brief-history-internet>>. Acesso em: 03/01/2015.

LIEBOWITZ, S. J.; MARGOLIS, S. E. Path Dependence, Lock-In, and History. **Journal of Law, Economics and Organization**, v.11, n. 1, pp. 205–226, Abr. 1995.

LIJPHART, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. **American Political Science Review**, vol. 65, pp. 682-693.

LIMA, Rita de Lourdes de et al. Trabalho doméstico e desproteção previdenciária no Brasil: questões em análise. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 40-48, Jan./Jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802010000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 dez. 2014.

LIMA, Maria R. S. de (Org). **Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Edições IUPERJ, 2008.

LINDBLOM, C. E.; WOODHOUSE, E. J. **The Policy Making Process**. [s.l.] Prentice Hall PTR, 1993.

LIPSET, Seymour Martin. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. **The American Political Science Review**. Vol. 53, Nº 1, pp. 69-105, Mar. 1959.

MAHONEY, J.; RUESCHMEYER, D. **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Nova York: Cambridge University Press, 2003.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. [s.l.] Cambridge University Press, 2009.

MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2001.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PEREZ-LINAN, Aníbal. *Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999*. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, 2001.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MANN, Michael. **The Sources of Social Power: Volume 1: from the beginning to AD 1760**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

MARGETTS, H.; DUNLEAVY, P. The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. **Phil. Trans. R. Soc. A** 371, 2013.

MARGETTS, H. The Internet and Public Policy. **Policy and Internet**, vol. 1, n. 1, 2009.

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

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

MENICUCCI, Telma. **Público e Privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil: atores, processos e trajetórias**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

MILLER, D. **National Responsibility and Global Justice**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

MODELSKI, G. World system evolution. In: DENEMARK, R. A. (org.) **World-System History: The Social Science of Long-Term Change**. Londres: Routledge, 2000.

MORLINO, L.; SARTORI, G. **La comparación en las ciencias sociales**. Madri: Alianza Editorial, 1994.

MOSSBERGER, K.; TOLBERT, C. J.; MCNEAL, R. S. **Digital Citizenship: The Internet, Society, and Participation** Cambridge: The MIT Press, 2007.

NIXON, P. G.; KOUTRAKOU V. N. **E-Government in Europe**. Re-booting the state. Londres: Routledge, 2007.

NORRIS, P. **Digital divide: civic engagement, information poverty and the internet worldwide**. Nova York: Cambridge University Press, 2001.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. [s.l.] Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, Guillermo. Estado, Democratización y Ciudadanía". **Nueva Sociedad**, nº128, 1993.

_____. **El Estado Burocrático Autoritario**. Buenos Aires, E. De Belgrano, 1996.

_____. **Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

OFFE, C.; KEANE, J. B. **Contradictions of the Welfare State**. Cambridge: Mit Press, 1984.

OSTROM, E. **Understanding Institutional Diversity**. [s.l.] Princeton University Press, 2005.

OSTROM, E.; GARDNER, R.; WALKER, J. **Rules, Games, and Common-pool Resources**. [s.l.] University of Michigan Press, 1994.

PAULA, Ana P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005

PAPACHARISSI, Z. The virtual sphere 2.0: the internet, the public sphere, and beyond. In: CHADWICK, A.; HOWARD, P. **Routledge Handbook of Internet Politics**. Nova York: Routledge, 2009.

PARSONS, W. **Public Policy**: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Cheltenham: Edward Elgar, 1995

PEIXOTO, José S. **Implementação de modelo de gestão por processos utilizando equipes autogeridas em uma APS**. Dissertação de mestrado. São Paulo: USP, 2006. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-25102006-120411/pt-br.php>> Acesso em: 10/04/2013.

PERROW, C. **Complex organizations**: a critical essay. [s.l.] Random House, 1986.

PIERSON, P. **Politics in Time**: History, Institutions, and Social Analysis. [s.l.] Princeton University Press, 2011.

_____. **Dismantling the Welfare State?** Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

_____. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **American political science review**, v. 94, p. 251–267, 2000a.

_____. The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change. **Governance-an International Journal of Policy Administration and Institutions - GOVERNANCE-INT J POLICY ADM I**, vol. 13, no. 4, pp. 475-499, 2000b.

PIERS. When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. **World Politics**, vol. 45, pp. 595-628, July 1993.

POCHMANN, Márcio. Proteção Social na Periferia no Capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 18, n. 2, pp. 3-16, 2004.

POPPER, Karl. **The Open Society and Its Enemies**. Londres: Routledge Press, 1945.

POSSAMAI, A. J. Governo eletrônico: uma análise institucional. In: PIMENTA, Marcelo S.; CANABARRO, Diego R. (Orgs.). **Governança Digital**. 1 ed. Porto Alegre, 2014, v. 1, pp. 50-79. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cegov/publicacao/v/40?n=Governan%C3%A7a_Digital> Acesso em: 02/02/2015.

POSSAMAI, A. J. **Instituições e Desempenhos do Governo Digital**: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai em Perspectiva Comparada. Trabalho de Conclusão do Curso de Relações Internacionais. Porto Alegre: UFRGS, 2010. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/28382/000770282.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 06 ago. 2014.

POULANZTAS, N. **Political Power and Social Classes**. London: New Left, 1973.

PRZEWORSKI, Adam; et al. **Democracy and Development: Political Institutions and Well - Being in the World, 1950 – 1990**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

RAWLS, John. **A Theory of Justice**. Boston: Harvard University Press, 1971.
_____. **O Liberalismo Político**. São Paulo: Ática, 2000.

RAZO, C.; ROJAS, F. M. Del monopolio de Estado a la convergencia tecnológica: evolución y retos de la regulación de telecomunicaciones en América Latina. **Documento CEPAL**, LC/L.2849-P, 2007. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/32434/Serie_DDPE_185.pdf> Acesso em: 28 dez 2009.

REIS, Bruno P. W. Mercado, Democracia e Justiça Social: a Economia Política do Brasil Contemporâneo. **Teoria & Sociedade**, vol. 7, pp. 9-69, junho de 2001. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/30495117/Mercado-Democracia-e-Justica-Social-A-economia-politica-do-Brasil-contemporaneo>> Acesso em: 01/10/2014.

REIS, F.; O'DONNELL (orgs.). **A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas**. São Paulo: Vértice, 1988.

RELYEA, H. C. e-Gov: Introduction and Overview. **Government Information Quarterly**, vol. 19, n. 1, pp. 9-35, 2002.

RENNSTICH, J. K. **The Making of a Digital World: The Evolution of Technological Change and How it Shaped Our World**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2008.

RHODES, R. The New Governance: Governing without Government. **Political studies**, v. 44, p. 652–667, 1996.

RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Nova York: Oxford University Press, 2008.

RIKER, W. H. Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions. **The American political science review**, v. 74, pp. 432–446, 1980.

ROCHELEAU, B. A (2005). **Public Management Information Systems**. Hershey: IGI Publishing, 2005.

RONDINELLI, D. A.; CHEEMA, G. S. **Reinventing Government for the Twenty-first Century: State Capacity in a Globalizing Society**. [s.l.] Kumarian Press, 2003.

SERPA, Luiz. **A Sociedade Aberta e Seus Amigos: o conceito de sociedade aberta no pensamento político de Popper, Schumpeter, Hayek e Von Mises**. Tese de doutorado em Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2007.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalism, Socialism and Democracy**. Nova York: George Allen & Unwin, 1942.

SCHWARCZ, Lilia; STARLING, Heloísa. **Brasil: uma biografia**. 1a edição, São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Eds.). **Policy change and learning: An advocacy coalition approach**. Boulder: Westview Press, 1993.

SANDERS, E. Historical Institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (Eds.). **Oxford Handbook of Political Institutions**. Nova York: Oxford University Press, 2008. p. 39–55.

SANDEL, Michael. The Procedural Republic and the Unemcumbered Self. **Political Theory**, vol. 12, n. 1, pp. 81-96, 1984.

SARTORI, G. Concept Misinformation in Comparative Politics. **The American Poltical Science Review**, v. 64, pp. 1033–1053, 1970.

SÁVIO, M. **A trajetória da Internet no Brasil: do surgimento das redes de computadores à instituição dos mecanismos de governança**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Sistemas e Computação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

SHELIN, H. E-Government: An Overview. In: GARSON, G. D. (Ed.). **Modern Public Information Technology Systems: Issues and Challenges**. Hershey: IGI Publishing, 2007. pp. 110–126.

SHELLING, Thomas. **The Strategy of Conflict**. Cambridge: Harvard University, 1960.

SHELLONG, A. Extending the Technology Enactment Framework. **PNG Working paper** No. PNG07-003, Kennedy School of Government, Harvard University, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/ZEFhA>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

SCHILLER, D. **Digital Capitalism: Networking the Global Market System**. [s.l.] MIT Press, 2000.

SCHMIDT, E.; COHEN, J. **The New Digital Age: Reshaping the Future of People, Nations and Business**. [s.l.] Knopf Doubleday Publishing Group, 2013.

SCHMITT, C. **The Concept of the Political**. Chicago: University of Chicago Press, 2007.

SEIFERT, J.; BONHAM, M. **The Transformative Potential of E-Government in Transitional Democracies**. World Bank, 2004. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/2004>>. Acesso em: 24 nov. 2014.

SINGH, H.; DAS, A.; JOSEPH, D. Country-Level Determinants of e-Government Maturity. **Communications of the Association for Information Systems**, Volume 20, pp. 632- 648, 2007.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1965.

SKOCPOL, T. **Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States**. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1992.

_____. **Estados e revoluções sociais: análise comparativa da França, Rússia e China**. Lisboa: Presença, 1985.

_____. **States and social revolutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SKOCPOL, T.; AMENTA, E. Did Capitalists Shape Social Security? **American Sociological Review**, vol. 50, n. 4, pp. 572-575, 1985.

SOARES FILHO, Sidney; TOTE, Robson Celso L. O Processo de mudanças administrativas e tecnológicas que pôs fim às filas nos postos de atendimento da Previdência Social. **Revista Eletrônica do Curso de Direito UFSM**, vol. 10, n. 2, pp. 469-498, 2015.

TAKAHASHI, T. **Sociedade da informação no Brasil**: Livro Verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

TAYLOR, Charles. The Politics of Recognition. In: TAYLOR, Charles et al., **Multiculturalism: examining the politics of recognition**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

THELEN, K. **How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan**. Nova York: Cambridge University Press, 2004.

THERBORN, Göran. The Working Class and the Welfare State: A Historical-Analytical Overview and a Little Swedish Monograph. **Papers on Labour History**, vol. 1, n. 1, 1986.

THING, Lowell. **Dicionário de tecnologia**. São Paulo: Futura, 2003.

TILLY, C. **Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons**. [s.l.] Russell Sage Foundation, 1984.

_____. Historical Perspectives on Inequality. In: **The Blackwell Companion to Social Inequalities**. [s.l.] Blackwell Publishing Ltd, 2007. p. 15–30.

_____. **Coerção, Capital e Estados Europeus: 990-1992**. São Paulo: Edusp, 1996.

_____. **Democracy**. Cambridge/UK: Cambridge University Press, 2007.

_____. **Durable Inequality**. Berkeley: University of California Press, 1999.

_____. **Why? What Happens when people give reasons... and why**. Princeton: University Press, 2006.

TITMUS, R. **Essays on the Welfare State**. Surrey: Unwin Brothers, 1963.

TUMMALA, K. K. **Comparative Bureaucratic Systems**. Nova York: Lexington Books, 2005.

TURKLE, S. **Life on the Screen: Identity in the Age of the Internet**. New York: Touchstone, 1995.

UNITED NATIONS. **E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want**. Department of Economic and Social Affairs, ST/ESA/PAD/SER.E/188, 2014.

UNITED NATIONS. **UN Global E-Government Survey 2003**. 2003. Disponível em: <<https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2003-Survey/Complete-Survey.pdf>> Acesso em: 02/02/2012

VAN DIJK, J. A. G. **The Deepening Divide: Inequality in the Information Society**. Thousand Oaks: Sage, 2005.

VAN EVERA, S. **Guide to methods for students of Political Science**. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

VAN KOOTEN, M. The World's Largest IT Services Companies. **Services Top 100**. 10 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.servicestop100.org/services-top-100-the-worlds-largest-it-services-companies-2010.php>>. Acesso em: 07 set. 2014.

WALZER, Michael. **Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality**. Nova York: Basic Books, 1983.

WARSCHAUER, M. **Technology and Social Inclusion: Rethinking the Digital Divide**. Cambridge: MIT Press, 2003.

WEBER, M. Politics as vocation. In: GERTH, H.H.; WRIGHT MILLS, C. **From Max Weber: Essays in Sociology**. Nova York: Routledge, 1948.

WEIMER, D. L. **Institutional Design**. Nova York: Springer, 1995.

WEISS, L. **The Myth of the Powerless State**. [s.l.] Cornell University Press, 1998.

WEST, D. M. **Digital Government: Technology and Public Sector Performance**. Nova Jersey: Princeton University Press, 2005.

YANG, K. Neoinstitutionalism and E-Government: Beyond Jane Fountain. **Social Science Computer Review**, v. 21, p. 432–442, 2003.

YANOW, D. et al. Case Study Research in Political Science. In: MILLS, A. J.; DUREPOS, G.; WIEBE, E. **Encyclopedia of Case Study Research**. London, UK, SAGE, 2009.

ZINC. **Why the UK's GBP 12.4bn NHS ehealth record management system failed**, 2011. Disponível em <<http://www.zinc-healthcare.com/blogpost/why-the-uk-s-nhs-ehealth-record-management-technologies-failed>> Acesso em: 03 fev. 2012.

ANEXO
Tabela de Eventos relacionados ao DIDM na Previdência Social Brasileira
(1989/2013)

	Política Previdenciária	Tecnologias incorporadas - DIDM
1985-87	Transição para período democrático/Processo constituinte	
1988	Constituição Federal de 1988: Previdência Social passa a ser tratada no âmbito da Seguridade Social	Informática para setor público é citada, entre outros temas, como de legislação privativa da União (Artigo 22, inciso IV)
1989	<p>Alteração do perfil do segurado, mais autônomos e micro empresas, pegar números. Aumento do número de contribuintes.</p> <p>Filas, que já existiam, aumentam significativamente</p> <p>NPM passa a orientar gestão. PDRAE, 1995 compila práticas internacionais.</p>	<p>Decreto 2.271/1997 institui como regra geral a terceirização de atividades auxiliares, entre as quais se inclui "informática".</p> <p>Tem início desenho de programa de privatização de empresas estatais, incluindo as de informática.</p>
1990		
1991		
1992		
1993		
1994		
1995		
1996		
1997		
1998		
1994		
1995		
1996		
1997		
1998	<p>Emenda Constitucional 20, estabelece condições de transição do regime previdenciário – fator previdenciário.</p> <p>INSS é definido como projeto piloto do PDRAE.</p> <p>INSS inicia mapeamento de seus processos de trabalho com consultores externos (NMG)</p>	Informática é enquadrada formalmente no PDRAE como atividade a ser terceirizada (junto a outras como limpeza, vigilância, transporte,), para permitir "economia"
1999	Criada Controladoria da Previdência para lidar com qualidade de atendimento e produção de indicadores previdenciários (iniciativa impulsionada pela lógica do PDRAE e articulada ao	Lançada iniciativa Rede Governo com proposta de aumentar autonomia de gestão de TI (crescem problemas da falta de

	Programa de Qualidade do Governo Federal)	padrões, de gestão e informática) DATAMEC, empresa pública de informática ligada a políticas trabalhistas, foi privatizada.
2000	Pesquisa realizada pelo Instituto aponta que a chance de um cidadão que está na fila não ser atendido é da ordem de 70%	Livro Verde da Sociedade da Informação aponta serviços de TI do INSS como de qualidade. Propõe avanços com lógica fragmentada, a menos de certificados digitais. Criação do Comitê Executivo de Governo Eletrônico - CEGE
.2001	Cresce terceirização de serviços	Publicado documento com diretrizes transversais sobre o tema "A Política de Governo Eletrônico no Brasil", chancelado pela Presidência da República.
2002	Terceiros passam a realizar análises de solicitações de direitos (auge da terceirização), independentemente da posição contrária dos órgãos de controle.	Menor nível de investimento na Dataprev desde criação. Acórdão TCU determina imediata substituição de parque tecnológico por vícios contratuais
2003	Redução gradual da terceirização no atendimento. Realização de concurso público (1o. em mais de uma década) Programa NMG é substituído pelo desenho de projeto piloto em 5 APS paulistas, conduzido por servidores (sem consultores externos): PGA - Programa de Gestão do Atendimento. INSS processado por vizinhos de agências: filas durante a madrugada causam obstrução de vias públicas Recadastramento de aposentados e pensionistas idosos, realizado sem cuidados vira caos temporário. Emenda Constitucional 41 ajusta EC 20/1998	Início de análise de condições para revalorizar Dataprev Início de estudos para substituição de plataforma tecnológica

2004	<p>Terceirização no atendimento se encerra (processo de substituição de terceiros por concursados gerou caos num primeiro momento)</p> <p>Perda de controle sobre processos de concessão de benefícios (aumentos muito altos sem explicação)</p> <p>Fila chegou a 10.000 pessoas em APS de grande porte. (mídia acompanha e dá destaque, desde ao menos 2003)</p> <p>PGA testou soluções de gestão nas 5 APS piloto.</p> <p>Relatório Técnico publicado com diagnóstico e propostas do PGA</p>	Retorno (gradual) de investimentos na Dataprev
2005	<p>Presidência da República firma compromisso público de acabar com filas</p> <p>Inicia gestão ministerial, do INSS e da Dataprev, comprometida com fim das filas (e fraudes) – profissionalismo da gestão e valorização de servidores.</p> <p>Madrugada sem Fila no Nordeste: servidores voluntários, esclarecimento e APS abertas às 5h.</p> <p>PGA tem resultados positivos em APS piloto (SP) e é replicado em todo o país</p> <p>Muda organograma do INSS: cadeia de comando, sai fiscalização e arrecadação (MF), abre Diretoria de Atendimento.</p> <p>Funções Comissionadas para gestores e iniciativas de profissionalização da gestão.</p> <p>Greve de servidores por 70 dias.</p> <p>Censo Previdenciário: inicia cadastramento de 17 milhões de</p>	<p>Publicação de arquitetura de padrões, de forma coordenada com outros órgãos: ePING</p> <p>Desenvolvimento e implantação de sistemas para permitir comunicação APS /Central 135</p> <p>Dataprev desenvolve soluções para cadastramento</p> <p>Aquisição e instalação de 21.000 computadores e 5.000 impressoras nas Agências (em substituição a equipamentos locados)</p>

	segurados nos bancos.	
2006	Funcionamento pleno da Central-135	Aumento da capacidade de transmissão de dados na VPN com aumento da capacidade de comunicação APS/Central
2007	<p>Fim das filas nas portas das agências</p> <p>Central 135 passa a atender a média de 5 milhões de telefonemas/mês: crescimento gradual do número de serviços oferecidos.</p> <p>Concluído Censo Previdenciário: cessados 72 mil benefícios com economia anual de R\$ 412 milhões/mês.</p>	<p>Atividades preparatórias para mudança tecnológica</p> <p>Desenho das primeiras "fábricas de software" Dataprev, para novos concursados e empregados capacitados.</p>
2008	<p>Verbas do Orçamento Federal viabilizam a regulamentação das gratificações por desempenho dos servidores</p> <p>Pesquisa entre usuários do 135 aponta que mais de 80% só precisavam de informação</p> <p>Plano de expansão da rede de APS iniciado (1 APS em cada cidade com mais de 20 mil habitantes)</p>	<p>Contrato com consórcio privado para migração revisto.</p> <p>Dataprev inicia desenvolvimento de novos sistemas em suas fábricas de software.</p>
2009	<p>Reconhecimento automático de direitos/Aposentadoria em 30 min</p> <p>Lei Complementar 128 amplia base de dados certificados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).</p> <p>Plano de Expansão: meta de construir agências em 720 cidades com população acima de 20 mil habitantes.</p>	Dataprev tem investimento recorde de R\$ 183 milhões.

	Lançados o Extrato Previdenciário e a Carta Pré-Aposentadoria. Contratualização da gestão: INSS negocia suas metas.	
2010	Previdência Social lança Sala de Monitoramento: acompanhamento em tempo real do atendimento em todas as APS do País	
2011	Melhoria do atendimento é meta permanente.	MPF e TCU consideram determinações atendidas.
2012		
2013		Melhoria no nível de serviço entregue, em linha com objetivos institucionais do INSS e MPS é meta permanente (não exclusiva)

Fonte: Elaboração da autora, com base em fontes secundárias.

