



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
PROGRAMA DE PÓS – GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

**ANA PATRÍCIA DOS ANJOS SOUZA**

**O SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:** marchas,  
contramarchas na particularidade da intervenção profissional no INSS.

São Luís/MA  
2021

**ANA PATRÍCIA DOS ANJOS SOUZA**

**O SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:** marchas,  
contramarchas na particularidade da intervenção profissional no INSS.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito final para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marina Maciel Abreu.

São Luís/MA  
2021

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

dos Anjos Souza, Ana Patrícia.

O SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: :  
marchas, contramarchas na particularidade da intervenção  
profissional no INSS / Ana Patrícia dos Anjos Souza. -  
2021.

156 f.

Orientador(a): Marina Maciel Abreu.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em  
Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão,  
São Luís, 2021.

1. Intervenção profissional. 2. Previdência Social.  
3. Reformas Neoliberais. 4. Serviço Social. I. Maciel  
Abreu, Marina. II. Título.

**ANA PATRÍCIA DOS ANJOS SOUZA**

**O SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:** marchas,  
contramarchas na particularidade da intervenção profissional no INSS.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito final para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marina Maciel Abreu (Orientadora)**  
Universidade Federal do Maranhão

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Salviana de Maria Pastor Santos Sousa**  
Universidade Federal do Maranhão

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Raimunda Nonata do Nascimento Santana**  
Universidade Federal do Maranhão

Aos meus amados pais Inácio José Souza e Matilde Pereira dos Anjos Souza fontes de amor, carinho, cuidado, admiração e gratidão.

## **AGRADECIMENTOS**

A conclusão deste trabalho, para obter o título de Mestre em Políticas Públicas, representa uma etapa muito significativa na minha vida e eu resgato na minha memória, com grande satisfação e emoção, todos os momentos que vivi desde a decisão em fazer a seleção, todo o período das aulas no Programa até o momento para elaboração e finalização desta dissertação.

Com o coração cheio de gratidão e alegria, é importante destacar os meus sinceros agradecimentos a Deus pela minha vida, por ter saúde física e mental e pela oportunidade de ter esta conquista.

Agradecer os meus amados pais Inácio José Souza e Matilde Pereira dos Anjos Souza por tudo que eles significam na minha vida e por tanto amor e carinho que tenho por eles e eles por mim.

Agradecer minha segunda mãe Maria das Mercês dos Anjos por todo cuidado, amor e dedicação em toda minha vida.

Agradecer minhas irmãs Ana Carolina, Ana Paula e Polyana pela nossa união, amor e parceria que é muito importante para mim.

Agradecer meu companheiro Anderson Viegas pela paciência, compreensão, cuidado, amor, carinho e motivação em todos os momentos.

De coração, com todo carinho, quero agradecer muito minha orientadora Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marina Maciel Abreu por tudo: por sua inteligência, dedicação, compreensão, cuidado, delicadeza, educação, pelo seu carinho, por todas as suas orientações com leveza e assertividade. De verdade, sou muito grata!

Quero agradecer todas as minhas professoras do curso de Serviço Social no Programa de Políticas Públicas pelo privilégio que tive em aprender e conviver com elas novamente, após tantos anos depois da minha graduação.

Agradecer aos funcionários do Programa de Políticas Públicas pelo apoio e aos companheiros da turma do Mestrado pela convivência e momentos de aprendizado.

Quero registrar meus agradecimentos para minha grande amiga Glaucejane Galhardo pelo incentivo e pela amizade que foram fundamentais nessa caminhada.

Quero agradecer também à Assistente Social Nadja Ribeiro, Responsável Técnico do Serviço Social do INSS, pela disponibilidade em contribuir com minha pesquisa.

*“A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar”.*

Eduardo Galeano

## RESUMO

Estudo sobre o Serviço Social na Previdência Social no Brasil, a partir das determinações socioeconômicas e políticas em diferentes conjunturas, com destaque para avanços e conquistas bem como retrocessos e desafios, privilegiando a particularidade da intervenção profissional no Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Demarca o processo histórico da profissão na Previdência como prática profissional inserida nas relações sociais contraditórias, mediando e sendo mediada por interesses antagônicos postos pelas estratégias governamentais de intervenção nas relações entre capital e trabalho no atendimento distinto às demandas tanto do patronato quanto dos trabalhadores. São destacados os principais marcos históricos da trajetória da Previdência Social enquanto Seguro Social e, posteriormente como Seguridade Social inserida no sistema de proteção social brasileiro, apontando contradições e singularidades. Desenvolve uma análise da intervenção profissional no INSS a partir dos Planos Básicos de Ação de 1972 e 1978, da Matriz Teórica Metodológica e Manual Técnico do Serviço Social na Previdência. Destaca estratégias do Estado brasileiro orientadas pelos ditames neoliberais sob a hegemonia mundial do capital financeiro, a partir da reforma do aparelho do Estado e das reformas da Previdência Social que enfraquecem a Previdência Pública, como política pública de Seguridade Social com implicações significativas nas condições de trabalho e na intervenção profissional dos Assistentes Sociais no INSS. Deste modo, verificam-se os desafios postos para o Serviço Social da Previdência Social em defesa do seu espaço sócio-ocupacional bem como da intervenção profissional orientada pelo projeto ético-político frente à ameaça de extinção da profissão como um serviço previdenciário relevante para a conquista dos direitos dos usuários no âmbito da Previdência Pública.

Palavras-chave: Serviço Social. Previdência Social. Reformas Neoliberais. Intervenção profissional.

## **ABSTRACT**

Study on Social Work in Social Security in Brazil, based on socioeconomic and political determinations at different times, with highlighting advances and achievements as well as setbacks and challenges, privileging the particularity of professional intervention at the National Social Security Institute (INSS). It demarcates the historical process of the profession in Social Security as a professional practice inserted in contradictory social relations, mediating and being mediated by antagonistic interests posed by governmental intervention strategies in the relationship between capital and work in different care to the demands of both employers and workers. The main historical milestones of the trajectory of Social Security are highlighted as Social Security and, later, as Social Security inserted in the Brazilian social protection system, pointing out contradictions and singularities. It develops an analysis of the professional intervention in the INSS based on the Basic Action Plans of 1972 and 1978, of the Methodological Theoretical Matrix and Technical Manual of Social Service in Social Security. Highlights strategies of the Brazilian State guided by the neoliberal dictates under the global hegemony of financial capital, from the reform of the State apparatus and the reforms of Social Security that weaken Public Security, as a public policy of Social Security with significant implications for working conditions and in the professional intervention of Social Workers in the INSS. In this way, there are the challenges posed to the Social Service of Social Security in defense of its socio-occupational space as well as the professional intervention guided by the ethical-political project in the face of the threat of extinction of the profession as a relevant social security service for the achievement users' rights in the scope of Public Welfare.

**Keywords:** Social Work. Social Security. Neoliberal reforms. Professional intervention.

## LISTA DE SIGLAS

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
ABESS	Associação Brasileira de Escolas de Serviço Social
ANAS	Associação Nacional dos Assistentes Sociais
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CBO	Classificação Brasileira de Ocupação
CEME	Central de Medicamentos
CFASS	Conselho Federal de Assistentes Sociais
CFESS	Conselho Federal do Serviço Social
CIF	Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde
CLPS	Consolidação das Leis da Previdência Social
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTSS	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Seguridade Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CRASS	Conselho Regional de Assistentes Sociais
CRESS	Conselho Regional do Serviço Social
DNPS	Departamento Nacional de Previdência Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DOU	Diário Oficial da União
FAZ	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FENASPS	Federação Nacional de Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social
FETAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
FGTS	Fundo de Garantia de Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

GSERMS	Grupo de Estudos, Pesquisa e Debates em Serviço Social e Movimento Social
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciantes
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MP	Medida Provisória
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MTPS	Ministério do Trabalho e Previdência Social
ONG	Organizações não governamentais
PBA	Plano Básico de Ação
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEA	População Economicamente Ativa
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIBIC	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
PIS	Programa de Integração Social
PPA	Plano Plurianual
PRORURAL	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
UFMA	Universidade Federal do Maranhão

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2 A INSERÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA SOCIAL:</b> dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) à Política Pública de Seguridade Social .....	25
<b>2.1 Marcos históricos da Previdência Social:</b> elementos da construção e desconstrução como Política Pública de Seguridade Social .....	25
<b>2.2 O processo histórico do Serviço Social na Previdência Social:</b> demarcações da intervenção profissional a partir dos Planos Básicos de Ação de 1972 e 1978, da Matriz Teórico Metodológica e Manual Técnico .....	45
<b>3 IMPLICAÇÕES DAS REFORMAS NEOLIBERAIS DA PREVIDÊNCIA NA INTERVENÇÃO PROFISSIONAL DO SERVIÇO SOCIAL NO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS)</b> .....	65
<b>3.1 As reformas neoliberais da Previdência Social:</b> entre a negação da seguridade e a afirmação do seguro social como capitalização .....	65
<b>3.2 Desconstrução, reconstrução e desafios da intervenção profissional no INSS:</b> de serviço previdenciário à atividade auxiliar de seguro social e a ameaça de extinção.....	96
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	118
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	124
<b>APÊNDICE A- QUADRO DEMONSTRATIVO DOS ARTIGOS SOBRE O SERVIÇO SOCIAL NO INSS IDENTIFICADOS EM REVISTAS E EVENTOS CIENTÍFICOS DA ÁREA/ 2021</b> .....	132
<b>ANEXO A- MATRIZ TEÓRICO-METODOLÓGICA DO SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA SOCIAL</b> .....	135

## 1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (PPGPP/UFMA) situa-se na área de concentração das “Políticas Sociais e Programas Sociais”, na linha de pesquisa “Seguridade Social: Política de Saúde, Política da Assistência Social e Política da Previdência Social”. Sistematiza resultados de estudos e pesquisas acerca da inserção do Serviço Social na Previdência Social no Brasil, temática demarcada como objeto de estudo a partir das determinações histórico-conceituais das condições adversas impostas à profissão pelas medidas governamentais de enfraquecimento da Previdência Pública, como política de Seguridade, que tem consequências significativas nas condições de trabalho e na intervenção profissional dos Assistentes Sociais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

O interesse pelo referido objeto da pesquisa tem raízes na necessidade de aprofundamento do estudo iniciado no período da graduação em Serviço Social na UFMA, através da bolsa de iniciação científica (2004-2006) concedida pelo PIBIC/CNPQ/UFMA junto ao projeto de pesquisa “A construção de alternativas no Brasil na atual fase do capitalismo: organização e autonomia da luta popular e da classe trabalhadora e a incidência no Serviço Social a partir da ascensão do PT ao governo central” coordenado pela Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Josefa Batista Lopes no âmbito do Grupo de Estudos, Pesquisa e Debates em Serviço Social e Movimento Social (GSERMS).

Ao longo de 02 anos de experiência de iniciação científica pude desenvolver uma pesquisa sobre a Previdência Social, como desdobramento da pesquisa acima mencionada.

Nesse período, os questionamentos que surgiram a partir de leituras, reflexão crítica sobre o tema e da participação em debates acerca da violação dos direitos previdenciários no país, instigaram-me a investigação sobre as determinações conjunturais, as condições sócio histórica política e econômica do Brasil que contribuíram para o processo de negação de direitos previdenciários e conseqüentemente as condições favoráveis para a desconstrução da Previdência Pública, uma importante política pública assegurada constitucionalmente desde 1988 no âmbito da Seguridade Social.

A demarcação do objeto, naquela aproximação, incorporou a necessidade da análise da inserção do Serviço Social na instituição previdenciária em que foi possível

compreender as condições da institucionalização desta profissão no âmbito da Previdência Social engendradas pelas contradições estabelecidas nas relações entre a classe trabalhadora, patronato e o Estado no enfrentamento da questão social.

Os resultados dessa pesquisa foram contemplados no meu trabalho monográfico defendido em 2006 apresentado ao Curso de Serviço Social da UFMA com o título “A Previdência como direito no Brasil e a inserção do Serviço Social: afirmação e negação de direitos face à ideologia neoliberal e a incidência no Serviço Social do INSS em São Luís.”

Com o ingresso no curso do Mestrado do Programa de Políticas Públicas em 2018 e tendo intensificado o acompanhamento dos debates sobre as reformas da Previdência Social implementadas desde o período de 1990 nos marcos da Reforma do aparelho do Estado sob o neoliberalismo, até os dias atuais, que impactam sobremaneira o sistema de proteção social, e conseqüentemente, a garantia do direito à previdência pública, reforçou o interesse de aprofundar os estudos sobre a relação do Serviço Social e Previdência Pública no Brasil.

A Previdência Social se constitui historicamente importante campo de atuação profissional para os Assistentes Sociais com mais de 70 anos de trajetória cujas marchas e contramarchas são retratadas nos avanços e conquistas bem como nos retrocessos e perdas vivenciadas pela categoria no movimento contraditório das relações sociais estabelecidas no sistema capitalista.

O Serviço Social, conforme Iamamoto (1994), emerge na sociedade capitalista como uma especialização do trabalho coletivo inserindo-se na divisão sócio técnica do trabalho atuando junto às expressões da questão social mediante as estratégias do Estado em implementar mecanismos de intervenção nas relações sociais contraditórias do sistema capitalista.

Enquanto profissão, que se inseriu no âmbito das mediações contraditórias entre a classe trabalhadora, o patronato e o Estado, o Serviço Social na Previdência à luz do projeto profissional tradicional conservador contribuiu para controle dos trabalhadores mediante intervenção incidente nas relações privadas dos trabalhadores em que as manifestações, empreendidas pelos trabalhadores em prol da garantia do direito previdenciário, eram consideradas como disfunções que deveriam ser corrigidas ao invés de demandas a serem contempladas pela ação do poder estatal, enquanto mediação contraditória na produção e reprodução das relações sociais sob o domínio do capital.

A intervenção profissional dos Assistentes Sociais na Previdência Social esteve atrelada às estratégias do Estado para garantir a intervenção junto aos trabalhadores considerando a importância da manutenção da ordem estabelecida para crescimento econômico do país. Assim o Estado, conforme Mandel (1982), prioriza historicamente as suas funções para garantir as condições necessárias para a produção e reprodução do capital e viabilizar estratégias para repressão das ameaças das lutas da classe dominada contra os interesses da classe dominante, ao mesmo tempo em que atende precariamente necessidades imediatas de reprodução dos trabalhadores.

Sob o viés repressivo, o Estado utiliza meios de controle e difusão da ideologia dominante. Contudo, visando a sua legitimação e da ordem estabelecida coloca em prática também estratégias de cunho integrador e de ampliação da legislação social para viabilizar a concessão de benefícios para a classe trabalhadora pois em certo sentido, trata-se “de uma concessão à crescente luta de classe do proletariado, destinando-se a salvaguardar a dominação do capital de ataques mais radicais por parte dos trabalhadores.” Mas ao mesmo tempo corresponde “também aos interesses gerais da reprodução ampliada no modo de produção capitalista, ao assegurar a reconstituição física da força de trabalho (...) ameaçada pela superexploração” (MANDEL, 1982, p. 338).

Sob esta perspectiva, o Estado brasileiro, mesmo em períodos ditatoriais, assumiu papel primordial de articulador e interventor atuando fortemente no âmbito social através da criação de diversos órgãos gestores de políticas sociais e criação de leis que contemplassem a diversidade das demandas postas pelos trabalhadores nas áreas previdenciárias, trabalhistas, assistenciais, saúde e educação.

Especificamente no âmbito da previdência, para que os trabalhadores tivessem acesso aos seus “direitos”, efetuavam pagamento dos planos de benefícios e serviços mediante contratos. Essa relação de compra evidenciava a relação da proteção social estabelecida sob a forma do Seguro Social desde a Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) e Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAP) até quando a Previdência Social foi contemplada como política de Seguridade Social já na década de 1980. Para os demais trabalhadores, fora do mercado de trabalho formal, era destinada a ação assistencial do Estado como benesse.

Sendo assim, delineou-se um sistema de proteção social em que apenas categorias de trabalhadores, que poderiam pagar pelos planos de seguro oferecidos pelas instituições previdenciárias, tinham a cobertura de benefícios e serviços quando precisavam.

Então a cidadania configurada ao longo do século XX contemplou os trabalhadores inseridos formalmente no mercado de trabalho e que tinham condições de adesão aos planos mediante pagamento para terem acesso aos seus “direitos”. Havia disparidades entre os planos ofertados pelas diferentes instituições para as categorias profissionais o que demonstrava o poder de pressão que determinadas categorias exerciam junto ao Estado e como este concedia os benefícios.

Esta condição precípua de pagamento do plano de previdência para ter acesso aos benefícios e serviços por parte dos trabalhadores, como Seguro Social na relação de responsabilização do trabalhador mediante pagamento e relação contratual com a Previdência, foi modificada no período da conquista dos direitos durante a redemocratização do país e promulgação da Constituição Federal em que a Previdência Social foi assegurada como política de Seguridade Social e o Estado brasileiro evidenciado como o responsável pela garantia de uma sistema público de proteção social.

As contradições do Seguro Social e da Seguridade Social na constituição da Previdência Pública, analisadas no presente trabalho, se constituíram como base da construção de todo o arcabouço teórico metodológico da intervenção profissional dos Assistentes Sociais na instituição previdenciária, desde quando a previdência social incorporou esse profissional quando foi possível garantir os interesses vigentes por parte do poder público tanto para assegurar as condições para o crescimento do sistema capitalista brasileiro, quanto para amenizar as consequências das contradições entre capital e trabalho expressadas pela questão social.

No governo de Getúlio Vargas, a Previdência Social se constituiu em um importante campo de atuação dos Assistentes Sociais, sendo uma política fundamentalmente centrada no trabalho, embora essa centralidade tenha sido dissimulada historicamente pela tendência assistencialista na prestação dos serviços previdenciários com demanda reiterada aos assistentes sociais para atuar nesse eixo.

Sob a Ditadura Militar (1964-1985) com as transformações das relações de poder na sociedade, o Serviço Social desempenhou atividades diretamente vinculadas à modernização do aparato burocrático do Estado, necessárias à garantia do domínio de

classe e ao controle político-ideológico e/ou repressivo dos trabalhadores pois a modernização se constituía uma estratégia importante tendo em vista a necessidade não só de reprodução do capital e controle ideológico e político da classe trabalhadora, como também de legitimação do Estado ditatorial.

O Estado implementava ações de cunho assistencialista no binômio repressão-assistência dentro da sua estratégia de minimizar os conflitos sociais visando à manutenção do *status quo*. Além disso, utilizava estratégias para que os trabalhadores pudessem ser ajustados e não se rebelassem contra a ordem estabelecida e toda a situação de exploração a que estavam submetidos.

Sob essa perspectiva, pautou-se a atuação do Assistente Social nas instituições previdenciárias, que perpassava pela prevenção e correção dos “desajustamentos” através da atuação direta na família, no trabalho e na comunidade, vinculada à perspectiva de mudança na mentalidade reivindicatória dos trabalhadores, mediante contribuição para a condicionalidade dos hábitos de educação para a saúde e formação de atitude para o trabalho.

Desta forma, os Assistentes Sociais exerciam sua função pedagógica na relação com os usuários a partir de ações de ordem prática sob a perspectiva material e ideológica que tendem a interferir física e subjetivamente na vida desses sujeitos. (ABREU, 2016).

Durante vários anos, essa prática baseada nos princípios funcionalistas/positivistas marcou a trajetória profissional dos Assistentes Sociais na Previdência tendo as diretrizes definidas nos dois Planos Básicos de Ação de 1972 e 1978, cujas determinações expressavam-se com as ações corretivas e terapêuticas junto aos usuários em virtude das situações problemas apresentados no âmbito institucional.

A intervenção profissional dos Assistentes Sociais na Previdência esteve, durante muitos anos, bem alinhada ao fundamento da lógica do Seguro Social, na medida em que o próprio segurado era o responsável pelo seu acesso aos benefícios e serviços previdenciários mediante a sua condição de comprar o plano privado que era oferecido pelas CAP e IAP, sendo que o Estado não tinha a “responsabilidade” de garantir a proteção social mediante um sistema bem estruturado que de fato pudesse viabilizar os direitos independentemente dessa relação contratual de compra de planos previdenciários. Sob a perspectiva do Seguro Social, o foco era o trabalhador se tornando o responsável pelas suas condições de vida e de trabalho e, como usuário da atuação profissional do Assistente

Social, diante de alguma disfunção apresentada, era ele o alvo das “correções” através da intervenção profissional para que pudesse ser ajustado e tornar-se funcional à ordem capitalista estabelecida.

A partir dessas indicações iniciais da inserção do Serviço Social na Previdência, delimitou-se o primeiro grande eixo de problematização deste trabalho tendo em vista aprofundar a análise da inserção histórica do Serviço Social na Previdência, seja como profissão alinhada aos interesses dominantes ao atuar nas instituições previdenciárias direcionada para manutenção da ordem estabelecida, isto é, intervenção profissional alinhada à lógica do Seguro Social sob o viés do conservadorismo visando contribuir para o ajuste do trabalhador e correção de suas disfunções em relação ao sistema previdenciário, seja sob o enfoque do contexto que propiciou a mudança na atuação dos profissionais redirecionando-a para o foco do direito previdenciário, enquanto experiência inscrita no horizonte da emancipação política ocorrida a partir dos anos 1970 no âmbito do movimento da “virada” que gestou o projeto ético-político profissional hegemônico desde 1979 em vinculação à ascensão das lutas sociais dos trabalhadores articulada com outros setores progressistas da sociedade no enfrentamento da Ditadura Militar e pela democratização das relações do Estado e sociedade civil.

A profissão passou por um processo de renovação impulsionado contraditoriamente pelas condições acadêmico-institucionais criadas pelos governos da ditadura militar tanto no âmbito da formação (graduação e criação da pós-graduação em 1972) e produção do conhecimento mediante o enquadramento dos cursos de Serviço Social na estrutura da Universidade, quanto na ampliação do mercado de trabalho com a expansão de políticas sociais.

Processo mediado pelas instituições de organização política dos assistentes sociais com destaque para a criação da Associação Nacional dos Assistentes Sociais (ANAS) e redimensionamentos das organizações então existentes Associação Brasileira de Escolas de Serviço Social (ABESS) e Conselho Federal de Assistentes Sociais (CFASS)/ Conselho Regional de Assistentes Sociais (CRASS) depois Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) e Conselho Federal do Serviço Social (CFESS)/ Conselho Regional do Serviço Social (CRESS) na efervescência das lutas do operariado do ABC paulista do “novo sindicalismo” e dos “novos” movimentos sociais nos anos 1970/1980. O Serviço Social desenvolveu sua auto crítica, rechaçou bases

conservadoras da prática profissional e despertou para a busca de diretrizes para a construção de um novo projeto ético-político profissional, materializadas na década 1990 na revisão do projeto acadêmico do Serviço Social (Diretrizes Curriculares, 1996), no novo código ético profissional (1993) e na lei que regulamenta a profissão (1993) na direção do projeto emancipatório da classe trabalhadora e de toda humanidade.

Esse movimento de reflexão crítica da categoria foi possível durante o período vivenciado com a efervescência dos movimentos sociais que culminou no processo de redemocratização do país com a conquista de vários direitos assegurados constitucionalmente, inclusive a conquista do direito à Previdência como uma política pública de Seguridade Social delineado sob vários princípios e diretrizes alinhados à luta na perspectiva da emancipação política, inscrita no campo dos direitos, contraditoriamente, na base da luta pela emancipação humana.

Contudo, com a Constituição Federal de 1988 a inclusão da Previdência no sistema de Seguridade Social, junto à Saúde e Assistência Social como políticas públicas, não alterou a lógica seletiva e restritiva em relação à Previdência e à Assistência. Enquanto a Saúde, com a força da reforma sanitária, avançou na perspectiva da universalização.

No Brasil as conquistas constitucionais situam-se tardiamente no horizonte do Estado de bem-estar na medida que, até então, não se configurou essa experiência no país nos moldes dos países desenvolvidos pois as mudanças no padrão produtivo à lógica do pacto fordista/keynesiano não tiveram a sustentação no pleno emprego e nem nos serviços sociais com caráter universal. O sistema de proteção social brasileiro expressou o que mais característico tinha o capitalismo no país: a sua dependência econômica junto aos países mais desenvolvidos e a sua formação sócio política, econômica e cultural cujas particularidades retratam a forma como o Estado implementou as medidas e serviços para atender as necessidades dos cidadãos.

Na oportunidade da conquista democrática da Seguridade Social, como política pública, cujo protagonista era o Estado em promover as condições necessárias para a plena cidadania e assegurar um sistema de proteção social efetivo, pelos princípios e diretrizes contidos na Constituição Federal, o trabalhador não tinha mais que comprar um plano de previdência para ter acesso aos benefícios e serviços como aconteceu ao longo do século XX. Contudo, a lógica do acesso mediante contribuição, a partir das regras vigentes, pode ser considerada uma reatualização do seguro social uma vez que a condição *sine qua non*

para acesso ao direito previdenciário é a contribuição. E no contexto de enfraquecimento da Previdência Pública, após as várias reformas realizadas pelos governantes, é evidenciada a perspectiva da priorização da capitalização da previdência mediante estímulo à Previdência Privada para os trabalhadores que tem condições de adquirir os planos privados para uma melhor cobertura previdenciária. E para os trabalhadores, que dependem do governo, aguardar o acesso à irrisória cobertura garantida pelo INSS.

Nesse movimento contraditório em que se analisa as conquistas dos direitos e a viabilização das estratégias para negação dos mesmos, foi importante destacar neste estudo o protagonismo do Serviço Social na Previdência Social que refletiu o processo da redemocratização do país no investimento do trânsito de uma prática burocratizada, assistencialista e doutrinária para o desempenho de suas ações profissionais nas diversas instituições para atendimento e usufruto dos direitos por parte dos seus usuários.

Este protagonismo é evidenciado precisamente na medida em que foi elaborada a Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social em 1994. Este documento representou um novo paradigma para a profissão pois estabeleceu novas diretrizes de atuação dos profissionais a partir do rompimento das diretrizes até então vigentes no Plano Básico de Ação do Serviço Social de 1978 e que foi possível no contexto da redemocratização do país na década de 1980 com vigência da Constituição Federal, na medida em que assegurou o direito à Seguridade Social fazendo com que a categoria buscasse um alinhamento da intervenção profissional com o seu projeto ético político vinculado à garantia de direitos dos cidadãos.

Tem-se sob a orientação desta nova Matriz, profissionais comprometidos com os usuários no acesso aos benefícios previdenciários uma vez que defendem uma Previdência Social como política pública ampla, de direito caracterizada pela democratização, universalidade, descentralização e redistributividade conforme assinalam Cabral e Braga (2008).

Equivale dizer que com a nova Matriz Teórico Metodológica do Serviço Social da Previdência Social tornou-se evidente o compromisso dos profissionais com a ruptura de um modelo conservador e tradicional e o redirecionamento da sua prática junto ao usuário sob a perspectiva da garantia do direito e na contribuição da formação crítica do trabalhador sobre a relação de exploração que se encontra submetido à ordem do capital.

Sendo assim, o Serviço Social no âmbito da Previdência posicionou-se em defesa dos direitos sociais contribuindo para sua afirmação, consolidação e construção coletivamente de um modelo teórico metodológico para orientar o exercício profissional com este fim: efetivação dos direitos sociais dos usuários da política previdenciária.

Contudo, o contexto em que os profissionais vivenciaram este avanço do seu projeto ético político no âmbito da Previdência é marcado por contradições de uma conjuntura do país em que os preceitos neoliberais e as reformas do Estado, a partir da década de 1990, fizeram com que iniciasse o desmonte do sistema de proteção social impactando diretamente na desconstrução da Previdência Social com implicações na intervenção profissional do Assistente Social e demais profissionais que atuam nessa área.

As mudanças que aconteceram na Previdência, e conseqüentemente para o Serviço Social do INSS, foram decorrentes das transformações societárias expressadas nas reformas empreendidas no âmbito do Estado, nas reestruturações dos processos produtivos e do trabalho sob a vigência das diretrizes neoliberais com a priorização do capital financeiro em detrimento do social.

Situa-se, portanto, o processo de concretização do projeto neoliberal nos países europeus e no Brasil para podermos compreender a efetivação da Reforma do Estado, como eixo central da desestruturação e desmonte do ainda precário sistema de proteção social, que foi conquistado ao longo dos anos pelos trabalhadores, assim como os principais elementos referentes à chamada flexibilização das relações de produção e trabalho que significou intensificação do trabalho alienado e retrocessos na garantia dos direitos dos trabalhadores, repercutindo negativamente no acesso ao direito à Previdência Social.

No âmbito dessas mudanças, situa-se a violação dos direitos previdenciários a partir da vigência de alguns marcos legais de concretização das Reformas da Previdência, como as Emendas Constitucionais que passaram a vigorar nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011), Dilma Rousseff (2011-2016) e do Jair Bolsonaro (2019 até os dias atuais) que contribuiram para a violação do direito à Previdência Social, efetivando e corroborando o enfraquecimento da Previdência Pública como direito.

Diante das investidas governamentais de privilegiamento do capital financeiro em detrimento do avanço na implementação das políticas públicas sociais, atualmente vai se configurando no cenário brasileiro a (des) (re) estruturação da Previdência Social como

política de seguridade social e, portanto, pública para uma política de seguro social com o foco na privatização que impulsiona a capitalização do mercado para quem tem condições de comprar planos de previdência privada. Para os trabalhadores assalariados, que dependem do INSS, é assegurada a cobertura mínima com a perda de direitos mediante a concretização de várias reformas da Previdência.

Esse cenário de desconstrução da previdência pública tem implicações no Serviço Social no INSS que antes estava assegurado na estrutura como um serviço previdenciário com as ações voltadas para a garantia dos direitos dos usuários no âmbito da política de Previdência Social. Mas, posteriormente, tornou-se uma atividade auxiliar de seguro social, com caráter assistencial, na medida em que os profissionais passaram a atender a demanda do Benefício de Prestação Continuada (BPC) descaracterizando, assim, o serviço previdenciário agora voltado para atendimento de uma demanda da política de Assistência Social.

A mudança de conceito (de serviço previdenciário para atividade auxiliar) e mudança no significado do Serviço Social no INSS (de profissão para assegurar direitos previdenciários para profissão que viabiliza benefício assistencial como é o caso do BPC) além das mudanças vivenciadas com a reorganização institucional do próprio INSS após as reformas, evidenciam as perdas significativas do Serviço Social em relação ao seu espaço sócio-ocupacional, aos seus instrumentais técnico-operativos, a sua intervenção profissional e, ultimamente, a ameaça de extinção o que recoloca como necessidade a mobilização e luta por parte da categoria para continuidade do Serviço Social no INSS no movimento de defesa da Previdência Pública como direito.

Atualmente, as várias estratégias que estão sendo viabilizadas para o desmonte da previdência pública, com impacto direto nos serviços previdenciários nas Agências do INSS, tem implicações no aprofundamento das contradições que se interpõem à viabilidade da intervenção dos assistentes sociais orientada pela Matriz Teórico Metodológica do Serviço Social na Previdência Social à luz do projeto ético político profissional hegemônico.

Diante deste cenário, conforme analisado neste trabalho, foi possível destacar as implicações das reformas empreendidas no âmbito da Previdência Pública que repercutiram nas condições da intervenção profissional no INSS bem como as formas de resistência e luta empreendida pela categoria para a permanência da profissão na estrutura organizacional do INSS e a melhoria das condições de trabalho.

Com o interesse de aprofundar a análise das transformações na política previdenciária a partir das reformas neoliberais e suas implicações na intervenção profissional do Serviço Social no INSS, demarcou-se o segundo eixo de problematização de análise da questão objeto desta dissertação.

Considerando os dois eixos de problematização, o estudo desenvolvido visou ao seguinte objetivo geral: analisar a inserção do Serviço Social na instituição previdenciária nas determinações históricas que caracterizam os processos de construção e desconstrução da previdência pública a partir das reformas neoliberais e implicações na intervenção profissional no INSS.

O método que norteou toda a investigação da pesquisa foi o método do materialismo histórico dialético que se caracteriza pelo movimento do pensamento tendo como ponto de partida a realidade empírica, e por meio das abstrações, se chega à realidade concreta através da compreensão mais elaborada do que há de essencial no objeto, entendido como a síntese de múltiplas determinações, que se torna o concreto pensado.

Conforme aponta Cardoso (1995, p. 71):

A partir do pensar e da práxis-atividade humana que comporta a produção material, reprodução da sociedade e produção de representação e de ideias. É pensar como ciência unitária, isto é, como recuperação do processo histórico real, como reconstrução dos processos ontológicos do ser social.

O procedimento de investigação foi composto por alguns importantes movimentos.

O primeiro movimento consubstanciou-se na fundamentação teórica e histórica sobre o objeto da pesquisa, compreendido na sua historicidade e complexidade através de revisão bibliográfica sobre as categorias gerais e específicas e suas interrelações que fundamentam o objeto da pesquisa: Estado, neoliberalismo, Reformas Neoliberais, Seguridade Social, Previdência Social e Serviço Social.

O segundo movimento se processou através da ampliação da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental. A pesquisa documental privilegiou leis referentes à Previdência Social e os documentos que norteiam o trabalho dos Assistentes Sociais no âmbito da Previdência Social. Vale registrar a dificuldade no acesso aos documentos originais dos Planos Básicos do Serviço Social na Previdência Social de 1972 e 1978 em decorrência de extravios de arquivos, como informaram as assistentes sociais consultadas

no processo da pesquisa. A ampliação da pesquisa bibliográfica envolveu a realização de um mapeamento da produção acadêmica sobre o Serviço Social no Instituto Nacional do Seguro Social com a pretensão de enriquecer a base empírica constitutiva do objeto, através de referências secundárias, no esforço de consubstanciar as premissas analíticas com a identificação de implicações das mudanças realizadas com as reformas no âmbito da Previdência Social na intervenção profissional dos Assistentes Sociais no INSS. Este mapeamento não se constituiu um instrumento metodológico com o propósito de uma análise de conteúdo sobre a produção acadêmica referente à temática, mas, tão somente direcionado ao enriquecimento da empiria na configuração histórica e conceitual do objeto.

Assim, sem a pretensão de fazer um levantamento amplo de toda a produção bibliográfica sobre a temática, privilegiou-se artigos publicados em periódicos e anais de eventos científicos da área, selecionados com base em critérios (abaixo descritos), na perspectiva de coletar indicações sobre as questões atuais da intervenção profissional do Serviço Social no INSS, e os desafios postos a partir das reformas realizadas na Previdência Social.

Critérios de definição do universo do mapeamento:

1 - Artigos em revistas científicas na área, com destaque para os seguintes periódicos selecionados com base nos critérios a seguir:

a) Indexação na base de dados Scielo: Revista Serviço Social e Sociedade e Revista Katálysis;

b) Publicação da ABEPSS que é a Associação científica da área: Revista Temporalis;

c) Revista conceituada na área das políticas públicas: Revista de Políticas Públicas/UFMA;

d) Revista do CFESS que investe no estudo e análise das áreas do Serviço Social: Revista Inscrita.

2 - Artigos em anais de eventos científicos da área, em que foram privilegiados três dos principais eventos, sendo dois nacionais e um internacional: o Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS); o Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS) e a Jornada Internacional de Políticas Públicas (JOINPP).

O mapeamento se processou nos sites das referidas revistas e eventos científicos utilizando os seguintes descritores: Serviço Social, INSS e Previdência Social. Assim, foi

possível encontrar 6 (seis) trabalhos publicados nos anais do Congresso Brasileiro dos Assistentes Sociais, 4 (quatro) artigos da Jornada Internacional de Políticas Públicas, 1 (um) trabalho apresentado no Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. Nos sites das revistas, foram encontrados 2 (dois) artigos na Revista Katálysis, 1 (um) na Revista Inscrita e 2 (dois) na Revista Serviço Social e Sociedade. Apesar da quantidade de trabalhos encontrados não ser de grande volume, foi possível garantir a leitura, analisá-los e trazer elementos importantes para a discussão da temática da dissertação incorporando-os no item 3.2.

Este mapeamento ganhou maior importância diante da impossibilidade de realizar a pesquisa *in loco* com as profissionais que atualmente compõem o quadro de servidores públicos das Agências do INSS no Maranhão, inicialmente prevista no processo da pesquisa. Situação gerada pelo isolamento social como medida protetiva à disseminação da pandemia do covid19, em plena evolução na sociedade brasileira desde março de 2020. Inviabilizou, portanto, a realização de reuniões nas Agências do INSS com as assistentes sociais, que na ocasião se encontravam em *home office* e, tampouco, foi possível o acesso aos documentos oficiais que registram a prática profissional após a vigência da Matriz Teórico Metodológica. Também não foi possível a realização do diálogo com as profissionais mesmo online, em que pese as tentativas mediadas pela Responsável Técnica do Serviço Social do INSS junto às colegas, para coleta de informações tanto da prática neste cenário de possível extinção do Serviço Social da Previdência quanto das estratégias definidas, ou não, pela categoria de luta e defesa da profissão.

Diante desse obstáculo, recorreu-se também a *lives* sobre a intervenção no contexto pandêmico assim como manifestações do conjunto CFESS/CRESS, além dos parâmetros da atuação profissional na Previdência, construídos por essa instituição.

Os resultados deste esforço de pesquisa e estudos estão organizados em dois capítulos que compõem com a introdução e considerações finais, o conteúdo deste trabalho.

No primeiro capítulo contém a análise da inserção do Serviço Social na Previdência Social em que foi possível identificar as particularidades da profissão nas primeiras instituições previdenciárias, bem como os seus objetivos e arcabouço teórico metodológico em que predominou durante muitos anos uma prática conservadora baseada nos princípios funcionalistas/positivistas desde os Institutos de Aposentadoria e Pensão até a mudança

do projeto ético político com a vigência da Matriz Teórica Metodológica já no contexto do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), sendo analisada a profissão na Previdência Social considerando os principais marcos históricos que dão indicações das marchas e contramarchas desta trajetória que estabeleceram singularidades ao Serviço Social, tanto por suas conquistas e desafios vivenciados ao longo dos anos no país até os dias atuais.

Essa análise é contextualizada num breve resgate histórico da Previdência Social em que foi possível a demarcação da lógica do Seguro Social e da Seguridade Social a partir da análise da conjuntura em que as diretrizes neoliberais e a estratégia do Estado brasileiro conseguiram assegurar várias reformas da Previdência, enfraquecendo a Previdência Pública e incentivando a Previdência Privada tendo em vista a priorização do capital financeiro internacional em detrimento dos direitos dos cidadãos brasileiros.

No segundo capítulo, foram destacados os principais elementos das diretrizes neoliberais e as reformas realizadas no âmbito do Estado e da Previdência Social.

Concentrou-se nas implicações das reformas neoliberais da Previdência para o Serviço Social do INSS, e nos objetivos dos governos em viabilizar os meios do enfraquecimento do sistema de proteção social, principalmente a Previdência Social enquanto política pública de Seguridade Social e as mudanças para o Serviço Social do INSS de serviço previdenciário para atividade auxiliar do seguro social sob a perspectiva da assistência.

E por fim, foram destacadas as formas de resistências das profissionais tendo em vista a luta por uma previdência pública e a continuidade da profissão no INSS frente aos ataques dos governos sob a lógica neoliberal para extinção do Serviço Social da estrutura previdenciária.

**2 A INSERÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA SOCIAL:** dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) à Política Pública de Seguridade Social.

**2.1 Marcos históricos da Previdência Social:** elementos da construção e desconstrução como Política Pública de Seguridade Social.

A partir do século XIX, os sistemas de seguridade social foram sendo construídos em alguns países da Europa e das Américas - resguardadas as particularidades históricas de cada um - sob o viés privatista em função do qual a proteção social era destinada a grupos específicos de trabalhadores.

Conforme adverte Boschetti (2007), é imprescindível para se compreender a Seguridade Social esclarecer este conceito e não o confundir com termos que supostamente são sinônimos tais como *Welfare State*, Seguro Social, Estado Providência, tendo em vista que “não possuem o mesmo sentido porque impregnados de historicidade e especificidade, e sua simples tradução pode gerar confusão na explicitação dos fenômenos que pretendem apreender.” (BOSCHETTI, 2007, p. 91).

O termo Seguridade Social é utilizado para designar o sistema adotado em determinado país que engloba políticas, programas e serviços de proteção social.

Inicialmente esse conjunto de políticas de proteção social estava relacionado à ideia de seguro social, tendo o Estado a responsabilidade de assegurar as condições necessárias para reprodução do capital, e ao mesmo tempo, garantir minimamente benefícios a restritas categorias de trabalhadores que, via de regra, contemplava um seguro compulsório contra doença, acidente de trabalho e invalidez. Ou seja, a proteção social nesses moldes não possuía caráter universal pois era destinada a segmentos da classe trabalhadora, considerados fundamentais para o crescimento econômico do país.

Contudo, esse sistema de proteção social, bem característico da era Bismarckiana na Alemanha, é superado com a instituição do Estado de Bem-Estar Social na década de 1940 do século XX na Europa, quando William Beveridge lançou um Plano que incorporou um conceito ampliado de Seguridade Social provocando mudanças significativas principalmente no que tange à responsabilidade do Estado em relação à qualidade de vida das pessoas através da elevação do nível de emprego, da economia de mercado, da

prestação de serviços universais públicos de qualidade como educação, saúde, segurança, habitação, assistência social.<sup>1</sup>

Desse modo, é possível depreender duas questões fundamentais para buscar maior precisão conceitual do termo seguridade social: a expressão *Welfare State* surge e se generaliza a partir de sua utilização na Inglaterra na década de 1940, designa uma configuração específica de políticas sociais; o conceito de seguridade social integra o *Welfare State*, mas não se confunde com ele. Por outro lado, a seguridade social também pode apresentar características e abrangência diferenciadas, de acordo com as especificidades de cada país, podendo limitar-se aos seguros ou incorporar outros benefícios e políticas sociais. (BOSCHETTI, 2007, p. 92).

Além desse cuidado em não confundir Seguridade Social com *Welfare State*, com Estado Providência no caso francês, e com Estado Social no caso alemão, é fundamental quando se trata do conceito de Seguridade Social superar as análises fragmentadas que se debruçam sobre as políticas que a compõem as quais, muitas vezes, é centrada na Previdência Social, desconsiderando as demais políticas que a integram - a Saúde e a Assistência Social, no caso brasileiro.

Além disso, a lógica do seguro que, por sua vez é bastante disseminada, acaba por restringir a Seguridade Social, aos modelos de seguros privados, destinada àquelas pessoas que podem contribuir e que estão inseridas no mercado de trabalho não sendo, portanto, assegurado um dos princípios fundantes da Política no Brasil: a universalidade.

Constitucionalmente, no nosso país a Seguridade Social é compreendida como um conjunto de ações de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade para assegurar os direitos à Saúde, Previdência Social e Assistência Social.

A conquista dessa política, no âmbito do sistema de proteção social brasileiro, sintetiza a luta da sociedade civil organizada por direitos, num contexto de redemocratização que teve papel primordial na definição dos principais objetivos, a saber: a universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, a irredutibilidade do valor dos benefícios, a equidade na forma de participação no custeio, a diversidade da base de financiamento e o caráter democrático e descentralizado da administração.

---

<sup>1</sup> O caráter intervencionista do Estado de Bem-Estar Social foi alvo de críticas dos neoliberais que o responsabilizaram pela crise do sistema capitalista no final da década de 1970.

Esses princípios assegurados constitucionalmente expressam uma tendência mundial de dar novo caráter ao sistema de proteção social, que historicamente foi sendo construído sob as determinações da sociedade capitalista na relação capital *versus* trabalho, tendo em vista a necessidade de atender tanto as demandas dos trabalhadores quanto e principalmente de buscar meios para impulsionar a acumulação do capital.

O contexto a partir do qual se inicia o longo e conflituoso processo de construção da Seguridade Social tem uma singularidade no Brasil, haja vista o redimensionamento do seu principal eixo da economia, pautado no modelo agroexportador para o eixo urbano industrial.

Este aspecto possibilitou o deslocamento do polo da economia cafeeira do Nordeste para os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, o crescimento e modernização da infraestrutura de transportes e dos portos de exportação e a formação de uma classe trabalhadora concentrada nas principais atividades para expansão capitalista no país.

O crescimento econômico do Brasil veio associado à super exploração da força de trabalho, às péssimas condições de trabalho, às jornadas exaustivas e a não garantia de direitos (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Vale ressaltar o caráter do Estado que na época era dominado pelas oligarquias agrárias e regido pelo liberalismo econômico, implicando a não interferência estatal na área social e trabalhista, uma vez que o atendimento às reivindicações da classe operária colocava em perigo o acúmulo de riquezas e a livre concorrência das empresas.

A classe burguesa industrial, que emergia no início do século XX, valeu-se dessas prerrogativas e defendia o Estado Liberal para garantir as condições de super exploração da força-de-trabalho.

Diante dessas situações e visando à conquista de direitos que melhorassem suas condições de vida e de trabalho, os trabalhadores organizados foram capazes de se expressarem significativamente no cenário sócio-político com grandes movimentos reivindicatórios que culminaram em greves gerais.

Os últimos anos da década de 1910 correspondem ao auge da movimentação política das classes trabalhadoras na Primeira República. Sucedem-se as greves, que agora extrapolam o âmbito restrito de uma dada fábrica ou um dado ramo, para assumir também o caráter de greves gerais, como em 1917 no Rio e São Paulo, e em 1919 em São Paulo. Manifestações públicas de massa tornam-se comuns em torno a temas que vão desde a alta dos preços até eventos políticos internacionais [...]. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 44).

Certamente, a repressão foi a medida mais utilizada pelos governantes para acabar com os movimentos reivindicatórios. Entretanto, a continuidade das manifestações teve relevância singular para que fosse possível abrir um espaço de interlocução com o Estado Liberal, fazendo com que os governantes incorporassem no rol das suas ações as demandas postas pela classe operária, e buscassem outras soluções, que não fossem coercitivas, para a questão social<sup>2</sup> que era tida, até então, como um caso de polícia.

Nesse processo foi criada, com a promulgação da Lei Eloy Chaves (Decreto nº. 4682 de 24 de janeiro de 1923) no governo de Arthur Bernardes a 1ª Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) destinada aos empregados das empresas das estradas de ferro do Brasil que passaram a ter assegurado um plano dos benefícios pecuniários e serviços previdenciários que contemplava aposentadoria por invalidez, aposentadoria ordinária (tempo de serviço e idade), pensão por morte, assistência médica para si e sua família e a compra de medicamentos a baixo preço (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 24).

A promulgação do Decreto nº. 5109 de 20 de dezembro de 1926 permitiu que fossem criadas novas CAP incorporando outros trabalhadores, como os portuários e marítimos, no rol da proteção previdenciária quando estes tinham sua capacidade laborativa reduzida ou eliminada pela idade, invalidez, doença e morte.

Ou seja, foi se delineando no Brasil um tipo de “proteção social” característico do Seguro Social em que se evidenciava a relação trabalhista como condição primordial para acesso a benefícios e serviços quando os segurados podiam pagar os planos de acordo com o contrato estabelecido com as instituições previdenciárias.

Desta forma, a Previdência Social foi se configurando como o principal eixo do embrionário sistema de proteção social brasileiro cujas singularidades são concernentes às características do país no que se refere à sua dependência econômica do capitalismo tardio e do papel do Estado na sua condição de garantidor das condições para o avanço do capitalismo no país.

O Estado brasileiro foi capaz de identificar a importância da Previdência Social para a garantia das condições de legitimação da ordem estabelecida e conseqüentemente para impulsionar o crescimento econômico e, com o passar dos anos, com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), os governos já passaram a interferir

---

<sup>2</sup> Questão social aqui entendida como a expressão das contradições inerentes ao processo produtivo do sistema capitalista evidenciadas nas mazelas e nas desigualdades sociais. (IAMAMOTO, 2008).

diretamente junto às instituições, diferentemente do que estava em vigência cujas CAP eram organizadas no âmbito das empresas e administradas por um Conselho de Administração constituído por representantes da empresa e dos empregados. O poder público não interferia diretamente nas questões ligadas às CAP, salvo quando havia algum conflito entre os segurados e a administração da Caixa.

Dessa forma, Oliveira e Teixeira (1985, p. 31) assinalam que:

Nos anos 20 a nossa Previdência Social estava organizada na forma de instituições de natureza fundamentalmente civil, privada, do ponto de vista da sua gestão. O controle por parte do poder público se fazendo apenas de maneira externa ao sistema como aquele existente de resto, e em geral, para qualquer outra instituição de caráter privado.

Essa não intervenção estatal estendia-se ao financiamento das CAP, cujas fontes de receita e mecanismos de arrecadação eram mantidas pelos próprios empregados, pelas empresas, pelos consumidores dos serviços e por outras fontes eventuais.

A forma como o Estado passou a intervir junto à Previdência foi se consolidando no governo de Getúlio Vargas, que subiu ao poder no ano de 1930, e que, para legitimar-se e manter a ordem estabelecida com caráter populista e desenvolvimentista, efetivava medidas de cunho regulatório assistencialista de maneira autoritária que acabavam por cooptar os trabalhadores, impedindo-os até mesmo de realizar manifestações para reivindicarem por seus direitos. As medidas eram implementadas com o objetivo maior de expandir o capitalismo, tendo o Estado assumido papel central e regulador da vida política, econômica e social.

A estratégia utilizada pelo governante de interferir autoritariamente através da legislação trabalhista nas relações estabelecidas, tinha como objetivo evitar conflito social e era bem aceita tanto pelo lado dos detentores dos meios de produção, pois estes tinham controlada a classe operária, quanto pelos próprios trabalhadores, pois mesmo que minimamente, alguns de seus direitos eram assegurados (COUTO, 2004).

Nesse sentido, o governo Vargas investiu na formulação de legislações que foram delineando uma política baseada na proposta de um Estado social autoritário que buscava sua legitimação em medidas de cunho regulatório e assistencialista. Essas características apontam a conformação inicial de um sistema de proteção social de tipo conservador ou meritocrático-particularista, com fortes marcas corporativas e clientelistas na consagração de privilégios e na concessão de benefícios. (COUTO, 2004, p. 96).

Evidencia-se uma relação contraditória que se configurou no país: muito embora se estabeleça uma relação de “conquista de direitos”, concretamente o que prevalecia era concessão de benefícios e serviços cujo principal critério de acesso era a vinculação ao mercado formal de trabalho, na relação do Seguro Social.

Isso implica dizer que numa sociedade eminentemente pobre com traços ruralistas e em transição para o capitalismo industrial, uma parcela significativa de “cidadãos” não era contemplada pelas políticas sociais que foram sendo concretizadas e destinadas para a classe trabalhadora.

A atenção que foi dada aos pobres voltou-se para ações fundamentalmente assistencialistas que eram desenvolvidas pela Legião Brasileira de Assistência (LBA) coordenada pela 1ª dama do país Darcy Vargas a partir de 1942.

Estrategicamente, Vargas centrou a sua política governamental nas ações que organizassem as relações entre capital e trabalho, atendendo distintamente as demandas postas tanto pela nova ordem produtiva quanto pelos trabalhadores.

Nesse sentido, foi criado em 1930 o Ministério do Trabalho, os sindicatos foram formalizados através do Decreto nº19770 de 19 de março de 1931, muitas legislações foram formuladas, houve a expansão das CAP, dentre outras medidas.

Enfim, todas essas medidas efetivadas visavam à suposta harmonia entre os trabalhadores e empresários, para que assim a industrialização pudesse ser impulsionada no país, na medida em que não haveria conflitos que chegassem a impedir ou dificultar este objetivo já que a qualidade de vida e de trabalho estava relativamente melhorando com a efetivação de programas e afirmação de alguns direitos aos trabalhadores (COUTO, 2004).

As formas legais - leis, decretos, dispositivos constitucionais – que deram forma institucional às relações concretas entre trabalhadores e proprietários dos meios de produção foram sendo elaborados aos poucos e aperfeiçoando-se lentamente, dentro de uma política de controle e dominação da atividade e organização política do trabalhador, implicando numa vinculação progressiva do sistema sindical ao Estado, com profundas repercussões nas políticas trabalhistas e previdenciária. (BRITO; MELO, 1983, p. 18).

A Previdência Social, neste contexto, tornou-se um caso emblemático. Surgiram na década de 1930 os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) que passaram a ter seus presidentes nomeados por Getúlio Vargas, diferentemente do que ocorria nas CAP onde o dirigente era indicado pelos empregados e trabalhadores.

Os Institutos passaram a ser subordinados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, não sendo mais órgãos de natureza privada e civil como anteriormente. O Estado passou a ter domínio quase que total sobre as instâncias administrativas e decisórias das instituições previdenciárias, significando a perda de autonomia dos trabalhadores e empresários em deliberar sobre a questão previdenciária.

É dessa forma que as autoras Brito e Melo (1983, p. 21) afirmam que:

A Previdência Social sob Vargas, dentre um conjunto de medidas que possibilitariam ao Estado o controle da classe trabalhadora foi um dos instrumentos de cooptação e de controle de segmentos dessa classe, na perspectiva de incorporar, de forma controlada, grupos que vinham demonstrando uma capacidade de ação organizada e que então passavam a se constituir base de apoio ao poder instituído. Nesta perspectiva, a Previdência Social não pode ser entendida de forma isolada do contexto das relações entre o Estado e a sociedade civil, constituindo-se uma questão política por excelência e extremamente vinculada ao movimento sindical e trabalhista.

O primeiro IAP foi criado através do Decreto nº. 22872 de 29 de junho de 1933 destinado aos marítimos. Este Instituto cobria para os segurados a aposentadoria por invalidez e a ordinária, pensão, assistência médica e hospitalar e assistência farmacêutica (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

No ano seguinte, o IAP dos Bancários foi criado através do Decreto nº. 24615 de 09 de julho de 1934, assumindo a responsabilidade de conceder, num primeiro momento, apenas as aposentadorias e a pensão aos dependentes dos segurados. Mas o Decreto nº. 12 de setembro de 1934, que aprovou o Regulamento deste Instituto, ampliou o leque de benefícios e serviços garantindo também a assistência pecuniária, médica, cirúrgica, hospitalar e assistência farmacêutica.

Reafirma-se o caráter do Seguro Social da Previdência uma vez destinada para categorias de trabalhadores, e não à ampla população brasileira, já que a relação estabelecida entre os Institutos e os segurados era contratual onde estes últimos teriam direitos aos benefícios e serviços mediante pagamento efetuado mensalmente.

Esta forma do Estado atender as demandas dos trabalhadores e garantindo-lhes “proteção social”

Obedeceu a parâmetros que subordinavam a cidadania à regulamentação das profissões, à carteira profissional e ao sindicato público. A política previdenciária então sofreu consequências desse processo que colocava no Estado a responsabilidade de definir quem era cidadão, via profissão, inserindo-se no espaço da cidadania regulada. (GUILHON, 1996, p. 78).

Esta “cidadania” limitou a cobertura de ações, benefícios e serviços para parcela significativa de brasileiros que estava à margem do sistema, que vivia as mazelas da questão social e os governantes puderam, inclusive, legitimar a decisão estratégica em pautar a proteção social, sob os princípios do Seguro Social, tecnicando essas relações estabelecidas.

Os chamados tecnocratas da Previdência, pautados em dados e cálculos técnicos e atuariais e tomando como referência o modelo de Seguro Social adotado por alguns organismos internacionais, exerceram política e ideologicamente uma função importante à época que foi a de tecnicar as questões previdenciárias que tinham cunho eminentemente político econômico, estabelecendo uma base legitimadora do sistema previdenciário adotado (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Os planos de benefícios passaram a ser organizados sob os moldes de um Seguro Social cujas principais características podemos assim destacar:

- a- a lógica de um seguro comercial privado onde os benefícios deveriam ser proporcionais às contribuições, regidos tecnicamente pelos cálculos e leis atuariais;
- b- a instituição do regime de repartição onde as gerações atuais contribuem para as gerações futuras tendo o Estado a função apenas de colaborar;
- c- tornava-se obrigatória a filiação dos trabalhadores aos programas de seguro social cujos planos deveriam ser ancorados em bases técnico-atuariais. O Estado não destinaria recursos tributários para o sistema, apenas cumpriria a função de normatizar e fiscalizar.

Sob essa perspectiva tecnicista, as grandes reservas acumuladas e o superávit do sistema eram, segundo o discurso dominante, temporários não podendo ser concedidos benefícios elevados nem tampouco serviços que não poderiam ser calculados atuarialmente, como os da assistência médica.

Esta determinação pautava-se na ideia do alto custo dos tratamentos e da demanda crescente e incontrolável dos tratamentos médicos já que, com o passar do tempo, se essa situação permanecesse haveria um desequilíbrio entre receita e despesa frente ao crescimento da concessão dos benefícios, podendo o sistema até mesmo tornar-se deficitário, se não mantivesse o caráter adotado (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p.107-118).

No período getulista as linhas de um sistema de Seguro Social já se delineavam bem

determinadamente e ficava visível que a afirmação dos direitos previdenciários se pautava prioritariamente no âmbito fiscal, em dados técnicos atuariais, não no lado social, pois os governantes não estavam interessados neste aspecto, mas sim no fator econômico que não poderia ser afetado pelo investimento financeiro feito no sistema previdenciário.

Entretanto, nos governos que sucederam Getúlio Vargas entre os anos de 1945 e 1960, o sistema previdenciário passou a ter características bem específicas. Este período é taxativamente caracterizado pela elevação dos gastos da Previdência Social, onde as despesas elevaram-se de 40% em 1945 a 65% já no final da década de 1950, chegando a patamares de 83,3% da receita no ano de 1966 (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 149).

O modelo contencionista, que marcou estrategicamente o sistema previdenciário no período anterior a 1945, foi um dos primeiros aspectos eliminado da nova legislação da Previdência do período compreendido entre 1945 e 1960.

É nesse período que a assistência médico-hospitalar e farmacêutica, por exemplo, que outrora se restringia aos segurados ativos e dependentes passou a se estender aos inativos e pensionistas respaldados pelas leis e decretos da época (Decreto Lei nº. 7380 de 13 de março de 1945).

Em setembro de 46 é promulgada a nova Constituição Federal e esta incorporará, de maneira íntima, a questão da assistência sanitária à Previdência Social, eliminando com isso o argumento predileto dos atuários do período anterior sobre este tema, qual seja, o de que assistência médico-hospitalar não é uma 'atribuição' previdenciária. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 158).

Os governos pós ditadura varguista, cuja orientação política manteve o foco no Estado de cunho liberal, consolidaram características populistas e o objetivo primordial de expandir o capitalismo brasileiro.<sup>3</sup> Ganhou centralidade nesse processo a abertura da economia do país para investimento externo, a implantação da indústria automobilística e a construção de grandes obras, com destaque para a construção de Brasília no governo de Juscelino Kubitschek, em detrimento do investimento na área social.

Muito embora os movimentos reivindicatórios tivessem exercido pressão junto aos governos para atender às reais demandas da sociedade, sendo importante ressaltar o movimento dos trabalhadores rurais com as Ligas Camponesas, não foi possível ter um

---

<sup>3</sup> Nesse período foi criado no sistema "S": Serviço Social da Indústria, Serviço Social do Comércio e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial com o fito de criar sistemas educacionais que atendessem a demanda técnica do processo de industrialização (COUTO, 2004).

sistema de proteção social que contemplasse políticas que lhes garantissem educação e saúde de qualidade, trabalho digno e Previdência Social ampla. Muito pelo contrário, as políticas sociais implementadas possuíam recorte seletivo e fragmentado e com foco bem definido - a área de trabalho urbano-industrial.

O sistema de proteção social delineado pelo Seguro Social, cuja lógica de funcionamento assemelha-se à do seguro comercial privado, onde o trabalhador era o principal responsável por adquirir os planos da previdência com os serviços dos quais necessitava, contribuiu para a intervenção do Estado de forma assistencialista e pontual sob a lógica de resolução dos problemas apresentados, ao invés de contemplar as demandas postas pela sociedade.

Essa lógica do Seguro Social não foi rompida mesmo quando as ideias de William Beveridge estavam sendo disseminadas pelo mundo inteiro e que pregavam a intervenção direta do Estado na área social como direito social de cidadania.

O sistema de Seguridade Social defendido pautava-se na implementação de uma política social ampla que pudesse garantir ações de saúde, de previdência social, educação, habitação, pleno emprego e redistribuição de renda.

Contudo, no Brasil não era objetivo dos governantes brasileiros garantir o funcionamento de um sistema de proteção social nesses moldes. O Estado defendia que cada indivíduo deveria contribuir de acordo com suas condições, mas mesmo assim, era necessário viabilizar as condições de um padrão mínimo de bem-estar para todos.

O caráter populista dos governos do período da redemocratização (1945-1964), que possibilitou o atendimento das necessidades da classe operária pelo Estado, foi se esgotando de acordo com a viabilização do projeto desenvolvimentista adotado pelos governantes que privilegiava o capital nacional e internacional em detrimento dos investimentos e melhoria na área social.

Este período foi rompido com o golpe militar no ano de 1964 quando foi instituída uma ditadura no país, cujo aparelho estatal passou a ter um importante papel em assegurar as condições propícias para que o capitalismo se reproduzisse no nível da dominação autoritária, regulando os interesses das classes majoritárias dominantes e reprimindo os das classes dominadas. Essas ações estavam pautadas na reforma administrativa e na política econômica adotada.

O rompimento com o modelo populista mobilizador da participação política das massas pelo regime implantado em 1964 não representa, no entanto, uma alteração de tendência já consolidada no período anterior de incremento na política assistencialista da Previdência Social. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 203).

Ou seja, não houve uma ruptura com o modelo assistencialista nos regimes autoritários que se sucederam após o golpe militar, e sim uma ênfase, com a concessão de políticas sociais visando à contenção das tensões e a legitimação do modelo adotado.

A ditadura militar, que representou a aliança entre os interesses das classes médias urbanas e proprietárias (do comércio, da indústria, das finanças, das pequenas e médias empresas, das multinacionais), visava estabelecer um padrão de dominação burguês a partir de uma racionalidade técnica e administrativa (ABREU; LOPES, 2004).

Esse período que se iniciou em 1964 é caracterizado pela intensa centralização do poder, forte repressão aos movimentos dos trabalhadores urbanos e rurais, perseguição de lideranças estudantis e políticas, intensa censura e privação da participação dos sujeitos na vida política.

Em que pese as arbitrariedades cometidas na ditadura, “em relação às medidas de cunho social na época, o período da ditadura foi pródigo em constituir um corpo institucional tecnocrático para responder às demandas sociais e do capital.” (COUTO, 2004, p. 128).

O período ditatorial é marcado por diversas mudanças no âmbito da Previdência Social. Destaca-se como primeiro elemento relevante do sistema previdenciário deste período, a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) através do Decreto Lei nº. 72 de 21 de novembro de 1966 com a unificação dos IAP.<sup>4</sup>

Foram incorporados ao sistema os trabalhadores rurais a partir da criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL) em 1971, que destinava recursos específicos para a manutenção do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL) que era a autarquia responsável pela aplicação da legislação da previdência rural.

Em 1972 através da Lei nº. 5859 de 11 de dezembro de 1972 as empregadas domésticas passaram a ter direito aos benefícios da Previdência Social, e em 1973 estes

---

<sup>4</sup> No referido período ditatorial, outra mudança no âmbito da Previdência foi implementada com o surgimento em 1967 de novas fontes de arrecadação do regime de capitalização frente à carência de recursos necessários para a cobertura dos serviços e benefícios: o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e o Programa de Integração Social (PIS), e em 1970 o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

se estenderam aos trabalhadores autônomos através da Lei nº. 5850 de 08 de junho de 1973.

Esta ampliação da cobertura da Previdência Social tanto à população urbana como à população rural é uma das principais características da Previdência no período ditatorial conforme assinalam Oliveira e Teixeira (1985, p. 207).

Não se pode perder de vista que muito embora a cobertura da Previdência Social estivesse sendo ampliada, não se restringindo a determinadas categorias de trabalhadores, o interesse do Estado em jogo não era de fato garantir direitos, e sim proporcionar meios que pudessem garantir uma relativa qualidade de vida e de trabalho e assim evitar insatisfações, ampliando a sustentação de uma base político-ideológica de legitimação da nova ordem estabelecida.

Outra mudança relevante ocorreu em 1979 quando foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) congregando o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), a LBA, a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a Central de Medicamentos (CEME).

Essa reestruturação do sistema inseriu-se no processo de reorientação das relações entre Estado e a sociedade, especificamente os trabalhadores por meio da qual o primeiro visava aumentar o seu poder de regulação, retirando a força política e enfraquecendo a articulação da classe trabalhadora no processo de reivindicação das questões referentes aos seus interesses.

A política previdenciária no contexto da ditadura militar constituiu-se como uma política privilegiada na medida em que, muito embora a finalidade da Previdência Social estivesse pautada na concessão de benefícios pecuniários, o desenvolvimento de programas assistenciais era de fundamental importância para que fosse consolidado um terreno propício para legitimar a ordem vigente e, assim, evitar conflitos gerados pela insatisfação por parte da população, face à repressão do regime ditatorial, e das péssimas condições de vida, do aumento da miséria e intensificação das desigualdades sociais.

Uma característica importante da Previdência Social neste período ditatorial diz respeito à saúde que privilegiava, sob a orientação da Política Nacional de Saúde formulada pelo Ministério da Saúde, a prática médica assistencialista, individual e curativa ao invés das medidas de saúde pública, de interesse coletivo que assumisse um caráter preventivo.

A política de saúde implementada após a criação do INPS atendeu aos interesses do capital internacional tendo, como exemplo, o crescimento de 599,9% na importação dos produtos da Indústria de Equipamentos Médicos possibilitando desta forma, o crescimento de um chamado “complexo médico-industrial.” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 209).

A contratação dos serviços de terceiros e não dos próprios serviços médicos da Previdência, tornou-se uma tônica na ditadura. Este processo não ocorreu somente no âmbito da Previdência, mas em todos os setores econômicos, pois as instituições estatais estavam altamente subordinadas às iniciativas privadas, fato que propiciou a expansão destas.

Assim, o desenvolvimento da prática médica para elevar as taxas lucrativas do setor saúde e propiciar a capitalização da medicina, privilegiando os produtores privados, de fato se concretizou no país evidenciando uma prática médico-curativa em detrimento da saúde coletiva e pública. Além disso, trazendo uma característica profunda que marcou a Previdência sob o viés da saúde lucrativa sob os moldes do Seguro Social.

A articulação da Previdência Social com o setor privado dava-se através do financiamento aos hospitais com os recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), através da compra de serviços médicos que recebiam créditos do INPS para receberem os pacientes segurados. Neste ponto, o sistema de pagamento adotado implicava na incessante busca de lucratividade por parte do setor privado que acabava burlando contas, assumindo posturas altamente corruptas que desembocaram num superfaturamento dos produtores privados, colocando em risco o sistema financeiro da Previdência Social.

Através dos convênios com empresas, estas passaram a administrar os serviços da área da saúde a seus empregados, desobrigando o INPS da responsabilidade de prestação direta desses serviços, funcionando da seguinte forma: o INPS passava um subsídio à uma empresa que contratava os serviços médicos de outra especializada, dando origem à chamada de Medicina de Grupo, Grupo Médico ou Empresa Médica.

Sendo assim, a assistência médica previdenciária no período ditatorial evidenciou:

A interferência estatal no setor saúde, através da Previdência Social, possibilitou a organização da prática médica em moldes de relacionamento mais caracteristicamente capitalistas, passando a diferenciar o atendimento em termos da clientela a ser atendida e, por conseguinte, das finalidades que esta prática cumpre em cada uma das formas de organização da atenção médica. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 233).

É válido ressaltar que a melhoria das condições de saúde não foi eficiente em se tratando do montante dos recursos destinados à assistência médica previdenciária, pois o que se pode aferir é que os princípios, que regiam esta política, estavam pautados tão somente na perspectiva da acumulação do capital, mesmo sendo financiada pelos trabalhadores e gerenciada pelo Estado.

É importante destacar que no decorrer do período da ditadura, houve o desmoronamento da economia em 1974 - o chamado fim do "milagre econômico" cuja crise internacional teve fortes desdobramentos na esfera nacional, uma vez que houve uma intensa abertura para o exterior no período passado, elevando os preços das principais matérias-primas e dificultando as exportações brasileiras. É também marcado pela crise e reforma do Sistema Previdenciário.

A crise política que surgiu nada mais foi do que um reflexo da crise econômica intensificada com a insatisfação popular diante do regime em vigor, que cada vez mais se tornava inflexível diante das questões adversas que emergiam no contexto político, social e econômico.

A classe trabalhadora, através de movimentos sociais autônomos e com o apoio de vários setores seja da Igreja, seja da intelectualidade, mesmo sob forte controle estatal, expressou suas insatisfações fazendo ressurgir as lutas populares em prol da melhoria das condições de vida, e expressando a conscientização política diante das contradições inerentes à sociedade capitalista.

As concessões econômicas restritas juntamente com uma política paternalista e repressiva, foram utilizadas pelos dirigentes, a fim de conter as tensões sociais. Foi neste momento que se pensou em adotar as políticas sociais no rol das prioridades de ações do governo, destacando o papel da Previdência Social no que tange sua atividade assistencial.

Sendo assim, criou-se em 25 de junho de 1974 o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) que passou a assumir as questões previdenciárias que outrora cabia ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. Em 9 de outubro de 1974 foi criado o Conselho de Desenvolvimento Social que assessorava o Presidente da República na formulação da política social e na coordenação da implementação da política pelos Ministérios (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Quanto à legislação da Previdência Social, no ano de 1976, com o Decreto nº. 77077 de 24 de janeiro foi expedida a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS)

que reuniu toda a legislação previdenciária da época tendo em vista o ordenamento das diversas leis, decretos e a maior eficiência em aplicá-las.

Neste período, diversas leis foram implementadas assegurando direitos tais como: o direito ao salário-maternidade às mulheres durante o período que estivessem afastadas após o parto (Lei nº. 6136 de 7 de novembro de 1974). Este salário era pago pela empresa em que a gestante trabalhava.

Outro direito garantido foi o referente a uma renda mensal vitalícia aos maiores de 70 anos de idade ou inválidos, sejam eles trabalhadores urbanos ou rurais (Lei nº. 6179 de 11 de dezembro de 1974). Os trabalhadores rurais, através da Lei nº. 6195 de 19 de dezembro de 1974, tiveram assegurado o direito ao seguro de acidente do trabalho. A Lei nº. 6210 de 04 de junho de 1975 restabeleceu o pagamento da aposentadoria integral aos aposentados que tinham retornado à atividade (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

O final da década de 1970 e início da década de 1980 são marcados por uma forte crise da Previdência Social que vinha se delineando nas últimas décadas no contexto de um novo momento político no Brasil.

Trata-se, por um lado, da eclosão de uma crise estrutural potenciada por fatores detonadores existentes em uma conjuntura particularmente adversa. Por outro, é o momento em que o processo político decisório, mantido cuidadosamente cerrado nas últimas duas décadas, transborda os limites institucionais, técnicos, acadêmicos e de grupos de interesses restritos, irrompendo-se e desnudando-se frente à opinião pública. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 269).

Dois fatores que decorreram no início da década de 1980 são importantes para esta análise: as mudanças na conjuntura econômica internacional, a partir de 1979, e a crise do petróleo que trouxeram desequilíbrios externos profundos sobre os países da América Latina.

Segundo Gomes (2006) o Brasil neste contexto enfrentou sérios problemas de financiamento externo, caracterizando um dos períodos mais críticos da história econômica do país. “O Estado passou a servir de salvaguarda de última instância dos capitais privados, envoltos numa grave crise econômica, onde a inflação e a estagnação eram os ingredientes principais.” (GOMES, 2006, p. 228).

Os principais pontos, que culminaram nessa crise, vieram à tona para a sociedade não se restringindo às paredes institucionais, e giraram em torno da necessidade de romper com o modelo até então vigente de privilegiamento dos produtos privados de serviços de

saúde, através da canalização dos recursos previdenciários para o setor público de prestação de assistência médica.

Isso fez com que a política previdenciária de assistência médica fosse colocada em pauta no debate explicitando os interesses em jogo e, diga-se de passagem, bem polarizada – de um lado os profissionais da saúde e os setores organizados da população, e de outro os grupos capitalistas diretamente envolvidos.<sup>5</sup>

O outro fator determinante foi a crise financeira da Previdência Social que se caracterizou pela existência de um déficit crescente que atingiu 150 bilhões de cruzeiros no início do ano de 1981.

Essa crise financeira, segundo alguns estudos, é parte de um processo amplo e contraditório, sendo um produto direto da política econômica recessiva adotada pelos governos da ditadura militar. O processo recessivo provocou a queda dos salários reais e a redução do crescimento do emprego, culminando na queda das contribuições e na redução do repasse da União ao sistema previdenciário, sendo que esta dinâmica se processou num momento em que uma parcela significativa da população foi incluída no sistema de proteção do Estado.

Vale ressaltar também que as fraudes, corrupções e diversos desvios de verbas tiveram papel determinante para o desequilíbrio do sistema previdenciário.

Diante de todos esses elementos e saturados de terem seus direitos humanos violados durante anos e anos de ditadura militar, os segmentos mais organizados da sociedade brasileira reagiram e se manifestaram através de greves e passeatas, com destaque para as greves do ABC paulista, o movimento pela anistia aos presos políticos da ditadura e a campanha nacional pelas “Diretas Já” que visavam à redemocratização do país no final dos anos 1970 e início dos anos 1980.

De um modo geral, a partir do início dos anos 1980 estava sendo condensada uma nova mudança no comportamento e na representação de vários segmentos sociais através do surgimento de centenas de associações de moradores, de trabalhadores, assim como de empresários, vários movimentos sociais que defendiam a redemocratização a partir das suas causas específicas tais como as mulheres, os ambientalistas, os estudantes, a Igreja

---

<sup>5</sup> Para aprofundamento dessa questão, consultar o capítulo 6 da obra de Jaime Oliveira e Sônia Fleury (1985).

Católica, os intelectuais passando a constituir uma teia de organizações que articulou e deu identidade coletiva aos agentes sociais e, acima de tudo, veiculou suas demandas.

Esses anos são marcados pela transição de um regime ditatorial-militar no país para um período democrático com direitos garantidos tais como a liberdade de associação, o fim da censura, a eleição direta para presidente, o *habeas corpus*, a anistia dos presos políticos exilados e a extinção do bipartidarismo representado pelos partidos MDB - Movimento Democrático Brasileiro e Arena - Aliança Renovadora Nacional restabelecendo o pluripartidarismo fazendo surgir vários partidos como o Partido dos Trabalhadores, o Partido Democrático Trabalhista, o Partido Popular.

Esses movimentos foram fundamentais para a instituição de uma Assembleia Nacional Constituinte, entre os anos de 1987 e 1988, que teve como fruto a Carta Constitucional de 1988.

Evidentemente que este espaço de discussão foi composto por diversos sujeitos que foram capazes de apontar elementos importantes para a reestruturação de uma das principais políticas, no caso a previdenciária, que representou uma ruptura com o modelo pelo qual era ancorado - o de Seguro Social - passando a integrar a política de Seguridade Social.

Esta Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi instalada em fevereiro de 1987 pelo Ministro José Moreira Alves – Presidente do Supremo Tribunal Federal, numa sessão solene que contou com a presença do Presidente da República José Sarney.

Presidida pelo Deputado Ulisses Guimarães, esta Assembleia abriu a possibilidade de participação ampla de vários atores políticos e organizações sociais através de sugestões de associações formais, de Câmara de Vereadores, Assembleias Legislativas, de audiências públicas cujas entidades, especialistas e autoridades que participavam podiam opinar sobre os relatórios finais das Comissões e Subcomissões (PACHECO, 2008).

Um das comissões da ANC era a Comissão de Ordem Social composta por uma Subcomissão – a de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, que particularmente realizou 25 audiências públicas entre abril e maio de 1987, concluindo o trabalho com a apresentação do seu relatório final na forma de anteprojeto para a Comissão de Sistematização e Redação Final.

Polarizadas as discussões, de um lado os sujeitos defendiam a Previdência Privada e de outro uma Previdência Pública sob os moldes da Seguridade. Os representantes das entidades e órgãos da Previdência Privada defendiam a tese que esta Previdência era um dos mais eficientes mecanismos do capitalismo moderno de complementação da Previdência Social.

Estes últimos, ao resgatarem historicamente a constituição da Previdência Social e da Privada, da legislação criada pelo governo para ordenamento da Previdência Privada, defendiam a tese de que o Estado era incapaz de assumir o ônus da manutenção dos benefícios para os cidadãos, e que a previdência complementar e os fundos de pensão em crescimento eram um meio necessário e, por isso, defendiam a importância desse segmento com o objetivo de sensibilizar os membros presentes para a necessidade da Previdência Privada ter definição na Constituição.

A discussão, a partir daí, girou em torno do fato do Estado, através de incentivos fiscais, favorecer a Previdência Privada pois, ao aplicar recursos nas entidades privadas, favorecia parcelas de trabalhadores em detrimento da massa, já que um número significativo de pessoas ativas não tinha acesso aos benefícios e serviços previdenciários.

Já os representantes da Previdência Pública apresentaram documento onde defendiam que a contribuição da Previdência deveria ser tripartite entre governo, empregador e empregado. Defendiam um sistema colegiado na administração e fiscalização de todos os órgãos da Previdência Social, com representantes igualitários entre governo, trabalhadores ativos, inativos e empregadores, tendo poder de deliberação e composição paritária. Defendiam que o valor não poderia ser inferior ao salário mínimo e que a aposentadoria deveria ser garantida aos 35 anos de trabalho e não fosse acumulada com a exigência dos anos de idade do trabalhador. Repudiavam e buscavam a proibição de destinar os recursos arrecadados para outras atividades de interesses dos governantes, a exemplo do que aconteceu nos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. E, por fim, eram contra a privatização da Previdência Social que deveria ser caracterizada como um sistema de seguridade social e não como uma instituição de beneficência.

Uma das maiores contribuições nesta Subcomissão foi dada pelo Ministro Rafael Magalhães, que nas suas considerações defendia que a Constituição deveria definir algumas orientações e princípios básicos que orientassem a política de Previdência Social no Brasil: em primeiro lugar, a própria reconceituação como seguridade social, em segundo

lugar, a universalização da cobertura e em terceiro lugar, a prioridade da cobertura aos riscos sociais. Defendia a seletividade e a vinculação do financiamento da Previdência à folha de salário, cujas despesas deveriam ser divididas entre os entes federativos, além da desobrigação da Previdência Social em custear as despesas com a assistência médica.

Não se pode deixar de ressaltar a contribuição que a Comissão Nacional de Previdência Social e de Saúde da Central Única do Trabalhador<sup>6</sup> deu no processo da constituinte, uma vez que encaminhou e apresentou documento que sistematizou várias propostas feitas pelos trabalhadores, dentre elas estavam: a competência do Estado em formular, executar e controlar a Previdência Social; a definição da concessão da aposentadoria aos 30 anos e 25 anos de serviço para os que exercem trabalho penoso, insalubre ou perigoso; o valor das aposentadorias, pensões e auxílios de prestação continuada igual ao da remuneração em atividade garantindo reajustamento na mesma base; garantir a prestação do salário-família igual a 25% do salário mínimo, o pagamento do auxílio-funeral e do auxílio-natalidade no valor mínimo de dois salários (BRASIL, 1999c).

A partir de todas as propostas apresentadas pelos diversos sujeitos sociais que participaram da Subcomissão, na última reunião foi apresentado o relatório final na forma de anteprojeto, sendo que a maioria das reivindicações foi consolidada na Constituição.

Este fato representou um grande avanço no que tange ao sistema de proteção social, sendo que após três anos, foi promulgada a Lei n. 8.212/1991 que dispõe sobre a organização da Seguridade Social como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade civil, assegurando os direitos à Saúde, Assistência Social e Previdência Social. Seu financiamento é de responsabilidade de toda a sociedade de forma direta e indireta, mediante recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais.

Como forma de garantir a democracia e os espaços legítimos para tal, foi instituído o Conselho Nacional da Seguridade Social como órgão superior de deliberação colegiada, com participação de representantes do Governo Federal, dos governos estaduais e municipais, além da sociedade civil.

---

<sup>6</sup> A referida Comissão, no âmbito da Central Única dos Trabalhadores, foi instituída em outubro de 1985 e constitui-se como fórum de debates entre os trabalhadores a nível nacional, para discussão das questões referentes à saúde, seguridade social e condições de trabalho. As discussões da Comissão foram consolidadas em dois documentos e encaminhados à Mesa da Assembleia Nacional Constituinte: um documento sobre a questão da seguridade social e um outro sobre a questão do conteúdo de saúde.

Este conselho era responsável pelo estabelecimento das diretrizes gerais e das políticas de integração das áreas, pelo acompanhamento e avaliação da gestão financeira e social dos recursos e o desempenho dos programas realizados e pelo cumprimento da legislação que rege a Seguridade Social<sup>7</sup>.

No que tange especificamente à Previdência Social, a partir da promulgação da Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, esta política passou a ser regida pelos seguintes princípios e objetivos:

- I- Universalidade de participação nos planos previdenciários;
- II- Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III- Seletividade e distributividade na prestação;
- IV- Cálculo dos benefícios de forma a preservar-lhes o poder aquisitivo;
- V- Valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao do salário mínimo;
- VI- Previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional;
- VII- Caráter democrático descentralizado da gestão administrativa com a participação do governo e da comunidade em especial de trabalhadores em atividade, empregadores e aposentados. (BRASIL, 1991).

Evidentemente que se tornou uma conquista histórica da Previdência Social brasileira como política pública de Seguridade Social, na medida em que ampliou a sua cobertura, não mais se restringindo às características que vigoraram durante décadas como Seguro Social. Constitucionalmente estava assegurada a construção do sistema de proteção social cujo arcabouço legal de leis, decretos foram elaborados e passaram a valer para que concretamente os direitos sociais fossem viabilizados para a sociedade.

Porém, o contexto brasileiro de hegemonia do capital e das diretrizes neoliberais, diante da crise econômica que teve início na década de 1980, inviabilizaram a ampliação dos gastos sociais e a implementação de políticas públicas sociais nos moldes constitucionais, principalmente com a efetivação da Reforma do Estado na década de 1990, e representou um imenso retrocesso na garantia dos direitos historicamente conquistados inclusive no âmbito da Previdência Social.

Os impactos das reformas neoliberais na política previdenciária foram evidenciados com as mudanças ocorridas no Serviço Social da Previdência, como serão analisadas posteriormente, sendo necessário, neste sentido, abordar no item a seguir as principais

---

<sup>7</sup> Este Conselho foi extinto com a revogação do artigo 6º da Lei 8212/1991 pela Medida Provisória nº. 1799-5 de 13 de maio de 1999.

demarcações da profissão com suas marchas e contramarchas que marcaram a trajetória histórica da sua intervenção profissional nesta área tão relevante que é a Previdência Social.

**2.2 O processo histórico do Serviço Social na Previdência Social:** demarcações da intervenção profissional a partir dos Planos Básicos de Ação de 1972 e 1978, da Matriz Teórica Metodológica e Manual Técnico.

No Brasil, o Serviço Social foi inserido na Previdência Social como estratégia relevante junto aos segurados dos IAP mediante intervenção profissional pautada em matriz teórico metodológica e instrumentais técnico-operativos para o alcance dos objetivos postos pela classe dominante para manutenção da ordem estabelecida.

Como visto no item 2.1, as características da Previdência Social em sua constituição histórica, enquanto um “direito” no Brasil, são decorrentes da conjuntura peculiar do país no início do século XX fortemente marcada por lutas empreendidas por trabalhadores manifestadas principalmente através das greves que visavam o alcance, junto ao poder público, de mecanismos que melhorassem as suas condições de vida e de trabalho.

É importante reafirmar que os trabalhadores estavam submetidos à intensa jornada de trabalho, à superexploração da força-de-trabalho, às péssimas condições de higiene... Aliado a esses fatores, o caráter liberal do Estado acabava por intensificar as situações subumanas em que esses trabalhadores estavam inseridos, na medida em que o Estado, que era dirigido pelas oligarquias agrárias, não intervia no campo social. Não existindo, portanto, uma eficaz legislação trabalhista que protegesse o trabalhador em caso de acidente, doença, invalidez e nem programas sociais que evitassem outras contingências sociais (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Contudo, a classe trabalhadora que se formava no Brasil a partir do crescimento urbano-industrial da região centro-sul do país, mais especificamente São Paulo e Rio de Janeiro, a partir do deslocamento do polo da economia cafeeira que possibilitou a expansão e a modernização da infraestrutura de transportes e dos portos de exportação, foi capaz de se expressar significativamente no cenário sócio político e econômico do país no início do século XX.

A repressão foi a medida mais utilizada pelos governantes para conter os movimentos reivindicatórios. Entretanto, a continuidade das manifestações teve relevância singular para que fosse possível abrir um espaço de interlocução com o Estado Liberal, fazendo com que os governantes incorporassem no rol das suas ações as demandas postas pela classe operária, e buscassem outras soluções, que não fossem coercitivas, para a questão social.

A classe trabalhadora, em que pese os processos de alienação segundo as perspectivas marxistas, tomou consciência de classe e, como tal, se tornou capaz de apreender a realidade em que se encontrava com o propósito de promover ação política tendo em vista a transformação do *status quo* e, nesta direção, ser capaz de pautar suas demandas para melhorar suas condições de vida e de trabalho e, conseqüentemente, conquistar direitos para usufruto de uma vida digna.

Os trabalhadores passaram a exigir, através da mobilização e organização política, o atendimento das suas necessidades individuais e coletivas advindas das contradições dos processos de produção capitalista e reprodução social.

O Estado, visando garantir as condições adequadas para o desenvolvimento capitalista, concedeu uma série de “direitos”, definindo o arcabouço político administrativo e estrutural das instituições públicas para o atendimento das demandas sociais.

Vale destacar que o contexto da economia brasileira pautada essencialmente no eixo agrário-exportador centrado no café estava se desestruturando e surgia as condições propícias para a expansão de uma estrutura produtiva, agora pautada no setor urbano-industrial voltada para o mercado interno.

Segundo Brito e Melo (1983, p. 10):

Os novos rumos dados à economia após 30 se inserem num contexto histórico no qual profundas alterações ocorreram na estrutura do Estado brasileiro que passou a desempenhar funções decisivas para a expansão do capitalismo, assumindo um crescente papel de regulador da vida política, econômica e social.

Foi criado em 1930 o Ministério do Trabalho, os sindicatos foram formalizados através do Decreto nº19770 de 19 de março de 1931, muitas legislações foram formuladas, houve a expansão das CAP, todas essas medidas efetivadas visavam proporcionar uma relação menos conflituosa entre os trabalhadores e empresários a partir dos seus antagônicos interesses.

O Governo Vargas para legitimar-se no poder e manter a ordem estabelecida, efetivava medidas de cunho regulatório assistencialista com caráter autoritário tendo em vista a cooptação dos trabalhadores, impedindo-os até mesmo de realizar manifestações para reivindicarem por seus direitos tendo a Previdência Social, neste contexto, como caso emblemático através da criação na década de 1930 dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP).

Na medida em que o Estado avançou na elaboração e implementação de estratégias para dar respostas à questão social, foi ampliando os espaços de atuação profissional dos Assistentes Sociais principalmente nos anos 1940, a exemplo das instituições como a Legião Brasileira de Assistência (LBA), o Serviço Nacional de Aprendizagem (SENAI), o Serviço Social da Indústria (SESI), a Fundação Leão XIII (IAMAMOTO; CARVALHO, 2003).

Dessa forma, esta profissão está diretamente vinculada às necessidades postas com a transição do capitalismo concorrencial para o monopolista pois as mazelas advindas da questão social requisitaram um profissional habilitado para lidar com suas expressões.

A Previdência Social, por sua vez, tornou-se um importante campo de atuação dos profissionais do Serviço Social, sendo que a partir do governo de Getúlio Vargas constituiu importante mecanismo estatal de cooptação dos trabalhadores e controle ideológico na medida em que o Estado passou a administrar e a interferir efetivamente nos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP).

Estes institutos tornaram-se importantes espaços sócio-ocupacionais dos Assistentes Sociais pela própria natureza de sua trajetória de prática inserida nas relações sociais contraditórias e mediando interesses antagônicos colocados no âmbito das diversas instituições.

O Serviço Social foi se incorporando na Previdência tendo a institucionalização da profissão nessa área através da Portaria nº. 45 de 1943 do Conselho Nacional do Trabalho que impulsionou a expansão das Seções de Serviço Social nos diversos Institutos. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2003).

Considerando as relações de poder na sociedade, o Serviço Social desempenhou atividades diretamente vinculadas à modernização do aparato burocrático do Estado, necessários à garantia do domínio de classe e do controle político-ideológico e/ou repressivo dos seus usuários pois se tornava uma estratégia importante diante da

necessidade do Estado se legitimar, controlar a classe trabalhadora e, ao mesmo tempo, dar respostas às demandas dos trabalhadores.

Os trabalhadores que tinham acesso aos seus “direitos” eram os que possuíam condições financeiras para aderir aos planos de benefícios e serviços oferecidos pelas instituições e, sendo assim, essa relação trabalhista tornava-se relevante para a cobertura previdenciária pois o que vigoravam eram os princípios do Seguro Social.

Ou seja, a centralidade do trabalho é demonstrada na medida em que este representa a principal condição de acesso e usufruto dos direitos previdenciários. Condição esta evidenciada nas primeiras instituições previdenciárias em que somente categorias de trabalhadores tinham cobertura dos serviços e benefícios oferecidos pelas CAP e IAP, que tiveram uma larga expansão no governo varguista.

Sendo uma política fundamentalmente centrada no trabalho, todas as demandas reivindicadas pelos trabalhadores para a melhoria das suas condições de vida e de trabalho são expressões das lutas de classe e da sua consciência política enquanto classe. Porém, nas relações sociais contraditórias estabelecidas na sociedade capitalista, esta centralidade no trabalho foi sendo dissimulada historicamente pela tendência assistencialista na prestação dos serviços previdenciários com demandas reiteradas aos assistentes sociais para esta função político-ideológica.

Frente às resistências e inconformismos dos beneficiários que não tinham suas necessidades atendidas satisfatoriamente, fato que acabava tornando visível o conflito de classes no âmbito institucional, e diante da necessidade em preservar a imagem da Instituição e manter o controle dos beneficiários, os programas assistenciais que foram elaborados incorporaram o profissional do Serviço Social tendo em vista a amenização dos problemas advindos das relações conflituosas, além de ajustar o comportamento dos usuários tanto no âmbito da sua vida profissional quanto pessoal.

Sendo assim, a incorporação do Serviço Social nos diversos IAP se processou de forma heterogênea e foi impulsionada pela Portaria n. 25 do Conselho Nacional do Trabalho que orientou a organização de Seções do Serviço Social em todas as instituições previdenciárias, tendo oficialmente a primeira experiência do Serviço Social em 1942 quando foi criada a Seção de Estudos e Assistência Social do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciantes (IAPC) (IAMAMOTO; CARVALHO, 2003).

Estes profissionais ocuparam estrategicamente espaços nas instituições previdenciárias desempenhando funções assistencialistas, com arcabouço teórico metodológico funcionalista contribuindo para transmutar as expressões das lutas de classes à dimensão dos conflitos sociais como disfunções individuais, sendo assim, deveriam ter intervenção individualizada para correção das disfunções e integração social.

É interessante observar que o Serviço Social historicamente

Participa tanto dos mecanismos de dominação e exploração como, ao mesmo tempo e pela mesma atividade, dar resposta às necessidades de sobrevivência da classe trabalhadora e da reprodução do antagonismo nesses interesses sociais, reforçando as contradições que constituem o móvel básico da história. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2003, p. 75).

Com uma prática sob viés assistencial e doutrinário, os Assistentes Sociais tinham o objetivo de humanização das relações burocráticas estabelecidas entre os segurados e os Institutos, e intervir junto à vida pessoal dos trabalhadores.

Por exemplo, na Seção de Estudos e Assistência Social do Instituto de Pensão e Aposentadoria dos Comerciantes (institucionalizada através da Portaria 25, de 1943, do Conselho Nacional do Trabalho), a principal atividade desenvolvida pelos profissionais que exerciam suas atividades naquele espaço institucional era a realização de pesquisas em que pudessem identificar e analisar o “meio e modo de vida” dos segurados.

Este trabalho desenvolvido pelos Assistentes Sociais, através das pesquisas, possibilitou o conhecimento de vários aspectos da vida dos seus usuários: situação de moradia e composição familiar, forma como se alimentavam, estilo de vida e de trabalho, e dessa forma, a partir das informações obtidas através das pesquisas sociais, podiam definir estratégias de intervenção social para adequação dos comportamentos e ajustes das disfunções sociais, além da contribuição na melhoria das relações entre os segurados e a Previdência Social, possibilitando uma participação ativa dessa massa segurada nas questões dos seus interesses e dos interesses da instituição.

Com o objetivo de humanizar as relações entre os segurados e a instituição, bem como garantir o ajustamento social dos seus usuários, o Assistente Social atuava diretamente na vida particular do trabalhador no contexto da família, da comunidade e do próprio trabalho tendo em vista o equilíbrio nos seus níveis de vida moral, físico e econômico. E, dessa forma, contribuía inclusive para que as leis trabalhistas fossem

corretamente aplicadas, não tivesse absenteísmo, com adequada adaptação ao trabalho, além da resolução dos possíveis conflitos entre as partes.

As atividades desenvolvidas pelos Assistentes Sociais da Previdência Social de cunho educativo eram materializadas principalmente nas orientações para o acesso ao seguro social como também em relação às insatisfações dos usuários quando estes não tinham suas solicitações atendidas.

Outros espaços sócio-ocupacionais que demandavam Assistentes Sociais eram vinculados à assistência médica tais como ambulatórios, hospitais e departamentos médicos vinculados à Previdência Social.

Ao desempenhar as atividades educativas nesses espaços, o assistente social contribuía para orientação sobre aspectos sociais e morais da doença, questões de higiene, e nos casos do segurado acometido por doenças, contribuía para a readaptação do mesmo com a redução do tempo para reintegrá-lo ao trabalho. No setor de aposentadoria e pensão, o objetivo era incentivar a permanência do segurado em alguma atividade remunerada, que viabilizasse o complemento do valor irrisório dos benefícios.

Nas instituições previdenciárias, os profissionais realizavam entrevista e triagem dos usuários, esclareciam sobre os direitos e deveres quanto ao seguro social, davam plantões, prestavam orientações quanto ao orçamento familiar, orientação e apoio emocional em casos de morte e invalidez, fornecimento de medicamentos gratuitos, viabilizavam aquisição de aparelhos ortopédicos ou instrumentos de trabalho, providenciavam auxílios pecuniários para que os segurados pudessem regularizar, por exemplo, alguma situação civil ou realizar tratamento.

Viabilizavam também resolução de conflitos, situação em que havia recusa e/ou abandono de tratamentos médicos, casos de insatisfação e inconformismos, e interviam até mesmo em casos em que os segurados não realizavam pagamento das prestações do seguro social e também realizavam encaminhamentos para outras instituições quando os segurados apresentavam demandas que não eram atendidas no âmbito da Previdência Social.

Segundo Iamamoto e Carvalho (2003, p. 294) a inserção do Serviço Social na Previdência Social orientou-se pela perspectiva da humanização do sistema burocratizado, dando um caráter mais social às técnicas do Seguro Social, além de promover uma conciliação dos segurados junto à administração dos Institutos.

O Assistente Social tornou-se um profissional relevante para esclarecer as eventuais dúvidas sobre a Previdência Social, promovendo atividades de cunho educativo nos hospitais, ambulatórios, no setor de pensão e aposentadoria e até mesmo nos conjuntos residenciais.

No período da ditadura militar, o Serviço Social passou por um processo peculiar de renovação do seu arcabouço teórico-metodológico tendo em vista um melhor desempenho profissional tanto nos espaços estatais quanto nas empresas privadas face às exigências da nova racionalidade burocrático-administrativa das diversificadas instituições na conjuntura socioeconômica do país.

Segundo Netto (2002, p. 123):

A racionalidade burocrático-administrativa com que a 'modernização conservadora' rebateu nos espaços institucionais do exercício profissional passou a requisitar do Assistente Social uma postura ela mesmo 'moderna', no sentido de compatibilização do seu desempenho com as normas, fluxos, rotinas e finalidades diante daquela racionalidade.

Neste sentido, uma característica assinalada pelo referido autor que corrobora o processo de renovação do Serviço Social é a laicização da profissão que teve seu ápice no contexto da ditadura, muito embora tivesse se processando desde a década de 1950 (NETTO, 2002).

A intensa inserção da profissão na estrutura universitária mediada pela Reforma Universitária da ditadura militar contraditoriamente favoreceu o processo de renovação profissional que possibilitou a elaboração teórica, análise crítica do Serviço Social nos diversos eventos como os congressos, seminários, encontros rompendo de certa forma com a homogeneidade das concepções e posturas dos profissionais nesses espaços de debates. Destacam-se os seminários de Araxá/MG e Teresópolis/RJ realizados nos anos 1967 e 1970, respectivamente, cujas discussões e definições foram sintetizadas e registradas em documentos com os nomes das referidas cidades (NETTO, 2002).

A perspectiva norteadora dessa nova dinâmica, pautava-se na intenção de ruptura com o tradicionalismo da prática profissional que, no tocante à Previdência Social, a aprovação do Plano Básico de Ação de 1972 e da Padronização de Documentação Técnica no INPS constituem-se como as expressões mais significativas da perspectiva modernizadora do projeto de renovação do Serviço Social (ABREU; LOPES, 2004).

É válido ressaltar que a Previdência Social se constituía um espaço institucional mais expressivo da atuação profissional dos Assistentes Sociais dentre as demais políticas setoriais, sendo influenciado e exercendo forte influência sobre os Seminários supracitados.

No tocante a este aspecto, assinala-se que o projeto profissional do Serviço Social no INPS teve incidências da tendência metodologista fundamentada nas teorias filosóficas neotomistas e no arcabouço estrutural-funcionalista cuja intervenção na realidade se concretizava através dos processos de trabalho individual, grupal, e de comunidade com ênfase na centralidade do cliente no aspecto psicossocial, haja vista a necessidade em justificar as situações-problemas que se apresentavam como sendo de responsabilidade do indivíduo, e não como expressão das consequências do modelo adotado pelo sistema capitalista.

O enfoque individualista corolário da visão atomizada da vida social perpassa todo projeto profissional do Serviço Social no INPS em sua inserção funcional na estrutura dessa instituição nos níveis tradicionais da prestação direta ou administração de serviços (micro-atuação) e ingresso nos níveis de política e planejamento (macro-atuação). (ABREU; LOPES, 2004, p. 13).

Essa atuação é justificada pelos objetivos de manter o segurado readaptado à produção, de fazer com que ele permanecesse nas atividades remuneradas e de aconselhar nos orçamentos domésticos visando o pagamento regular das prestações previdenciárias.

Dessa forma, o Serviço Social com seus métodos e técnicas desenvolveu uma ação ideológica singular, enquadrando o usuário nos moldes em que a Instituição requisitava para preservar-lhes a imagem e seus objetivos, tendo como respaldo um ato normativo n. 27 aprovado pela Resolução n. 1081 no Ministério do Trabalho e Previdência Social/ Departamento Nacional de Previdência Social (MTPS/DNPS) que foi instituído em 26.10.65 e que definiu as normas gerais do Serviço Social nos IAP sob o viés do ajustamento social com abordagem psicossocial.

Além das atividades anteriormente já destacadas, confortavam o usuário em caso de morte e invalidez, prestavam orientação profissional para reintegração e readaptação dos trabalhadores acidentados e doentes, trabalhavam com o fornecimento de remédios gratuitamente, com a compra de aparelhos ortopédicos e contornavam inconformismos que surgiam, dentre outras atividades (IAMAMOTO; CARVALHO, 2003).

Iamamoto e Carvalho (2003, p. 306) destacam que as atividades do Assistente Social

[...] tem por efeito constituir-se no elemento principal de amortecimento de contradições que se manifestam dentro do âmbito das relações sociais englobadas na própria Instituição e, como elemento auxiliar contribuir para a eficiência no desempenho da instituição em sua função de enquadramento político e controle social.

Essas características das atividades desenvolvidas pelos Assistentes Sociais vigoraram durante muitos anos nas diferentes conjunturas que tiveram certamente muita influência no sistema previdenciário, sob a perspectiva do Seguro Social. Inclusive nas diversas mudanças empreendidas no âmbito da Previdência, importante destacar a que estabeleceu o Serviço Social como assistência complementar com a vigência da LOPS (Lei Orgânica da Previdência Social) em 1960 contribuindo para o desenvolvimento de uma série de especificidades da profissão na Previdência no período da ditadura militar.

Ou seja, o Serviço Social na marcha em direção aos objetivos postos para sua intervenção profissional passou a ter caráter de assistência complementar com a vigência da referida lei conforme art. 52 do capítulo XV da LOPS:

Art. 52. A assistência complementar compreenderá a ação pessoal junto aos beneficiários, quer individualmente, quer em grupo, por meio da técnica do Serviço Social, visando à melhoria de suas condições de vida.

§ 1º A assistência complementar será prestada diretamente ou mediante acordo com os serviços e associações especializadas. (BRASIL, 1960).

Sendo assim, paralelamente aos serviços oferecidos de cunho pecuniário e assistência médica, dentre os outros benefícios e serviços ofertados nos planos do seguro social, ainda era oferecida a assistência complementar cujas atividades realizadas eram de competência dos assistentes sociais.

Esta assistência complementar estava em consonância com o objetivo de promover ações que facilitassem o acesso aos planos de seguro social e, também, de uma forma mais abrangente, interferissem na própria reprodução social na medida em que intervia junto à vida privada e laboral dos trabalhadores vinculados aos institutos.

Para este fim, os profissionais desempenhavam várias atividades de orientação para obtenção dos benefícios, além disso realizavam atividade de educação social nas próprias residências dos segurados, encaminhavam para outras instituições públicas ou

privadas quando a demanda não era resolvida no âmbito da Previdência. Realizavam estudos dos casos de desajustamento para atuar diretamente na família, no trabalho e na comunidade.

A política previdenciária constituiu-se como uma política privilegiada na medida em que, muito embora a finalidade da Previdência Social estivesse pautada na concessão de benefícios pecuniários, o desenvolvimento de programas assistenciais era de fundamental importância para contribuir na legitimação da ordem vigente e assim, evitar conflitos gerados pela insatisfação por parte da população, face à repressão do regime ditatorial e das péssimas condições de vida, do aumento da miséria e intensificação das desigualdades sociais.

A distinção entre as atividades assistenciais e previdenciárias, bem como a divisão entre a cobertura previdenciária e a assistência médica foi possível quando o sistema previdenciário foi reestruturado e foi criado o SINPAS, conforme já abordado no item anterior, que viabilizou essas mudanças institucionalmente. Vale destacar, ainda, a repercussão para o Serviço Social, após essa reestruturação, na medida em que tiveram extintos os Centros de Serviço Social do INPS significando a destituição do espaço sócio-ocupacional e relocação das profissionais para atuação nas agências, postos de benefícios e serviços médico-periciais.

As consequências da nova realidade socioinstitucional dos assistentes sociais estavam relacionadas às questões subjetivas na medida em que os profissionais tiveram que lidar com os desafios diante da frustração, inconformismo com a perda do seu espaço dentro da instituição, com a perda de autonomia e referência da categoria e também questões mais práticas correspondentes às de ordem técnico-operativa com a separação dos profissionais em diversas unidades sem mais a rotina que existia nos Centros de Serviço Social.

Intensificou-se a viabilização de programas assistenciais e, por conseguinte, o projeto profissional do Serviço Social tomou grande centralidade nesse processo, fazendo com que fosse necessária uma sistematização e estruturação das principais funções da profissão como atividade fim na instituição previdenciária.

Assim, através da aprovação da Resolução INPS nº. 401.4 de 07 de fevereiro de 1972 foi instituído o Plano Básico de Ação (PBA) do Serviço Social na Previdência Social

seguido da Padronização de Documentação Técnica – sistema de registro de dados (ABREU; LOPES, 2004).

Este PBA tinha a finalidade de nortear as atividades do Serviço Social no INPS (Instituto Nacional da Previdência Social) definindo a política de ação da profissão e suas bases operacionais (incluindo orçamento e programação das atividades), além de proporcionar aos demais setores o conhecimento do objeto do Serviço Social na Previdência Social constituindo-se como atividade fim da Instituição de acordo com a legislação previdenciária da época.

O Serviço Social estava inserido em três esferas (ou níveis) de organização da estrutura da Instituição:

- a- na Direção Geral, desenvolvendo atividades normativas e de supervisão;
- b- na Direção Regional na função de coordenação e controle;
- c- na Execução Local prestando serviços assistenciais.

O órgão central da profissão no INPS era a Assessoria de Serviço Social das Coordenações de Bem-Estar incumbida de planejar, orientar, controlar e prestar “assistência técnica a órgãos executivos”. Era através dos Centros de Serviço Social e das Unidades Operacionais que as atividades eram desenvolvidas. (BRITO; MELO, 1983, p. 107).

Esta linha de atuação do Serviço Social respaldada pelo PBA de 1972, se fez presente também, quando foi aprovado o novo PBA pela Resolução INPS nº. 064.2 de 04 de setembro de 1978 sem perder de vista que os projetos/programas que eram definidos nacionalmente deveriam ser desenvolvidos no nível regional de forma uniforme. Mesmo que se levasse em consideração as realidades locais, não poderiam se desvincular da orientação nacional evitando, assim, a fragmentação das atividades que dificultaria a obtenção de recursos para implementá-los (ABREU; LOPES, 2004).

Os dois PBA são frutos das mudanças empreendidas no âmbito da Previdência Social que requisitaram dos profissionais a sistematização da sua prática frente à modernização do sistema previdenciário, inclusive como forma de delimitar e legitimar o seu espaço institucional. Com o PBA de 1978, a ação do Serviço Social foi delimitada por duas diretrizes: a de integração social e a de orientação previdenciária (BRITO; MELO, 1983).

Nestes eixos de atuação ficou mantida a diretriz de ajustamento psicossocial que junto à integração social caracterizaram o PBA/72 com base na retórica da necessidade de resolver os problemas dos beneficiários nas situações de carência e disfunção individual, da má utilização dos recursos da renda que obtinham com a venda da sua força de trabalho, justificando assim os objetivos do Serviço Social na Instituição Previdenciária para proporcionar um melhor relacionamento entre os beneficiários e a Instituição em trabalhos em grupo ou individualmente; contribuir para reduzir as disfunções sociais, identificar desequilíbrios do cliente prevenindo-os quando possível, além de detectar problemas específicos do Serviço Social tendo em vista a melhoria da prestação dos serviços (BRITO; MELO, 1983).

Especificamente na diretriz integração social, a prática profissional do Serviço Social estava pautada na prestação de serviços concretos através da Ajuda Supletiva que consistia numa ajuda financeira prestada aos beneficiários diante das carências relacionadas às necessidades materiais que eram comprovadas devidamente e, a partir daí, selecionadas diante das normas estabelecidas.

Além da Ajuda Supletiva, o Serviço Social tendo em vista o atendimento de outras carências dos usuários, trabalhava com capacitação social que visava o alcance de uma qualificação profissional, instrumentalização de mão-de-obra para que fosse possível inseri-los no processo produtivo. Esta era uma atividade relevante sob a responsabilidade do Serviço Social para formar comportamentos socialmente integrados ao sistema vigente.

Já no eixo de orientação previdenciária, o Serviço Social prestava orientações acerca da Previdência Social, sua legislação, os direitos e deveres dos beneficiários bem como os documentos e as exigências necessárias para que os benefícios e os serviços fossem concedidos. Esta orientação poderia ser prestada individualmente ou em empresas, associações, nas comunidades de acordo com os interesses e solicitação dos grupos.

Ao prestar as orientações previdenciárias, os Assistentes Sociais poderiam, na oportunidade do atendimento, promover um espaço de reflexão crítica acerca das questões que perpassavam a Instituição Previdenciária no contexto socioeconômico e político em que estava inserida. Contudo, com base na perspectiva teórico metodológica que norteava a prática profissional, esses profissionais mantinham uma postura conservadora e não estimulavam a consciência crítica por parte dos usuários.

Desta forma, compreende-se a prática profissional dos Assistentes Sociais polarizada pelos interesses das classes sociais, mediados pelo Estado em que prioriza os interesses de reprodução do capital em detrimento das necessidades dos trabalhadores, configurando um espaço sócio ocupacional contraditório da intervenção profissional do Serviço Social nas instituições previdenciárias.

A proposta de atuação profissional foi coerente com as estratégias adotadas diante da vigência de medidas coercitivas e persuasivas que vigoravam durante a ditadura militar, ou seja, os Assistentes Sociais foram importantes para implementar ações assistencialistas para contribuir exercendo o controle social junto aos usuários. Ou seja, uma prática profissional indo na contramarcha para estimular uma consciência crítica dos trabalhadores para lutarem pela mudança do *status quo*.

Os Assistentes Sociais prestavam diretamente os serviços tendo em vista a solução dos problemas dos usuários bem como nova integração psicossocial dos mesmos, intervindo, por exemplo, em situações em que precisavam viabilizar recursos, suprimento de necessidades básicas tanto para si quanto para sua família. A assistência também era prestada para recuperar os incapacitados bem como para a promoção de mudança de mentalidade visando o controle dos usuários para aquisição de hábitos saudáveis, além de ter responsabilidade para o trabalho.

As estratégias de atuação profissional mediante execução dos procedimentos e instrumentais pedagógicos nas atividades realizadas envolviam: o Serviço Social de Caso em que a atuação junto aos usuários se dava através de uma abordagem individual, o Serviço Social de Grupo em que poderia realizar intervenção junto a grupos permanentes ou eventuais e o Desenvolvimento de Comunidade através de ações comunitárias. Todas essas práticas eram antecedidas por diagnóstico social através do estudo e conhecimento da situação problema, plano de intervenção e documentação.

Os procedimentos interventivos e o sistema de registros estavam contidos num conjunto de instrumentos técnicos da prática profissional, que no caso, foi a Padronização da Documentação Técnica/ Sistema Básico de Registro de Dados.

É válido salientar que a lógica do sistema previdenciário que vigorava e que contribuiu para a prática profissional, nos moldes já analisados, é da relação contratual do seguro social mediante contribuição prévia para obter os benefícios e usufruir dos serviços definidos em cada plano privado.

Esta lógica do seguro social vigorou até quando a Previdência Social foi assegurada como direito no âmbito da Seguridade Social na oportunidade da vigência da nova Constituição Federal de 1988, cujo processo de redemocratização favoreceu importantes mudanças para o Serviço Social, enquanto profissão como um todo, e especialmente para a intervenção profissional previdenciária com a ruptura do conservadorismo.

Em que pese os anos em que os Assistentes Sociais da Previdência tivessem desenvolvido uma prática predominantemente conservadora, com base nos princípios funcionalistas/positivistas, é com o despertar crítico da profissão com a vontade de mudança que foi se delineando uma intervenção profissional vinculada às lutas da classe trabalhadora, aos interesses dos usuários mesmo diante das contradições da conjuntura política econômica brasileira alinhada aos interesses do capital.

A década de 1980, com a efervescência dos movimentos sociais e a reabertura democrática no país, trouxe essa particularidade para a profissão no que diz respeito ao desejo dos profissionais do Serviço Social em mudar a diretriz de sua prática, tendo em vista que há vários anos essa prática estava ancorada nas diretrizes que não abrangiam as relações contraditórias da conjuntura nacional.

A intervenção profissional dos Assistentes Sociais, exercida com base em modelos conceituais conservadores, não tinha o foco em mudanças tampouco visão crítica sobre a política previdenciária prevalecendo a racionalidade formal concernente com a visão funcionalista (FERNANDES, 2010).

Assim, foi possível se repensar o trabalho profissional pautado numa nova proposta de profissão vinculada em novo projeto de sociedade a partir do movimento de renovação, na perspectiva de ruptura ao projeto tradicional conservador hegemônico a partir de 1979. Esse processo mobilizou os Assistentes Sociais e ampliou os fóruns de debates e participação dos profissionais nos Congressos nacionais e nos eventos específicos para a área da Seguridade Social impulsionados com a evolução do pensamento crítico na formação acadêmica com a revisão curricular de 1982 e 1996 (abordadas adiante), os cursos de pós-graduação e, com esses, o avanço da pesquisa e produção de conhecimento crítico.

Diante da necessidade da mudança, a própria categoria reconheceu a necessidade da qualificação e conseqüentemente teve um avanço nos cursos de pós graduação e a

produção teórica metodológica crítica com o foco no aprimoramento intelectual (FERNANDES, 2010).

É evidente que este movimento engendrado no âmago da profissão na Instituição Previdenciária tem suas raízes atreladas a um processo macro vivenciado pelo Serviço Social desde a década de 1960, como uma forma de romper com o seu tradicionalismo configurando-se, portanto, no que se convencionou denominar de Movimento de Reconceituação do Serviço Social vivenciado pelos países latino-americanos.

Este Movimento caracterizou-se, em linhas gerais, como um amplo processo de questionamentos e reflexão crítica da profissão e a vontade política de buscar novos caminhos e elaborar propostas de ação profissional que fossem capazes de absorver as demandas colocadas pelos setores populares, no contexto socioeconômico e político brasileiro.

A construção dessa nova proposta supõe todo um processo de discussão e revisão crítica, em nível teórico-metodológico, no sentido de fomentar uma ação articulada com as lutas dos segmentos populares, tendo como perspectiva a transformação social. (SILVA, 2006, p. 72).

Essa construção não se deu de forma homogênea e linear tendo diversos níveis de abordagem e compreensão em torno do Movimento que se expressaram em duas concepções: uma mais ampla, considerando o Movimento como processo histórico em desenvolvimento dentro da profissão para que fosse possível buscar alternativas para as questões que se colocaram; a outra concepção é a que entende o Movimento de forma isolada vivenciado no interior do Serviço Social entre os anos 1960 e 1970 somente caracterizado como um momento de questionamento crítico limitado à conjuntura dos anos apontados (SILVA, 2006).

Este caráter antagônico também é retratado pela divergência entre duas grandes vertentes desenvolvidas ao longo do processo, como bem sintetiza Lopes (1998, p. 35):

A modernização conservadora e a de construção de um projeto alternativo vinculado às lutas sociais e a da classe trabalhadora por uma alternativa revolucionária de sociedade que resolva a questão nacional frente ao imperialismo e a questão social frente ao capitalismo seja no interior de cada uma dessas vertentes.

Torna-se relevante frisar que a perspectiva em superar o caráter tradicional do Serviço Social pautava-se no objetivo de romper com uma prática norteadas pelo paradigma

estrutural-funcionalista e, conseqüentemente, adotar o método do materialismo histórico dialético como novo referencial teórico-metodológico para permitir e ampliar a concepção do sujeito enquanto um homem inserido num contexto determinado por múltiplos aspectos.

Dessa forma, uma prática individualizada junto ao usuário que era responsabilizado individualmente pelas mazelas sociais e não tinha seus interesses levados em consideração no fazer profissional dos Assistentes Sociais, mudava-se para uma nova concepção em que esses profissionais passaram a incorporar esses interesses contribuindo para viabilizar os direitos dos usuários e conseqüentemente na construção de uma sociedade com menos desigualdades sociais.

E a partir do momento em que o Serviço Social passa a afirmar um compromisso com a classe subalterna, implica dizer que os Assistentes Sociais no âmbito institucional, passariam a questionar as normas impostas que visavam sobretudo o controle e a adaptação dos usuários à ordem estabelecida, rompendo com a prática estritamente articulada com os interesses dominantes e com a neutralidade assumida ao longo dos anos pelos profissionais.

Os Assistentes Sociais tomaram a consciência das forças antagônicas vivenciadas nos espaços institucionais e precisavam posicionar-se assumindo a responsabilidade em promover uma relação profissional vinculada às demandas das classes subalternizadas, permitindo que estas tivessem suas necessidades contempladas, não de forma assistencialista, e sim, como um direito social que possuíam e conquistaram.

Esse processo de renovação da profissão não se concretizou de forma imediata sendo iniciado pela chamada “modernização conservadora”, mas também sendo constituído pelo projeto de ruptura que segundo Netto (2002, p. 251) “evidenciou-se e explicitou-se primeira e especialmente como produto universitário sob o ciclo autocrático burguês.” Dessa forma, foi possível a realização de experiências sob a égide das novas propostas no âmbito da pesquisa, da extensão e do estágio supervisionado.

Segundo Netto (2002, p. 248) a expansão dos círculos acadêmicos das discussões nessa nova perspectiva se efetivou com a crise da ditadura militar e a reinserção das classes subalternas no cenário político através dos movimentos reivindicatórios na dinâmica da redemocratização do país.

Dois eixos são centrais para evidenciar esse processo de ruptura com o tradicionalismo do Serviço Social no país: a vinculação do projeto profissional com as lutas

sociais dos setores populares da sociedade, e a incorporação do marxismo no arcabouço teórico-metodológico da profissão (NETTO, 2002).

Os anos 1980 são caracterizados pelas lutas democráticas e populares que outrora, no período da ditadura militar, não puderam expressar-se no cenário sócio-político a fim de reivindicarem por seus direitos. Houve segundo Netto (1999, p.100):

A dinamização da vida cultural, com a ativação do protagonismo de setores intelectuais; a afirmação da opção democrática por segmentos da Igreja Católica e a consolidação do papel progressista desempenhado por instituições como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Associação Brasileira de Imprensa (AIB) – tudo isto pôs na agenda da sociedade brasileira a exigência de profundas transformações políticas e sociais.

Os Assistentes Sociais neste contexto, e sob a perspectiva de efetivar a ruptura do conservadorismo e tradicionalismo da sua prática, ao vincular-se com os movimentos sociais, encontraram o terreno propício para solidificar as bases da construção de um novo projeto ético-político profissional.

Ressalta-se que, tendo em vista uma melhor adequação da formação profissional a essa nova dinâmica, potencializando-a para o atendimento das novas demandas sociais, houve um redimensionamento do ensino com a reforma curricular de 1982 e também, já na década de 1990, intensificou-se a participação da maior parte da categoria nos espaços de debates e polêmicas (NETTO, 1999).

Ou seja, no decorrer do processo de ruptura do Serviço Social tradicional, ressaltam-se as mudanças e avanços empreendidos no interior da profissão nas três dimensões que a constituem:

- Formação acadêmica através da aprovação do novo currículo em 1982 passando a vigorar no Brasil todo, da criação dos cursos de pós-graduação, da vinculação das pesquisas desenvolvidas pelo Serviço Social no CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) da produção científica sobre a profissão.
- Político-organizativa através da criação de associações, sindicatos de Assistentes Sociais como por exemplo, a ANAS em 1983, participação ativa nos congressos, reativação dos movimentos estudantis.
- Intervenção profissional através da prestação de assessoria em organizações populares como cooperativas, sindicatos e movimentos sociais.

Vale destacar que esse processo de ruptura e de construção do projeto ético-político profissional pautado na defesa dos direitos humanos, no compromisso com a emancipação e autonomia dos indivíduos e sujeitos sociais, que foi coroado com o Código de Ética da profissão, não se deu de forma linear aglutinando todas as posturas dos profissionais numa só concepção. Entretanto, este projeto profissional no final dos anos 1970 e início dos anos 1980 tornou-se hegemônico no Serviço Social do país (NETTO, 1999).

Ao sinalizar essa movimentação e progresso vivenciados pelo Serviço Social no Brasil de forma abrangente, diante da nova conjuntura, é que se compreende a necessidade dos Assistentes Sociais na Previdência Social mudar sua prática profissional enraizando numa nova concepção abrangente de direito e proteção social universalizante, buscando superar o conservadorismo da sua prática frente às novas demandas que eram postas no contexto brasileiro do final dos anos 1980 e início dos 1990 do século XX, ainda que o conservadorismo como elemento ineliminável da sociedade capitalista se mantenha nas determinações da profissão e se expresse na dinâmica cotidiana em todas as suas dimensões.

Este fato foi de suma importância para que houvesse um despertar da sua ação junto ao usuário da Previdência Social entendido agora, como um sujeito dotado de direitos e não mais merecedor das benesses do Estado.

Essa nova perspectiva de ação dos profissionais do Serviço Social frente à conjuntura brasileira suscitou nos Assistentes Sociais do INSS a busca de um novo fazer profissional norteado por um corpo teórico metodológico que o possibilitasse a enfrentar os desafios de uma realidade entendida aqui como multifacetada, síntese de várias determinações que deveriam ser levadas em consideração no cotidiano da sua intervenção na Instituição.

Foi elaborado num primeiro momento o documento intitulado “Reflexões para uma nova proposta de ação para o Serviço Social no INPS, hoje” datada de abril de 1990 como fruto desse novo pensar, tendo em vista um novo agir da profissão (MOREIRA, 2005).

Face à mudança organizacional do INSS que teve seu plano de modernização aprovado pela Resolução/INSS nº. 41/91 onde foi instituído um Comitê de Coordenação e Controle do Plano, cujo trabalho foi desenvolvido através de vários projetos, dentre eles o do Modelo Conceitual de Benefícios e Serviços Previdenciários que abrangia as perícias

médicas, os benefícios, a reabilitação profissional e o Serviço Social, é que os Assistentes Sociais puderam se mobilizar efetivamente aproveitando os espaços de discussão demandados pela própria Instituição para as mudanças no interior da profissão (MOREIRA, 2005, p. 106).

Assim, a categoria nos vários Estados promoveu encontros, debates, estudos sob a perspectiva de viabilizar a construção de uma nova matriz e, dessa forma, redimensionar a prática profissional para um viés mais crítico e romper com o tradicionalismo (MOREIRA, 2005).

O fruto desse processo de discussão foi um documento intitulado “Novo Modelo Conceitual do Serviço Social” em 1991, que subsidiou a elaboração da Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social publicada em 1994 pelo Ministério da Previdência e Assistência Social. Esta Matriz, que consubstanciou a nova proposta de atuação de Serviço Social no INSS, adotou a política previdenciária como uma política pública redistributiva de proteção social universalizante.

Com respaldo das leis no âmbito da previdência, o Serviço Social da Previdência Social pôde redimensionar a sua prática vinculando-a aos interesses dos usuários da Previdência atendidos no seu setor, através das novas propostas que constavam no rol da sua competência na Instituição, em consonância ao projeto ético-político. Projeto contemplado na concretização da Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social que assegura o Serviço Social enquanto

Fenômeno histórico, determinado na realidade social pelas relações sociais de produção, pelos encaminhamentos políticos e na possibilidade e competência técnica do Serviço Social redefinir-se e legitimar-se na ótica do interesse do usuário. (BRASIL, 1995a, p. 15).

Dentre as estratégias da profissão na Previdência contidas neste documento, destacam-se a permanente capacitação do Assistente Social tendo em vista a ampliação da sua visão crítica da própria prática; o conhecimento das reais condições de seus usuários; maior aproximação com os movimentos populares para conhecer melhor suas reivindicações e demandas; um maior conhecimento das normas, rotinas e legislação previdenciária na Instituição para poder superar tanto os laços burocráticos quanto para facilitar a relação da população com a Previdência; o estabelecimento de programas e projetos a nível estadual concernente com a realidade local, etc... (BRASIL, 1995a, p. 20).

Todos esses objetivos visavam assegurar os direitos, ampliando as condições da população para um efetivo exercício da cidadania, além do fortalecimento da articulação com os movimentos e organizações da sociedade civil.

Considera-se, portanto, um avanço significativo da profissão frente ao seu novo pensar e agir profissional pautados nos princípios éticos-políticos que estão expressos no Código de Ética, na competência teórico-metodológica e técnico-operacional.

Assim, a intervenção profissional do Assistente Social passa a ser pautado numa lógica para que seja assegurado o direito previdenciário através do acesso do cidadão aos serviços e benefícios, ou mesmo através do estímulo à formação de uma consciência que é dever do Estado proporcionar proteção ao trabalhador, rompendo com a visão apolítica de cunho funcionalista que norteava a prática dos Assistentes Sociais e tornando-a eficaz para a garantia dos direitos dos cidadãos.

O trabalho dos Assistentes Sociais com base nesse novo arcabouço teórico-metodológico se fez comprometido com a implementação da política previdenciária sob a égide do direito social, facilitando e viabilizando os meios necessários para que a população usuária tivesse acesso aos benefícios e serviços com vista a garantir o usufruto dos seus direitos, além de contribuir para a formação de consciência coletiva em articulação com os movimentos sociais para a proteção ao trabalho no âmbito da Previdência Social. A Matriz de 1994 direcionou o Serviço Social na Previdência para novas perspectivas, uma vez que a intervenção profissional estava alinhada com o projeto ético político defendido pela profissão (SOUZA, 2016).

Evidentemente que todo esse movimento de avanço da categoria possibilitou uma ressignificação da intervenção profissional das Assistentes Sociais no INSS. Contudo, a dinâmica imposta das mudanças, a partir das Reformas implementadas na Previdência, foi capaz de estabelecer uma série de dificuldades e desafios para a profissão como será analisado no próximo capítulo.

### **3 IMPLICAÇÕES DAS REFORMAS NEOLIBERAIS DA PREVIDÊNCIA NA INTERVENÇÃO PROFISSIONAL DO SERVIÇO SOCIAL NO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS).**

#### **3.1 As reformas neoliberais da Previdência Social:** entre a negação da seguridade e a afirmação do seguro social como capitalização.

A Constituição Federal de 1988 é considerada um marco de conquistas de direitos através das lutas empreendidas por setores democráticos da sociedade brasileira e diversos movimentos sociais sob a perspectiva da abertura do período democrático após longos anos de ditadura. Assegurou a nova concepção do padrão de proteção social com a introdução da Seguridade Social, compreendendo-a como um conjunto integrado de ações entre o poder público e da sociedade visando a garantia dos direitos dos brasileiros à Saúde, à Assistência Social e à Previdência Social.

A Previdência Social caracteriza-se enquanto um dos pilares essenciais do sistema de proteção social que abrange milhões de brasileiros e, portanto, é de suma importância para que a qualidade de vida e de trabalho seja minimamente garantida aos trabalhadores, aposentados, pensionistas e dependentes.

Porém, contraditória e simultaneamente a esse processo de estruturação do sistema de proteção social, a ideologia neoliberal, neste período, foi disseminando-se no Brasil a partir das condições objetivas do país em se adequar à economia globalizada, efetivando dentre muitos dos objetivos a Reforma do Estado já na década de 1990, fato que significou um retrocesso na garantia e ampliação dos direitos historicamente conquistados pelos trabalhadores brasileiros que foram e continuam sendo fortemente violados, principalmente no âmbito da Previdência Pública, cujas Reformas estavam, desde os primórdios da viabilização do projeto neoliberal, incluídas como prioridades nos planos de ação delimitados pelos organismos internacionais tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

Entender essa nova dinâmica torna-se imprescindível para vislumbramos as principais questões referentes à perda de direitos no Brasil, principalmente no tocante à Previdência Social no que se refere à estrutura dos Regimes, aos segurados e os planos de benefícios e serviços.

Sendo assim, as mudanças no quadro sócio-político mundial, com a hegemonia do neoliberalismo, proporcionaram significativas alterações na Previdência Social, que se constitui como uma importante política pública no âmbito da proteção social, cujas reformas eram constituídas como um dos objetivos essenciais do projeto neoliberal de acordo com as fases do projeto neoliberal como destaca Fiori apud Behring (2003, p. 148):

[...] a primeira consagrada à estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário envolvendo invariavelmente a revisão das relações fiscais; intergovernamentais e a *reestruturação dos sistemas de previdência pública*; a segunda, dedicada ao que o Banco Mundial vem chamando de reformas estruturais: liberação financeira e comercial, desregulação dos mercados e privatização das empresas estatais; e a terceira etapa, definida como a retomada dos investimentos e do crescimento econômico. (grifo nosso).

O neoliberalismo surgiu após a 2ª Guerra Mundial na Europa no confronto ao Estado de Bem-Estar Social intervencionista que se instaurava naquela contextualidade e se constitui enquanto uma superestrutura ideológica e política inerente ao capitalismo e todo o seu processo de crescimento e transformação.

O sistema capitalista no período em que as ideias neoliberais foram elaboradas vivia um momento de auge - a sua chamada idade de ouro – cujo crescimento nos anos 1950 e 1960 foi considerado o mais rápido de toda sua história o que fez com que não se tornasse necessário efetivar as pretensões neoliberais.

Entretanto, em 1973 o capitalismo entrou em crise, culminando numa profunda recessão com altas taxas de inflação e baixo crescimento econômico. Esta conjuntura abriu um campo propício para que as ideias neoliberais se consolidassem.

Friedrich Hayek, grande defensor do neoliberalismo, redigiu o primeiro texto sobre a temática intitulado “Os caminhos da Servidão” (1994) e definiu juntamente com outros ideólogos, as raízes desta crise como sendo o poder dado aos sindicatos e ao movimento operário. A partir do momento que os governos atendiam às reivindicações dos trabalhadores, elevava seus gastos na área social e conseqüentemente a acumulação do sistema caía, juntamente com os lucros das empresas, desencadeando na crise do capitalismo.

Como afirma Couto (2004, p. 69):

A crítica do aparato teórico neoliberal ao Estado Social é centrada naquilo que é identificado como excessos de poder do Estado, tanto em relação ao mercado como à sociedade. É mostrada sua ineficiência e anunciada sua falência e saturação face aos escassos recursos para cobrir demandas cada vez mais crescentes, agravadas pela crise. Assim, a crise econômica, as altas taxas de inflação, o desequilíbrio fiscal, o crescimento da burocracia e o poder das corporações, em especial o dos sindicatos, são apontados como produtos do Estado de bem-estar. Estado este que, ao transgredir o princípio da liberdade individual, teria criado condições objetivas de desestímulo aos homens para o trabalho produtivo, uma vez que acabavam escolhendo viver sob as benesses do aparelho estatal do que trabalhar.

Sob esse ponto de vista, foi justificada a estabilidade econômica monetária como meta central para qualquer governo, disciplinando-se no tocante à redução dos gastos com a área social além de acabar com o poder dos sindicatos com a criação de reservas de trabalhadores e com as reformas fiscais que deveriam ser efetivadas.

O ideário neoliberal consolidou-se no ano de 1979 quando Margareth Thatcher subiu ao poder na Inglaterra tendo como outros adeptos o então presidente dos Estados Unidos – Reagan (1980), Kohl na Alemanha em 1982 e Schuluter na Dinamarca em 1983.

O que fizeram na prática os governos neoliberais deste período? O modelo inglês foi, ao mesmo tempo, o pioneiro e o mais puro. Os governos Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivo, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais. E, finalmente – esta foi uma medida surpreendentemente tardia -, se lançaram num amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água. Esse pacote de medidas é o mais sistemático e ambicioso de todas as experiências neoliberais em países de capitalismo avançado. (SADER; GENTILI, 1995, p. 12).

A partir deste momento colocava-se em xeque o *Welfare State* idealizado por Keynes e que vigorou principalmente nos países europeus. Priorizava-se então todas as ações voltadas para a recuperação do sistema econômico mundial, mesmo que esses objetivos viessem acompanhados de um imenso retrocesso quanto às questões relacionadas à área social.

A estratégia neoliberal conseguiu, em larga medida, atingir seu objetivo ideológico: expandiu-se para todas as esferas das relações sociais capitalistas, obscurecendo o agravamento de seu caráter opressivo e explorador (SILVA, 2001).

Mesmo que todas as medidas propostas tenham sido efetivadas (a recuperação dos lucros a partir da deflação, os números de greves foram reduzidos tendo os movimentos sindicais derrotados, a taxa de desemprego crescera vertiginosamente bem como o nível

de desigualdade dos países) para que o capitalismo mundial retomasse o seu crescimento, paradoxalmente não houve nenhuma mudança quanto a esse objetivo. As razões dadas para esse fato foram que a taxa de acumulação ao invés de crescer durante os anos caiu, passando até dos níveis médios dos anos 1970; houve também um aumento significativo dos gastos bilionários do Estado com o desemprego e com pensões já que houve um aumento demográfico dos aposentados (SADER; GENTILI, 1995).

Ainda em escala mundial desenvolveu-se, paralelamente à implementação do projeto neoliberal, a reestruturação produtiva como mais uma forma de retomar a acumulação e o crescimento econômico, enfrentando a crise do sistema vigente e atendendo a nova racionalidade do capital (ANTUNES, 2004).

Particularmente nos últimos anos, como respostas do capital à crise dos anos 1970, intensificaram-se as transformações no próprio processo produtivo, através do avanço tecnológico da constituição das formas de acumulação flexível e dos modelos alternativos ao taylorismo/fordismo, onde se destaca para o capital, especialmente, o Toyotismo.

Estas transformações decorrentes por um lado da própria concorrência intercapitalista e, por outro, da necessidade de controlar o movimento operário da luta de classes acabaram por afetar fortemente a classe trabalhadora e o seu movimento sindical e operário (ANTUNES, 2004).

Foi implementado um conjunto de inovações no mundo produtivo e do trabalho através da introdução de um novo padrão organizacional tecnológico, da produção e do trabalho, no caso o microeletrônico, que fez com que a classe trabalhadora se fragmentasse, se heterogeneizasse e se complexificasse criando um trabalhador polivalente, multifuncional capaz de desempenhar várias atividades contrapondo-se à especialização em uma única atividade como nas linhas de produção fordista/taylorista, e capaz de operar máquina com controle numérico. Ao mesmo tempo, as estratégias de terceirização e intensificação do controle da força de trabalho, via Programas de Qualidade Total, aprofundou a super exploração do trabalhador alienado (ANTUNES, 2004).

Houve também metamorfose das condições, das relações e do mercado de trabalho com a flexibilização e precarização retratados na desregulamentação dos direitos do trabalho, redução dos níveis salariais, subcontratações, redução dos postos de trabalho, estabelecimento de contratos temporários, parciais e desprovidos de garantias, proteção e direitos aumentando o chamado desemprego estrutural, formando um exército industrial de

reserva que se insere na lógica do capital na medida em que a massa populacional que não está vinculada ao mercado formal de trabalho possibilita a fragilização das relações no âmbito trabalhista, os custos da força-de-trabalho se reduzem simultaneamente com o aumento da sua exploração (BEHRING, 2003).

Estas mutações criaram, portanto, uma classe trabalhadora dividida entre trabalhadores qualificados e desqualificados, do mercado formal e informal, jovens e velhos, homens e mulheres, estáveis e precários, imigrantes e nacionais, brancos e negros etc., sem falar nas divisões que decorrem da inserção diferenciada dos países e de seus trabalhadores na nova divisão internacional do trabalho (ANTUNES, 2004).

O trabalho organizado foi minado pelo grande capital tendo como consequências altos índices de desemprego e recuo do movimento sindical sendo que esta ofensiva do capital com dimensões econômica, política e ideológica procurou assegurar o processo de acumulação se apropriando do fundo público, garantindo lucratividade e avanço da economia globalizada.

No tocante a essas mudanças estruturais, a política previdenciária sofreu incidências expressivas de toda essa dinâmica no processo de desmonte da Previdência Pública justamente no contexto em que o neoliberalismo ganhou terreno propício já nos fins da década de 1980 no governo Sarney quando o capital financeiro internacional tornou-se hegemônico.

A referida década foi sendo marcada, por um lado, pela efetiva participação popular junto às questões de interesse coletivo no processo de redemocratização do país, e por outro, foi marcada pela inflação, baixo investimento privado e público, endividamento crescente e agravamento da situação social. Mas houve resistência à sua efetiva implementação tanto por parte do movimento operário e sindical esquerdista, através de suas manifestações, quanto pela classe burguesa industrial protegida pelo Estado (SADER, 1995).

Os governos de Fernando Collor de Melo e o de Itamar Franco deram continuidade ao objetivo de implantação da política neoliberal no nosso país. Mas é com Fernando Henrique Cardoso em seus dois mandatos (1994-2002) que se dá a efetivação do neoliberalismo frente à conjuntura peculiar nacional deste período.

Esta conjuntura é marcada por uma forte crise do Estado que estava associada de um lado, ao caráter cíclico da intervenção estatal, e de outro, ao processo de globalização

que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos Estados nacionais (BRASIL, 1995b).

A ofensiva neoliberal ganhou consistência em 1995 quando Fernando Henrique Cardoso encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Emenda Constitucional nº. 173 que tratava sobre a Reforma do Estado brasileiro para que fosse possível reduzir o “custo Brasil”, solucionar a crise da economia garantindo as condições para que o país se inserisse na economia globalizada.

Nesse sentido foi aprovado pela Câmara da Reforma do Estado o Plano Diretor da Reforma do Estado cuja apresentação do referido documento o então Presidente da República argumentou que a crise em que o país se encontrava era em decorrência da crise do Estado, que se desviou das suas funções básicas, desembocando na deterioração dos serviços públicos, na crise fiscal e na inflação além de caracterizá-lo como lento, ineficiente, rígido ao mesmo tempo em que propunha uma reforma administrativa, assim como um conjunto de várias ações para que fosse possível a criação de um novo modelo de justiça social (BRASIL, 1995b).

Essa crise do Estado foi, então, definida também como uma crise fiscal, já que a poupança pública estava negativa, não tendo recursos suficientes para que houvessem investimentos para a continuidade da implementação das políticas públicas existentes, o que acarretou na crise de governança caracterizada pela falta das condições financeiras e administrativas necessárias para que o Estado colocasse em prática as decisões tomadas (BRASIL, 1995b).

Sob esse ponto de vista, a forma burocrática de administrar o Estado Brasileiro resultou também na sua crise, uma vez que, se tornava ineficiente na medida em que não era capaz de atender qualitativamente as demandas postas pela sociedade, fato que decorre a proposição de uma administração pública gerencial (BRASIL, 1995b).

Esta forma de administrar o Estado tinha como pressuposto básico, segundo Silva (2001) que o setor público se tornava incompetente para executar as políticas, e já o setor privado o fazia de forma mais eficaz e barato, e assim, a administração gerencial delegava o poder de decisão aos órgãos para autonomamente contratar empresas privadas para executar as políticas, cortar gastos públicos, buscando eficiência e racionalização orçamentária.

A Reforma do Estado, portanto, seria a solução para todas essas questões e também para que o crescimento econômico fosse retomado e as condições sociais do Brasil melhorassem (COSTA, 1999).

Houve uma grande articulação entre as forças políticas internas que, juntamente com a pressão de organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial, deram respaldo para que a Reforma se concretizasse através de reformas constitucionais e - diga-se de passagem - efetivadas de uma forma autoritária e centralizadora, pois o então presidente FHC apoiado pela mídia que colocava a Reforma como sendo imprescindível, não permitiu um amplo debate com a sociedade, fazendo com que esta não se articulasse para evitar a implantação da política neoliberal.

No Plano Diretor da Reforma do Estado constam todos os argumentos que reafirmam a necessidade de uma redefinição do papel do Estado entendido como uma “organização burocrática que tem o monopólio e o poder de legislar e tributar a população de um determinado território.” (BRASIL, 1995b, p. 12). É mais abrangente que o aparelho do Estado que corresponde à administração pública amplamente nas responsabilidades dos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, da União, dos Estados-membros e dos Municípios (BRASIL, 1995b).

Tendo em vista que o Estado está presente nas relações de produção e reprodução do sistema capitalista, sendo uma instância na qual estão expressadas as contradições sociais, políticas e econômicas da sociedade, via de regra, atende e defende os interesses das classes dominantes (SILVA, 2001).

Assim, podemos identificar as reais necessidades em promover uma Reforma do Estado brasileiro já que se tornava imprescindível assegurar as condições para a reprodução e acumulação do capital financeiro transnacional e global, segundo a nova dinâmica da economia mundializada.

Silva (2001) afirma que os compromissos assumidos com o capital financeiro sobre a orientação neoliberal restringem a capacidade do Estado para garantir a implementação das políticas públicas e assim amplia as situações das desigualdades sociais no país.

Esta situação delinea-se marcadamente no que se refere à afirmação dos direitos sociais de caráter coletivo e universal, uma vez que, para garantir um padrão de proteção social aos brasileiros, mediante a efetivação das políticas públicas sociais abrangentes nas diversas áreas como saúde, trabalho, assistência social, Previdência Social, o Estado tem

que investir volumosos recursos financeiros para concretizar tais objetivos, comprometendo e contrariando, dessa forma, os interesses em jogo de privilegiamento do setor econômico e do mercado, fazendo com que as políticas sociais se mantenham como ações pontuais e compensatórias dos efeitos da tão propalada crise. Daí resulta um dos fatores essenciais e determinantes para a redução do tamanho do Estado no tocante ao seu caráter intervencionista nos diversos setores que integram sua estrutura organizacional.

Dentre muitos dos objetivos da Reforma correspondentes a cada um desses setores, destaca-se o aumento da capacidade gerencial tendo em vista uma melhor definição e supervisão dos contratos de gestão tanto com as agências autônomas quanto com as organizações sociais responsáveis pela prestação de serviços não-exclusivos do Estado em parceria com a sociedade; substituir a administração pública burocrática pela administração gerencial prevendo uma “maior autonomia na gestão orçamentária, financeira, de pessoal, de compras e contratações para o setor dos serviços exclusivos do Estado.” (COSTA, 1999, p. 15); transferir os serviços não-exclusivos para o setor público não-estatal, mas que deveriam ser subsidiados pelo Estado como a educação, a saúde, cultura... viabilizar o controle social para que a sociedade participe das formulações e avaliações das questões de seus interesses; dar consistência ao programa de privatização das empresas estatais, implementando contratos de gestão nas empresas que porventura não puderem ser privatizadas etc.

A Reforma do Estado, portanto, foi impulsionada pelas instituições financeiras multilaterais que exigiram políticas de ajuste estrutural acarretando um processo de redução do tamanho do Estado onde seu papel foi redefinido, havendo assim uma delimitação da sua abrangência institucional bem como reduzir o papel regulador do Estado, já que o excesso de regulação faz com que as empresas reduzam sua competitividade internacional o que não seria interessante nos tempos de prioridades de crescimento desta referida área em detrimento da melhoria da área social (BRASIL, 1995b).

A redefinição desse papel concretizou-se através dos processos de privatização, publicização e terceirização.

Os programas de privatização das empresas estatais ganharam dimensões alarmantes na medida em que as empresas foram vendidas a preços abaixo do mercado com títulos antigos (moedas podres) para que assim a dívida pública externa e interna fosse diminuída, fora outros benefícios que o processo traria segundo o discurso para atrair

capitais, qualidade dos serviços, a garantia dos preços mais baixos para os consumidores e também a eficiência econômica das empresas pois teriam se tornado ineficientes sob o gerenciamento do Estado. Sendo que todo esse processo acarretou um elevado índice de demissões e, por conseguinte, teve aumento do desemprego, desnacionalização do parque industrial e até a destruição de alguns setores intermediários (BEHRING, 2003).

Já o processo de publicização que ganhou destaque na Reforma do Estado consistiu na criação das chamadas organizações sociais que se constituem enquanto pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que recebem dotação orçamentária estatal para a prestação de serviços públicos e são administradas autonomamente, obtendo até mesmo outros recursos de outras procedências (SILVA, 2001).

Ao visualizarmos esses elementos torna-se compreensível a transferência da responsabilidade do Estado para a sociedade civil, para as Organizações não governamentais (ONG) para executar políticas e prestar serviços que contemplem as demandas da sociedade, configurando-se como um verdadeiro retrocesso histórico na garantia de direitos aos cidadãos brasileiros na medida em que é estimulado nesse processo o voluntariado, a solidariedade entre as pessoas revigorando a filantropização das relações estabelecidas nos programas e projetos sociais que são desenvolvidos rompendo com a noção de direito conquistado e delineando as ações assistencialistas e paliativas.

O outro mecanismo de delimitação do espaço de atuação do Estado é a terceirização em que o setor privado assume responsabilidades na prestação de vários tipos de serviços que antes eram de responsabilidade do Estado (SILVA, 2001).

Não se pode deixar de assinalar a viabilização do aparato ideológico utilizado para divulgar e assegurar a importância das medidas que foram efetivadas para a concretização da Reforma do Estado, onde foi enfatizado que o governo investiria com maior afinco na área social, universalizando o acesso aos serviços. Porém, como podemos observar, todas as estratégias viabilizadas tenderam ao contrário do que era disseminado. Neste tocante Silva (2001, p. 100) aponta:

Que se redefiniram as estratégias e os instrumentos para se manterem intactas as condições de reprodução das relações sociais capitalistas enquanto se avançou no controle sobre as classes populares. Manteve-se o discurso ideológico do 'social' para encobrir o agressivo processo de desmantelamento do mínimo sistema de proteção social e ofuscar o avanço do setor privado em áreas reconhecidamente de responsabilidade estatal [...].

É válido ressaltar que no Plano Diretor constava, como fator imprescindível para a Reforma do Estado, a reforma do sistema previdenciário do servidor público para que fosse possível a redução dos gastos públicos da União com a área social, a partir do momento em que é o Tesouro Nacional o maior responsável pelo pagamento dos benefícios dos servidores e cujo aumento das despesas com o pagamento dos benefícios e serviços previdenciários desequilibraria as contas públicas resultando num imenso déficit público que deveria ser eliminado (BRASIL, 1995b).

Um dos principais argumentos para legitimar as reformas do sistema previdenciário é a existência do déficit nas contas públicas, já que o montante de recursos orçamentários/financeiros com o pagamento dos benefícios e serviços dos Regimes da Previdência é maior do que o que é arrecadado, ocasionando um desequilíbrio das contas e gastos públicos. Assim, há uma necessidade de diminuir os gastos com a área social mesmo que o fundo público tenha condições de arcar com as despesas do Estado na implementação das políticas públicas.

Considerando que nas arenas políticas há muitas disputas empreendidas pelos diversos atores do cenário sócio político e econômico brasileiro, os recursos do fundo público também são muito disputados.

Este fato, contextualizado nas estratégias do Estado brasileiro capitalista diante dos ditames neoliberais e do domínio hegemônico do capital financeiro, traz um agravante na medida em que volumosos recursos são, na verdade, destinados para o pagamento das dívidas e investimento junto ao capital, ao invés de serem empregados para os fins aos quais são arrecadados.

O fundo público corresponde à aptidão de mobilização de recursos que o Estado tem para poder intervir na economia tanto através das empresas públicas, das políticas monetária e fiscal, quanto pelo orçamento público. São os recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida que contribuem para a formação do fundo público que acaba por se constituir como parte do trabalho excedente transformado em lucro, juro ou renda que o Estado se apropria para o desempenho de várias funções (SALVADOR, 2012).

No contexto em que o Brasil se encontra do capitalismo contemporâneo e dependente, o fundo público assume um papel imprescindível diante das políticas

macroeconômicas na medida em que possibilita de um lado a acumulação produtiva e consequentemente a manutenção do capitalismo e, de outro lado, permitindo a expansão do mercado de consumo com a implementação das políticas sociais. Inclusive nos períodos de refração da economia, os recursos públicos são apropriados e destinados para financiar as políticas anticíclicas.

Segundo o autor Evilásio Salvador (2012) o sistema capitalista recebe os investimentos do fundo público de diversas formas tais como desonerações tributárias, incentivos fiscais, por redução das tributações da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção. Além disso, o referido autor ainda complementa que o fundo público contribui com o sistema na medida em que viabiliza a reprodução da força de trabalho através dos salários indiretos, por permitir subsídios e renúncias fiscais para as diversas empresas e, principalmente, por permitir a amortização da dívida pública com a transferência de recursos para o capital financeiro.

O orçamento público é a expressão mais aparente do fundo público ganhando formato através do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) constituindo-se como um marco político, e não somente técnico e formal de planejamento, em que serão definidos os gastos estatais. O orçamento reflete a correlação de forças sociais e políticas cabendo uma reflexão sobre os maiores encargos recaírem sobre os mais pobres com os impostos que são pagos de forma direta e indireta, sendo que os ricos se beneficiam mais, via transferência de recursos para o mercado financeiro e acumulação do capital.

O governo, através do orçamento, define as prioridades de aplicação dos recursos públicos nas três esferas, bem como define a composição das receitas com o financiamento tributário refletindo essa correlação de forças presente na sociedade com a presença dos diversos atores envolvidos desde a formação das agendas das políticas públicas, perpassando a formulação, implementação e avaliação das mesmas.

O orçamento público no capitalismo brasileiro acaba por assumir um papel imprescindível para os rentistas do capital financeiro e torna-se evidente uma expressiva injustiça nesta sociedade onde os ricos neste país pagam menos impostos, uma vez que suas rendas estão isentas de algumas tributações ao passo em que a maioria da população, cujos pobres e assalariados são bem expressivos, possuem muitas obrigações

com os impostos e que, portanto, deveriam ter muito mais benefícios e mais políticas públicas sociais para atendimento das suas demandas e concretização dos seus direitos.

Porém, a realidade é que a maior parcela do orçamento é investida para o capital através do pagamento de juros e amortização da dívida pública, fato que obstaculiza a construção de um sistema de proteção social universal a partir de todos os princípios e diretrizes definidas constitucionalmente.

Isso se agrava na medida em que quando se reserva o orçamento para a implementação das políticas públicas sociais, cujo montante é generoso, acabam por provocar uma onda conservadora cujos representantes reivindicam “engessamento” do orçamento público e, por outro lado, a destinação dos recursos para outros fins como bem assinala Evilásio Salvador (2012, p. 15).

Um exemplo dessa situação é o que ocorre na execução do orçamento da seguridade social. Em 2009, os recursos exclusivos do orçamento da seguridade social financiaram, além das funções típicas da seguridade social (previdência, assistência social e saúde), outras 24 funções orçamentárias. Do montante de R\$ 436, 22 bilhões, liquidados no orçamento da seguridade social, 10,73% (R\$ 46, 80 bilhões) não foram aplicados nas funções: assistência social, previdência social e saúde. A maior parte dos recursos (60,37%) foi executada na função Trabalho e se destinou ao pagamento do benefício do seguro-desemprego. Contudo, outra parcela expressiva dos recursos (R\$ 18,5 bilhões), liquidados nas demais funções, refere-se ao pagamento de assistência médica e odontológica dos servidores, empregados e seus dependentes, o que contraria a diretriz constitucional de universalidade da saúde e deveriam ser pagos com recursos fiscais. Além disso, em 2009, a Desvinculação das Receitas da União (DRU) desviou R\$ 39,1 bilhões das políticas da seguridade social para acumulação de capital, por meio do orçamento fiscal. Desde a entrada em vigor da DRU, em 2000, já foram surrupitados da Seguridade Social mais de R\$ 300 bilhões.

O corolário dessa dinâmica é a pressão exercida pela financeirização da riqueza sobre a política social. Este fato fica evidente principalmente quando se trata das políticas da seguridade social pois são alvo das instituições financeiras que lucram com a privatização, principalmente da saúde e da previdência social, tornando bem coerente com as propostas neoliberais e todas as mudanças conjunturais em que houve a transferência da proteção social do âmbito do Estado para o mercado (SALVADOR, 2010).

É sob esta perspectiva que se estimula o mercado para a venda dos seguros/planos de saúde, se estimula a previdência privada em que os benefícios da seguridade social se transformam em mais um “produto” financeiro, alimentando assim a especulação financeira.

A sociedade brasileira vem acompanhando, com o apoio forte da mídia, o discurso de insustentabilidade da Previdência Social brasileira. Sob o discurso da necessidade de

ajuste das contas públicas, legitima-se a imprescindibilidade da reforma da previdência pública. Sustentam o argumento de que o déficit previdenciário tem repercussões no âmbito da economia como um todo, já que acarreta um desequilíbrio fiscal comprometendo a retomada do crescimento econômico do país, mas o real objetivo que legitima essas reformas é a retomada dos princípios do Seguro Social, da relação mercantilizada entre os segurados e as seguradoras privadas.

A tendência atual que está em voga no país é de enfraquecer a Previdência Pública mediante a investida dos governantes para tal objetivo gerando insatisfações, incapacidade de proteção digna aos segurados e propiciar a expansão da Previdência Privada já que esta proporciona a lucratividade das seguradoras e, conseqüentemente, contribui para a economia do país.

O discurso é que há um grande déficit da Previdência Social, mas estudiosos e especialistas da área afirmam que não é verdade e a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 06/2019 aprovada no governo do Presidente Jair Bolsonaro nada mais é do que uma investida do montante de dinheiro arrecadado para o sistema previdenciário à disposição das instituições bancário-financeiras.

A reforma atual é mais um exemplo de todas as questões que já foram abordadas acima de investimento dos recursos do fundo público para salvar o capital em crise, uma vez que, precisam dessa poupança para assegurar seus negócios privados reestabelecendo seus lucros.

Por este motivo que a Previdência Social se torna tão emblemática na discussão do fundo público sob a perspectiva da destinação dos recursos do orçamento público para outros fins, já que se caracteriza como um “salvador da pátria” do capital especulativo financeiro.

Seguindo nesta linha da reforma, uma das principais mudanças previstas para o sistema previdenciário refere-se à mudança do regime de repartição simples, que atualmente vigora, para o sistema de capitalização.

A principal característica do regime de repartição simples é o pacto intergeracional, ou seja, está estabelecida a solidariedade entre os indivíduos havendo um pacto entre as gerações. Ou seja, os trabalhadores que fazem parte da População Economicamente Ativa (PEA) ao contribuírem para a Previdência custeiam os benefícios daqueles em inatividade.

O princípio que norteia este regime é o da solidariedade tendo sua origem no Plano Beveridge e foi adotado pelo Brasil no RGPS (Regime Geral de Previdência Social). Na medida em que as contribuições sociais são destinadas a um fundo único, os benefícios são pagos pelo fundo considerando os requisitos estabelecidos nas leis. Dessa forma, neste regime de financiamento, as contribuições previdenciárias que os trabalhadores efetuam custeiam todo o sistema estruturado sustentando as gerações, o que significa dizer que não visa custear o benefício do próprio contribuinte.

Esta solidariedade entre as gerações evidencia um ciclo de contribuição e garantia dos direitos previdenciários entre os segurados ativos e os beneficiários inativos, que também já contribuíram no passado para outras gerações, dando a ideia da repartição sendo que, nesse sistema, o valor do benefício é sempre proporcional à contribuição efetuada (BOSCHETTI, 2007).

Na medida em que há este pacto das gerações evidencia-se uma situação demográfica importante cuja pirâmide etária precisa estar concernente à lógica de financiamento já que a população idosa depende da população economicamente ativa e mais jovem. Contudo, conforme abordado por Bohnen (2019) a população está envelhecendo com estimativa de percentual de pessoas com mais de 65 anos de idade passando dos atuais 9,2% para 25,5% em 2060 fazendo com que a pirâmide inverta. Este fato é utilizado pelos defensores da última Reforma da Previdência do governo Jair Bolsonaro para mudar o regime de repartição simples para o regime de capitalização.

O regime de capitalização segue outra lógica, opondo-se ao pacto intergeracional em que cada indivíduo é o responsável pelo custeio dos benefícios que irá usufruir quando estiver aposentado.

As formas de financiamento são estabelecidas de acordo com as do seguro ou de uma poupança individual já que o valor do benefício estará diretamente relacionado às contribuições efetuadas individualmente pelo trabalhador. Ou seja, é um regime financeiro de capitalização ancorado no conceito da individualidade, ao invés da solidariedade, cujos valores guardados financiarão apenas a própria aposentadoria no futuro, e serão aplicadas no mercado financeiro de capitais tendo em vista agregar mais valor à reserva financeira em formação.

Neste sistema, a capitalização do montante financeiro do trabalhador ao longo de sua vida se efetiva através das contribuições a uma conta individual e específica para

instituição administradora do sistema que, via de regra, pode ser bancos ou fundos de pensão privados. Os valores e as formas de depósitos são estabelecidos contratualmente com a operadora do sistema, tendo o segurado o direito de usufruir os benefícios concernentes com o que capitalizou, já que os recursos financeiros são aplicados no sistema do capital financeiro e restituídos de acordo com a acumulação (BOSCHETTI, 2007).

Essa característica individualizada que rompe com o princípio da solidariedade, responsabiliza o trabalhador pelas suas condições de vida na sua velhice já que apenas o segurado é responsável pelo financiamento de seu futuro, já que nem o empregador, nem a sociedade e o Estado contribuirão, tornando-se um sistema que vem romper de fato com os princípios e diretrizes do sistema de proteção social brasileiro.

O regime de capitalização, em que o fundo é administrado por instituições privadas e o valor do benefício está diretamente relacionado ao valor acumulado pelo trabalhador ao longo dos anos e também à rentabilidade das aplicações no mercado financeiro, evidencia um processo de privatização da previdência social.

Há, portanto, uma grande diferença entre os dois grandes modelos sendo um gerido pelo sistema público de previdência, que é o modelo de repartição simples, e o regime de capitalização individual gerido por fundos privados (BOSCHETTI, 2007).

Com a capitalização da previdência social, duas realidades ficam em evidência: a primeira refere-se ao fato de que não será mais possível a distribuição de riquezas entre os trabalhadores, uma vez que, se tornam responsáveis individualmente pelo financiamento dos planos de previdência para ter condições de vida digna na sua velhice, o que pode agravar as desigualdades sociais diante do cenário de precarização das relações trabalhistas e desemprego estrutural do país. A segunda corresponde à mercantilização dos direitos e benefícios previdenciários fato que ressignifica a política de previdência social nos moldes da Seguridade Social pois o que está em jogo é o capital atendendo às expectativas do mercado financeiro, com o fundo altamente rentável rompendo com a responsabilização do Estado em assegurar as condições de implementar as políticas públicas sob a perspectiva da solidariedade como previsto na Constituição de 1988 (MARQUES, 2019).

Essa mudança do regime é uma das principais mudanças da última Reforma da Previdência, sendo que as demais Reformas implementadas nos Regimes da Previdência

Social seguiram a lógica fiscal e privatista, implicando na perda ou restrição de direitos, contrariando e inviabilizando a Previdência Pública tal como foi concebida no âmbito da Seguridade Social pela Constituição de 1988.

Antes de aprofundar as questões pertinentes sobre as Reformas e suas consequentes violações dos direitos previdenciários, é importante pontuar algumas observações referentes aos Regimes que integram o sistema previdenciário, para assim, poder adentrar nas discussões sobre as mudanças.

Sendo assim, um primeiro regime que compõe o sistema é o Regime Geral da Previdência Social que possui caráter contributivo, não inclui os servidores públicos da União, dos Estados e Municípios e tem por finalidade a garantia da cobertura de benefícios e serviços aos trabalhadores quando estes tiverem sua capacidade laborativa reduzida ou eliminada pela idade avançada, acidente, invalidez, em caso de morte, doença e proteção à maternidade e também nas situações de já terem alcançado o seu tempo de serviço.

Os segurados são classificados em obrigatórios e facultativos, sendo que os segurados obrigatórios compõem o grupo de pessoas que possuem alguma atividade remunerada abrangida pelo RGPS seja no âmbito urbano ou rural, eventual ou efetiva com ou sem vínculo empregatício, destacando alguns: os empregados que prestam serviços temporariamente ou não como professores, boia-fria, secretários...; os empregados domésticos, os empresários, os trabalhadores autônomos, os que estão inseridos em atividades agropecuárias, pesqueira ou extração de minérios permanentes ou temporários, padres, freiras, pastores. Há também os segurados especiais que engloba as pessoas que estão vinculadas a regimes de economia familiar ou exercem individualmente sendo membro de suas atividades (garimpeiro, produtor, parceiro, meeiro e arrendatários rurais), pescador artesanal e os trabalhadores avulsos que são aqueles que não possuem vínculo empregatícios e prestam serviços a diversas empresas mas contam com a intermediação dos sindicatos da respectiva categoria seja ele filiado ou não (vigias portuários, estivadores, guindasteiro) (SILVA, 1995).

Já os segurados facultativos estão inseridos no RGPS mediante contribuição, mas que não estejam exercendo alguma atividade remunerada que o enquadre na categoria de obrigatório - as donas de casa, os síndicos, os estudantes, conselheiros tutelares, bolsista, estagiários, os que deixaram de ser obrigatórios dentre outros (BRASIL, 1999a).

Em relação aos dependentes, são beneficiários do Regime Geral através dos segurados, o cônjuge, a (o) companheira(o) do segurado e o filho que seja menor de 21 anos, inválido ou não emancipado de qualquer condição assim como o seu irmão nessas condições, os seus pais e menor sob tutela com apresentação do termo de tutela.

O enteado, o menor sob guarda ou tutela tem direito também na medida em que a declaração do segurado for comprovada e quando estes não possuírem as condições necessárias para o seu sustento e para a sua educação.

Os benefícios e os serviços prestados pelo RGPS são:

- ao segurado: aposentadoria por invalidez, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por idade, aposentadoria especial, auxílio-doença, salário-família, salário-maternidade, auxílio-acidente, reabilitação profissional;
- aos dependentes: pensão por morte, auxílio-reclusão, salário-família, reabilitação profissional (BRASIL, 1999a).

É importante ressaltar que as pessoas que querem buscar alguns desses benefícios e/ou serviços precisam ter um mínimo de contribuições mensais, que é chamado período de carência. Ressalta-se que, para o segurado especial, este período é o tempo mínimo de efetivo exercício de atividade rural igual ao número de meses necessários à concessão do benefício requerido mesmo que a atividade se dê de forma descontínua (BRASIL, 1999a).

Os cálculos da carência foram estabelecidos após a Lei nº. 8213/91. Estes cálculos anteriormente eram contabilizados a partir de 60 prestações mensais equivalendo a 5 anos. Há benefícios e serviços que podem ser adquiridos independentemente de período de carência tais como o auxílio-acidente, salário-maternidade para a empregada doméstica e para a trabalhadora avulsa, reabilitação profissional, pensão por morte, auxílio-reclusão, salário-família, auxílio-doença e aposentadoria por invalidez quando for acometido por doenças e afecções estabelecidas pelos Ministérios da Saúde e da Previdência e Assistência Social e aos segurados especiais a aposentadoria por idade, ou por invalidez, auxílio-doença, auxílio-reclusão e pensão por morte tendo que comprovar a atividade como já foi apontado (BRASIL, 1999a).

Ressalta-se ainda que o segurado pode perder a sua condição como tal, quando deixar de contribuir por um período maior que o permitido por lei. Contudo, retomará esta condição só a partir de uma nova filiação ao Regime da Previdência Social, e o período da

contribuição inicial será computado quando o segurado tiver contribuído com no mínimo 1/3 (um terço) da carência exigida para o benefício que vier a requerer.

Há também o Regime Facultativo Complementar sendo este subdivido em Público e Privado.

Ressalta-se que o Regime Facultativo Complementar Público de fato nunca teve suas leis que o instituiria editadas o que demonstra explicitamente que os interesses do Governo ao propor um regime complementar aos servidores, estão aliados aos dos banqueiros e empresários que visam lucros através da Previdência Privada (SILVA, 1995).

Já o Regime Complementar Privado surge como uma alternativa no país nos anos 1970, pois a Previdência Pública não estava, através da sua prestação e serviços e concessão de benefícios, arcando com as reais necessidades dos seus segurados fazendo com que estes buscassem outros meios que lhes trouxessem segurança no fim do período de suas árduas atividades laborativas.

Sendo assim, tornou-se uma tônica na época a criação de fundos de pensão próprios de cada empresa, e logo se expandiu rapidamente o que obrigou o Congresso e o Executivo a instituírem a Lei 6.435 de 15/07/77 estabelecendo normas para a constituição e funcionamento dessas entidades bem como sua fiscalização e controle por parte do Poder Público que também, a partir da referida lei, ficou sendo o responsável pela parte econômico-financeira das mesmas (SILVA, 1995).

Diante dos objetivos e das relações estabelecidas com seus segurados, estas entidades se classificam em Entidades Fechadas destinada exclusivamente aos empregados de uma empresa somente, ou grupo de empresas patrocinadoras, sem fins lucrativos organizando-se como sociedades civis ou fundações. Há um convênio de adesão e responsabilidades entre as patrocinadoras e as entidades previdenciárias, sendo que não é obrigatória a inserção dos empregados dessas patrocinadoras nos planos de benefícios. Destacam-se a SISTEL da Telebrás, a FUNCEF da Caixa Econômica Federal e a PETRUS da Petrobrás como exemplos de Entidades Fechadas (SILVA, 1995).

Há também dentro dessa subdivisão as Entidades Abertas que estão disponíveis a todas as pessoas que se interessarem e aceitarem o que está estabelecido pelas Entidades sendo estas geridas por instituições financeiras como a PREVER – Bamerindus, Unibanco e Nacional, APOSENTEC, ITAUPREV, Bradesco Previdência Seguro S/A... organizando-se como sociedades anônimas podendo ter fins lucrativos (SILVA, 1995).

É válido lembrar que é a Secretaria Nacional de Previdência Complementar a responsável pela supervisão e fiscalização das Entidades Privadas, sendo que o Conselho de Gestão da Previdência Complementar delibera, coordena, avalia o processo de execução da política de previdência complementar dessas Entidades.

As Entidades Abertas, por sua vez, integram o Sistema Nacional de Seguros Privados, sendo este vinculado à Superintendência de Seguros Privados que estabelece as normas e diretrizes a serem seguidas por estas Entidades. É o Ministério da Indústria e Comércio que dá o aval tanto para seu funcionamento quanto para qualquer alteração no seu estatuto. O objetivo das entidades abertas é constituir planos e pecúlios ou rendas, já as entidades fechadas executam planos de benefícios e prestam serviços assistenciais que são custeados pelas patrocinadoras (SILVA, 1995).

Quanto ao financiamento, nas Entidades Privadas há em geral uma paridade entre as contribuições das patrocinadoras e dos empregados, mas também há fundos em que as patrocinadoras contribuem duas vezes mais do que os empregados e até mesmo tem outros casos que fazem a cobertura total do fundo. Nas Entidades Abertas são os participantes que compram seus planos individuais a partir de suas contribuições todo mês como se fossem poupanças, sendo que estes valores das contribuições se diferenciam em cada entidade e, portanto, são estabelecidas de acordo com critérios tais como a abrangência dos planos, a idade dos interessados, período de carência...

A autora Silva (1995, p. 113) afirma que:

No Brasil, o desenvolvimento da previdência privada obedeceu a movimentos diferenciados em cada momento de sua história. Nos anos 70, houve uma grande proliferação dos fundos até a instituição da Lei 6.435/77, através da qual o Poder Público passou a ter o controle mínimo sobre estas entidades. No período imediatamente posterior à lei, quando da adequação destas instituições, os chamados "montepios", às novas regras instituídas pelo governo, percebeu-se um refluxo, de forma que cerca de 50 a 70% destas instituições deixaram de existir por não preencherem os critérios exigidos pelo poder público. Da segunda metade dos anos 80 para cá a expansão veio se dando de forma acelerada, sobretudo nos últimos anos.

Observa-se que o fator preponderante para tal acontecimento é o fato da Previdência Privada ter se tornado um ponto fundamental para a sustentação da economia permitindo a elevação dos lucros das empresas seguradoras que são propriedades das instituições financeiras. E assim, a transformação da previdência em um dos pilares

fundamentais de sustentação da economia é uma das medidas adotadas pelo neoliberalismo em escala internacional (SILVA, 1995).

Além do RGPS e do Regime Complementar, há o Regime Jurídico Único (RJU) que trata das questões referentes à Seguridade dos Servidores Públicos Civis e Militares da União, Estados, Distrito Federal e Municípios visto que essa categoria de trabalhadores possui direitos diferenciados e se tornaram os principais alvos da Reforma no governo Lula.

O Regime dos servidores públicos foi instituído em 1990 através da Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990 e estabelece que o Plano de Seguridade Social será mantido pela União abrangendo benefícios aos servidores tais como aposentadoria, auxílio-natalidade, salário-família, licença para tratamento de saúde, licença à gestante, licença paternidade, licença por acidente em serviço, assistência à saúde, garantia de condições individuais e ambientais de trabalho satisfatório, e aos seus dependentes, pensão vitalícia e temporária, auxílio-funeral, auxílio-reclusão e assistência à saúde (BRASIL, 1990).

A aposentadoria por invalidez também é assegurada quando houver algum acidente em serviço, “doença grave ou profissional” sendo que antes deste benefício ser concedido o que vai ser priorizado é a licença para tratamento de saúde. Há também as aposentadorias compulsórias aos 70 anos de idade com proventos proporcionais ao tempo de serviço e as aposentadorias voluntárias aos 35 anos de serviço para homens e 30 para mulheres com proventos integrais; aos 30 anos em função do magistério, se homem e 25 se mulher também com proventos integrais; aos 30 anos de serviço se homem e 25 se mulher com proventos proporcionais a esse tempo de serviço. E por fim, aos 65 anos de idade se homem e 60 se mulher com proventos proporcionais ao tempo de serviço (BRASIL, 1990).

Em relação ao pagamento do Plano desses servidores, pontua-se que apesar de haver uma contribuição efetuada pelos mesmos, equivalente a aproximadamente a 12% sobre cada salário, é o Tesouro Nacional o responsável pelo custeio da aposentadoria. O valor de cada aposentadoria varia conforme os salários dos servidores dos 3 Poderes visto que não há isonomia salarial entre eles. Foi por este motivo, visando a redução dos custos do Tesouro, que houve no governo Collor uma redução nos níveis dos salários reais dos servidores tendo em vista a diminuição dos gastos do Tesouro, pois cerca de 85% do financiamento do sistema previdenciário é de responsabilidade do mesmo (BRASIL, 1995b).

Situados estes elementos, frisa-se que o final dos anos 1970 e início dos anos 1980 é marcado pela divulgação da crise em que a Previdência Social estava ancorada nas últimas décadas: as denúncias de fraudes, corrupção no tocante às questões ética e política. No que se refere à parte financeira, a crise era caracterizada pelos déficits do sistema, pelos baixos valores dos benefícios, atrasos nos pagamentos. E no aspecto administrativo a falta de auditorias, a burocracia, poucos postos de atendimento... (SILVA, 1995).

Todos esses aspectos proporcionaram uma onda de revoltas, indignações, preocupações para os segurados em relação ao futuro da Previdência Pública (SILVA, 1995).

É interessante observar que os dirigentes divulgavam a crise financeira como a principal causa da crise do sistema para que assim justificassem a contenção dos gastos e consequentemente o achatamento dos benefícios, o aumento das alíquotas de contribuição, além das propostas de privatização do sistema.

Em julho de 1991, o governo Collor apresenta à sociedade uma ampla proposta de reforma que ficou conhecida como projeto Rossi – nome do então presidente do INSS, vinculado à iniciativa privada. A principal característica deste projeto é a transferência para o setor privado das faixas salariais acima de cinco salários mínimos, bem como do seguro-acidente para o âmbito privado. Esta proposta tem como pano de fundo a transferência para o setor privado das faixas salariais mais rentáveis, ficando a Previdência Pública restrita a uma previdência básica. A reforma se justificaria pela leitura de que a Previdência Pública enfrentaria uma crise de grandes proporções que causaria um colapso no sistema e não garantiria o cumprimento dos compromissos com os benefícios em manutenção. (CABRAL, 2000, p. 126).

Este projeto não foi implementado e, seguindo as suas diretrizes diante da crise da Previdência, foi criada e instalada pelo Congresso Nacional em 28 de janeiro de 1992 uma Comissão Especial do Congresso que era composta Senadores e Deputados para fazer um estudo sobre o sistema previdenciário - estrutura, regime de custeio de benefícios tendo em vista a busca de soluções para dar continuidade a seu funcionamento e cumprimento de sua destinação social e institucional.

O relatório final, além de trazer alguns pontos essenciais para justificar a crise em que a Previdência Social se encontrava tais como: o esgotamento das fontes de financiamento, ampliação de benefícios e de privilégios do sistema, administração precária e burocratizada, gerenciamento ineficiente dentre outros motivos, trouxe algumas

propostas de privatização do sistema: redução da contribuição das empresas sobre a folha de salários com o intuito de desonerá-las, estímulo à Previdência Complementar seja ela Pública ou Privada, fim da acumulação de aposentadorias e outras vantagens especiais, redefinição das aposentadorias especiais (manteria aquelas destinadas aos trabalhadores expostos a condições especiais que provoquem a perda parcial ou antecipada da sua capacidade de trabalho eliminando aquelas que são decorrentes de legislação especial para algumas categorias), estabelecimento de critérios e procedimentos mais rígidos para conceder o benefício da aposentadoria por invalidez, redução e simplificação do número de benefícios.

Em contrapartida a essas propostas foram criadas pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência (ANFIP) e pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) outras propostas que visavam a melhoria, ampliação do sistema rompendo total com a ideia de privatização da Previdência Social (SILVA, 1995).

Mas em 1994 mais uma vez a tentativa de reforma da Previdência Social ganhou centralidade nas discussões. Foi criada outra comissão especial cujas propostas retomam o Relatório de 1992 e dentre as principais propostas estão a Instituição de um RGPS unificado, e paralelo a isto, propuseram a implementação de Regime Complementar de Previdência Social, a desconstitucionalização da Seguridade Social que significa a vulnerabilização dos direitos dos cidadãos na medida em que estes dependiam de Leis Complementares e/ou Ordinárias que, por sua vez, são mais vulneráveis às mudanças e facilmente alterada já que as leis precisam de menos votos de parlamentares para sua aprovação (MOREIRA, 2005).

Esse processo revisório foi recuado pelos Parlamentares Federais e pelo Executivo diante das correlações de forças presente no período de eleição presidencial, bem como do receio de deputados e senadores de não serem eleitos.

Destacam-se nesse período as mobilizações dos aposentados que fizeram passeatas, atos públicos, caravanas e ocupações nos postos do INSS e nas agências bancárias como uma forma de protestarem e defenderem seus direitos (SILVA, 1995).

No decorrer dos anos por mais que os governantes não tivessem logrado êxito quanto ao objetivo de efetivar logo o que propunham, foi dada continuidade a esse processo de modificação e reforma do sistema previdenciário.

Em meio a todas essas tentativas, começou a ser difundida a existência de um déficit crônico da Previdência Social na medida em que o governo ao arcar com as responsabilidades de garantir a proteção social aos brasileiros estaria gastando mais do que arrecada. E esse déficit, segundo foi divulgado, assusta o capital estrangeiro, espantando bilhões de dólares que poderiam ser investidos no país, comprometendo dessa forma, o crescimento econômico face à era da economia globalizada.

Visando dar consistência à proposta de reformar o sistema e acabar com o déficit, no governo de FHC foi encaminhada ao Congresso Nacional a proposta da Reforma da Previdência tramitando sob a forma de PEC n. 33/95. Houve uma grande rejeição por parte da oposição que afirmava que a real intenção da reforma era a violação de direitos sob a justificativa de ajustar as contas públicas, ao reduzir as despesas com os benefícios previdenciários além de justificarem que com a Reforma estaria propiciando a expansão das empresas de previdência privada.

Essa lógica da expansão da Previdência Privada se pauta no fato das pessoas que não ficarem satisfeitas com a aposentadoria básica garantida pelo Estado a partir das mudanças e das novas regras para se aposentar, procurarão outra alternativa para complementar sua renda na velhice, buscando uma seguradora privada para comprar um plano de previdência complementar fazendo jus às suas reais contribuições.

Mesmo com todas as manifestações realizadas no âmbito nacional com passeatas de funcionários públicos e sindicalistas da CUT, paralisação em metrô e estradas, a Reforma da Previdência foi aprovada e concretizada a partir da vigência da Emenda Constitucional n. 20 em 16 de dezembro de 1998 concretizando assim, as profundas modificações no sistema a partir da alteração e revogação de vários artigos das duas principais leis da Previdência Social, restringindo e dificultando o acesso dos segurados aos direitos previdenciários.

Destaca-se como primeira modificação o estabelecimento do tempo de contribuição como o principal critério para a obtenção da concessão da aposentadoria e reconhecimento do direito previdenciário no RGPS, caracterizando dessa forma, uma negação aos princípios estabelecidos constitucionalmente e efetivando a proposta de um seguro social contributivo, restringindo o acesso de milhões de trabalhadores apesar das regras de transição. Segundo Prata apud Behring (2003, p. 263) essas regras de transição

Retardaram a entrada de milhões no sistema ao instituir um elemento multiplicador, ou seja, trabalhadores que precisariam contribuir 10 anos para se aposentarem, passaram para 12 anos ou de 15 para 18 anos, no caso da aposentadoria integral, e 10 para 14 anos ou 15 para 21 para a aposentadoria proporcional.

Destaca-se que, anteriormente de acordo com a lei vigente à época, bastava provar que havia trabalhado há 35 anos, efetuado contribuição ou não, tendo qualquer idade, a pessoa poderia aposentar-se. Estabeleceu-se, portanto, que somente com 35 anos de contribuição e 65 anos de idade para os homens e 30 anos de contribuição e 60 anos de idade para mulheres é que o brasileiro pode requerer a aposentadoria.

Vale ressaltar que com a Emenda Constitucional n. 20/1998 sempre foi destacada a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial fazendo com que se tornasse nítida a intenção de privilégio do aspecto financeiro, nem que isso repercutisse negativamente na garantia dos direitos dos segurados.

Com a EC nº. 20 negou-se o direito à aposentadoria proporcional por tempo de serviço com a sua extinção. Uma outra mudança diz respeito ao fim da aposentadoria especial aos servidores do ensino superior limitando-a para os professores do ensino médio e fundamental, ou seja, os professores universitários perderam o direito de se aposentar com o tempo de contribuição reduzido. A aposentadoria especial destinada aos trabalhadores expostos a condições que ameaçavam a saúde e a integridade física, e que foi conquistada e afirmada enquanto um direito em 1960, conforme já assinalado, e que era concedida com base na Lei que estabelecia a relação dos agentes nocivos, com a Reforma, a lista é definida pelo executivo, e quando a empresa assegura que os trabalhadores utilizaram equipamentos de proteção, o direito a essa aposentadoria lhes é negado (BEHRING, 2003).

Ainda no âmbito da negação de direitos, com a Emenda houve a extinção da aposentadoria proporcional, redução do valor máximo do auxílio-doença e do auxílio-acidente, a fixação do teto de até R\$1200,00 reais aos trabalhadores do setor privado e para os servidores públicos, fim do abono de permanência em serviço. O seguro de acidente foi transferido para a iniciativa privada.

Situar as negações de direitos previdenciários é entender, e não perder de vista, que em 1999 passou a vigorar no Brasil a nova regra de cálculo dos benefícios, o chamado Fator Previdenciário que, segundo o discurso dominante presente, trata-se de um marco

histórico na reorganização da Previdência brasileira que elimina injustiças distributivas e contribui significativamente para a melhoria dos resultados financeiros.

Entretanto, na prática significa dizer que para se aposentar, o brasileiro tem que trabalhar mais, para que não venha ter redução no valor do seu benefício quando for dar entrada na aposentadoria por tempo de serviço e por idade.

E para ilustrar melhor, tomemos como exemplo a situação dada por Santos (1999, p. 2) que alerta o seguinte:

Para se ter uma ideia da gravidade da mudança, uma professora que tenha cumprido 25 anos de magistério terá aos 50 anos de idade que contentar-se em receber apenas a metade da sua aposentadoria; e terá que contribuir por mais 9 anos apenas para recuperar o valor do benefício que faria jus sem a mudança.

Ou seja, com a aplicação do fator previdenciário no cálculo dos benefícios, que anteriormente eram calculados com base nas últimas 36 remunerações respeitando o teto de R\$ 1.255,32, o cálculo dos benefícios previdenciários tornou-se mais complexo, tornando-se, de certa forma, inacessível para os trabalhadores em decorrência de vários procedimentos técnicos, tais como aplicação do cálculo da média dos salários de contribuição, do fator previdenciário, cálculo do fator de transição, cálculo do salário de benefício e o da renda mensal do benefício. Ou seja, a aplicação de todos esses cálculos segue critérios fiscais rigorosos, comprometendo o valor final do benefício destinado ao segurado penalizando-o inúmeras vezes com as mudanças empreendidas para reduzir ou eliminar o suposto déficit da Previdência Social, e conseqüentemente aumentar o superávit primário tendo em vista o pagamento dos juros das dívidas do país (BEHRING, 2003).

Torna-se explícita a investida dos governantes contra os direitos daqueles que estão vinculados ao sistema previdenciário que, quando inseridos em um emprego estável contribui ao longo da sua vida produtiva e não tem uma proteção devida e digna no final da sua labuta. Pior ainda é quando os trabalhadores contribuíram durante vários anos para a Previdência Social e têm dificuldades em manter vínculos empregatícios, diante de todas as incidências da reestruturação produtiva, não podendo assim contribuir adequadamente ao sistema e, por conseguinte, não terá assegurado o mínimo de proteção na sua velhice, invalidez...

Esta Reforma afetou basicamente os direitos dos trabalhadores, aposentados, pensionistas do setor privado que estão inseridos no RGPS, como já foi abordado, sendo

penalizados e tendo seus direitos negados em decorrência de determinações prescritas por organismos internacionais, além de todo o processo de corrosão do sistema ao longo dos anos com as fraudes do dinheiro da Previdência, dos desvios e utilização dos recursos financeiros para cobrir despesas de acordo com os interesses e necessidades dos governos tais como a construção de Brasília, a ponte Rio-Niterói, sanar o rombo do IAPI em 1966...

Estes recursos se tivessem sido devidamente aplicados para os fins aos quais foram arrecadados, ou seja, na ampliação e melhoria dos planos de benefícios e serviços previdenciários, e aliado a este aspecto, houvesse um compromisso de fato daqueles que estão no poder em garantir uma política previdenciária sob os moldes da Seguridade Social na qual foi idealizada e assegurada constitucionalmente, não se teria no Brasil uma *Imprevidência Social* (grifo nosso) que não é capaz de arcar e nem assumir com as responsabilidades em garantir uma proteção digna àqueles que já estão aposentados, são pensionistas, àqueles que já estão contribuindo para o sistema e àqueles que ainda vão filiar-se aos Regimes da Previdência Pública.

Torna-se visível que o objetivo delineado pelo Consenso de Washington em reestruturar os sistemas de Previdência, se concretizou no Brasil através das Reformas e modificações e retiradas de direitos, enfraquecendo a Previdência Pública, e ao mesmo tempo, estimulando a expansão da Previdência Privada e dos fundos de pensão beneficiando as grandes seguradoras de propriedade das grandes instituições financeiras que certamente lucrarão com a adesão de grande contingente de cidadãos aos seus planos.

Prevalece, portanto, a lógica dual de uma Previdência Pública para os pobres que ganha bônus ao se aposentar mais tarde e perde quando requerem a aposentadoria mais cedo, e a Previdência Complementar para os que podem pagar.

Já em relação aos servidores públicos, estes foram os alvos da Reforma da Previdência do ano de 2003 no governo Lula que teve grande vitória parlamentar na aprovação da reforma com 358 votos a favor e 126 contra (LIMA, 2003).

O projeto que foi aprovado foi fruto das intensas negociações entre o Planalto e os partidos políticos, os servidores públicos, os governadores, sindicalistas...É importante frisar que muitas propostas que constavam na versão original foram modificadas frente à pressão exercida pelas categorias que seriam diretamente atingidas, como foi o caso dos

militares que reivindicaram pela manutenção dos seus privilégios sob o discurso de que a atividade exercida por eles é diferenciada das outras.

Os servidores do Judiciário – magistrados, procuradores, desembargadores, juízes – ameaçaram até deflagrarem uma greve como uma forma de barrar os objetivos da reforma que propunha quebrar a paridade entre ativos e inativos, o fim da aposentadoria integral, a taxação dos inativos, o estabelecimento do teto de R\$ 2400,00 de aposentadoria, o estabelecimento do “subteto” que é uma escala salarial o que definira uma hierarquia de salários.

A tentativa empreendida pelas diversas categorias do serviço público de barrar a reforma que atingiria negativamente todos seus direitos não surtiu o resultado que esperavam pois passou a vigorar a Emenda Constitucional nº. 41 em 2003 e a de nº. 47 em 2005 que modificaram e revogaram alguns artigos da Constituição Federal e dispositivos da EC nº. 20 estabelecendo regras de transição para os servidores (ativos e inativos) que já estavam no sistema anterior à promulgação da Emenda Constitucional.

Dentre as principais mudanças estão a cobrança de uma taxa aos aposentados do serviço público referente a 11% de contribuição no valor que exceder R\$ 1058,00. Os pensionistas também deverão contribuir da mesma forma sendo que as pensões equivalerão somente 70% do valor do benefício dos servidores. Os futuros servidores não terão direito à aposentadoria integral como anteriormente recebendo somente o teto máximo de R\$ 2400,00 assim como os trabalhadores do INSS que tiveram um aumento no valor da sua contribuição. Criação dos subtetos para os Estados e o Distrito Federal (subsídio do governador para o Poder Executivo, dos Deputados Estaduais ou Distritais para o Legislativo e dos Desembargadores do Tribunal de Justiça Para o Judiciário) e Municípios (subsídio do Prefeito).

Ficaram estabelecidas as condições para a obtenção da aposentadoria por idade e tempo de serviço: ter 35 anos de contribuição e 60 anos de idade para os homens e 30 de contribuição e 55 anos de idade para as mulheres; ter 20 anos de efetivo exercício no serviço público, 10 anos de carreira pública e 5 anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

Esta regra é destinada aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que quiseram aposentar-se com proventos integrais, mas que tenha ingressado no serviço público até a data da publicação da Emenda Constitucional nº. 41/03.

Se o servidor optar pela aposentadoria voluntária terá que comprovar: 53 anos de idade e 48 anos para homens e mulheres respectivamente; ter 5 anos e efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria e ter contribuído com mínimo por 35 anos se homem e 30 se mulher e quando faltar tempo para atingir este período terá um período adicional de contribuição equivalente a 20% do tem que faltaria para atingir na data da publicação da Emenda Constitucional.

Será pago um abono de permanência equivalente ao valor da contribuição ao servidor que preencher as exigências para a aposentadoria voluntária e permanecer em atividade até que complete 70 anos de idade.

Vale ressaltar também que é aplicado um redutor de 3,5% para cada ano antecipado para requerer as aposentadorias em relação aos limites da idade.

Ao destacarmos estas principais mudanças nos dois Regimes do sistema previdenciário brasileiro com a efetivação das Reformas, certamente o que estava por traz do discurso a favor da reforma que tornaria a Previdência mais justa e sem iniquidades, o que de fato acontece é o favorecimento das empresas do setor privado das instituições financeiras que lucram com a privatização do sistema já que com todas as dificuldades e perdas no âmbito da Previdência Pública, os trabalhadores terão que investir no setor privado para que tenham um retorno financeiro digno de um cidadão na sua velhice ou invalidez.

No governo Dilma Rousseff foram aprovadas e passaram a vigorar mudanças a partir da regra 85/95 que permitia o recebimento de aposentadoria integral nos casos de mulheres que somassem 85 anos e homens que somassem 95, somados os anos de idade e anos de contribuição. Esta alteração nas regras da aposentadoria teve impacto nos cofres públicos pois muitos trabalhadores se aposentaram com a vigência da regra 85/95 onerando os gastos no pagamento desse benefício.

O presidente Michel Temer, seguindo seu direcionamento de garantir os cortes sociais, apresentou ao Congresso Nacional em dezembro de 2016 a PEC 287 proposta para reformar a previdência social, após assumir o governo com o impeachment da Dilma Rousseff.

A reforma da Previdência era uma das principais pautas defendida pela sua equipe econômica, tendo o Ministro da Fazenda Henrique Meirelles à frente desse processo para aprovação. As principais propostas previstas eram o fim do fator previdenciário e da regra

85/95, com a fixação de idade mínima para aposentadoria. Contudo, em virtude da sua fragilidade política, e das denúncias de corrupção contra Temer, não conseguiu o apoio necessário entre os congressistas e conseqüentemente não logrou êxito e, então priorizou a reforma trabalhista, que foi aprovada em 2017.

Mas quando Jair Bolsonaro assumiu o governo brasileiro tratou imediatamente de pautar na discussão a PEC 06/2019.

O Ministro da Economia Paulo Guedes priorizou a reforma da previdência que conforme discurso do governo para que pudessem ter economia nos cofres públicos de 1 trilhão de reais em 10 anos com os gastos no pagamento de aposentadorias e benefícios. Além disso, a reforma no sistema previdenciário contribuiria para impulsionar a confiança nos investidores da economia, diminuiria o risco da crise fiscal e conseqüentemente ocorreria a retomada do crescimento econômico. Então, a Proposta de Emenda à Constituição foi entregue em fevereiro pelo próprio presidente ao congresso nacional.

Todo o trâmite de discussão, debates foi marcado por falta de coesão na base de apoio ao governo, críticas às propostas contidas na PEC, relações animosas entre o Ministro Guedes e os parlamentares e protestos contra a reforma liderados pela oposição.

Muitas mudanças foram feitas no texto que tinha sido apresentado pelo presidente como as alterações previstas no benefício de prestação continuada, bem como a proposta de capitalização, a retirada dos servidores públicos dos estados e municípios e militares dentre outras modificações.

Em julho de 2019 a reforma foi aprovada em primeiro turno na Câmara dos Deputados. O Senado também aprovou a PEC da reforma após acordo para não realizarem mudança no texto já modificado, e após promulgação em 12 de novembro de 2019 deu origem à Emenda Constitucional n. 103/2019.

Continuava, portanto, o processo de reformas iniciado por outros governos evidenciando os seus impactos para os trabalhadores e para o sistema de proteção social.

Com as mudanças foi estabelecida a idade mínima para aposentadoria de 62/65 anos, para mulher/homem, no caso do RGPS e em relação ao RPPS da União há regras de transição, aumentando-se a idade mínima para as mulheres. A aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS foi extinta.

Em relação às idades foi estabelecida diferenciação de idades para as diversas categorias profissionais, como para os professores (as) - 57/60 anos (mulher/homem),

trabalhador rural e da economia familiar - 55/60 anos (mulher/homem); policial civil federal, de ambos os sexos - 55 anos; para os trabalhadores expostos a condições que prejudiquem a saúde - 55, 58 ou 60 anos de idade, para tempo de exposição de 15, 20 ou 25 anos, respectivamente; servidor público federal exposto a condições prejudiciais à saúde - 60 anos; e no caso da pessoa com deficiência – não foi estabelecida a idade mínima, focando o tempo de contribuição que varia de 20 a 33 anos, dependendo do sexo e da severidade da deficiência, ou com 55/60 anos (mulher/homem), cumpridos 15 anos de contribuição (BRASIL, 2019).

Evidenciou-se uma elevação da idade mínima associada ao aumento do tempo mínimo de contribuição que dificultará o acesso ao benefício. Por exemplo, o tempo mínimo de contribuição no RGPS foi mantido em 15 anos para os homens e mulheres que já estão no RGPS. Mas, para os futuros segurados homens que solicitarem sua aposentadoria após a reforma, o tempo mínimo de contribuição será de 20 anos, incluindo trabalhadores urbanos e rurais.

Os segurados passarão a contribuir tanto no RGPS quanto RPPS da União com base na alíquota mínima de 7,5% sendo a alíquota máxima de 14%, que anteriormente era de 11% e para benefícios que excedem o teto, as alíquotas são maiores, podendo chegar até 22%.

Este fato pode fazer com que o servidor aposentado ou pensionista do RPPS tenha que contribuir sobre a parcela do benefício que exceda o salário mínimo o que, do ponto de vista da garantia dos benefícios (aposentadoria e pensões), pode dar margem para possíveis expropriações de aposentadorias e pensões, que já são muito baixas pelo valor do salário mínimo, pela nova forma de cálculo dos benefícios

Quanto ao cálculo do valor das aposentadorias dos dois regimes será feito a partir de 60% da média dos salários de contribuição. Soma-se mais 2% para cada ano de contribuição que exceda a 15 anos para a mulher (RGPS), e para a aposentadoria especial com 15 anos em condição prejudicial à saúde, ou que exceda a 20 anos para os homens do RGPS e para servidores e servidoras da União.

Quando se tratar de aposentadoria por incapacidade decorrente de acidente de trabalho, doença de trabalho e doença profissional o valor será de 100% da média de contribuição incluindo a aposentadoria decorrente de acidente ou doença grave cujo valor será calculado pela regra geral, e não pela regra anterior de 91% da média (BRASIL, 2019).

Acredita-se que com as novas regras poderá ter diminuição dos valores dos benefícios, o que compromete a qualidade de vida podendo, inclusive, contribuir para o aumento do empobrecimento no Brasil.

Quanto às pensões, ficou estabelecida como cotas familiares de 50%, mais 10% por dependente, não reversíveis, aplicadas sobre o valor da aposentadoria que o segurado recebia ou receberia se aposentasse por invalidez na data do óbito. Somente nos casos de dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, a pensão será de 100% da aposentadoria, não podendo ultrapassar o teto máximo do RGPS (BRASIL, 2019).

Os segurados não poderão mais acumular benefícios, sendo vedado recebimento de duas aposentadorias ou de duas pensões no mesmo regime, e também foram mantidas as restrições ao recebimento de dois ou mais benefícios de regimes diferentes (BRASIL, 2019).

No âmbito do funcionalismo público muitas mudanças foram implementadas. E no âmbito da Previdência para os trabalhadores de iniciativa privada, dentre as principais mudanças que passaram a vigorar após a reforma aprovada é a definição da idade mínima para a aposentadoria, no caso 62 anos para as mulheres e 65 anos para os homens, com 20 anos de contribuição. Anteriormente, a exigência para adquirir a aposentadoria por idade era de 60 e 65 anos, com 15 anos de contribuição.

O Instituto Nacional de Seguro Nacional, a autarquia vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS responsável pela operacionalização dos trâmites para que sejam assegurados os direitos dos trabalhadores, aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social, durante os anos em que começaram a vigorar as mudanças no âmbito do sistema previdenciário, passou também por vários momentos de mudanças organizacionais.

Várias dessas mudanças incidiram diretamente no espaço sócio ocupacional do Serviço Social com repercussões negativas que dificultaram e continuam dificultando a intervenção profissional com base na Matriz Teórico Metodológica da profissão no âmbito da Previdência, que incidiram no significado da profissão como serviço previdenciário e, além disso, e mais agravante ainda, foi a tentativa de extinção do Serviço Social da Previdência.

Essas incidências das reformas no Serviço Social da Previdência serão analisadas no próximo item deste capítulo a luz das discussões travadas pela categoria para a

continuidade e delimitação da importância da profissão no INSS para assegurar os direitos dos cidadãos.

**3.2 Desconstrução, reconstrução e desafios da intervenção profissional no INSS:** de serviço previdenciário à atividade auxiliar de seguro social e a ameaça de extinção.

A década de 1990, em que o INSS foi criado, é emblemática para a profissão pois se constitui um marco histórico em decorrência do processo de ruptura com as práticas conservadoras vivenciado pela categoria, e a concretização de um novo pensar e fazer profissional frente à conjuntura e da necessidade de responder às demandas socioinstitucionais.

Além disso, é também nesta década que se iniciou o processo de mudanças para o Serviço Social do INSS a partir das incidências das Reformas Previdenciárias e administrativas que ocorreram em diversos governos.

O INSS é a autarquia federal onde são operacionalizados os benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas e, portanto, um espaço de atuação profissional dos Assistentes sociais na política de Previdência Social e na avaliação da pessoa com deficiência tendo em vista a viabilização do Benefício de Prestação Continuada/Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/LOAS).

No Brasil, conforme dados levantados pela Divisão do Serviço Social do INSS, atualmente 1.520 Assistentes Sociais estão ocupando, na sua maioria, o cargo de Analista de Seguro Social com formação em Serviço Social, compondo as equipes dos serviços que são oferecidos nas diversas Agências do INSS: os serviços de “Reabilitação Profissional” e “Serviço Social”.

Estes serviços foram regulamentados na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e através das orientações e normativas técnicas onde são estabelecidas as diretrizes, ações, processos e fluxos, os profissionais desempenham suas atividades para assegurar o usufruto dos direitos previdenciários dos usuários.

Para cada um destes serviços, os Assistentes Sociais desenvolvem atividades e ações diferentes com base nas competências técnicas operativas e compromisso ético profissional. Especificamente no serviço previdenciário “Serviço Social” tem como atribuições privativas:

Art. 88. Compete ao Serviço Social esclarecer junto aos beneficiários seus direitos sociais e os meios de exercê-los e estabelecer conjuntamente com eles o processo de solução dos problemas que emergirem da sua relação com a Previdência Social, tanto no âmbito interno da instituição como na dinâmica da sociedade.

§ 1º Será dada prioridade aos segurados em benefício por incapacidade temporária e atenção especial aos aposentados e pensionistas.

§ 2º Para assegurar o efetivo atendimento dos usuários serão utilizadas intervenção técnica, assistência de natureza jurídica, ajuda material, recursos sociais, intercâmbio com empresas e pesquisa social, inclusive mediante celebração de convênios, acordos ou contratos.

§ 3º O Serviço Social terá como diretriz a participação do beneficiário na implementação e no fortalecimento da política previdenciária, em articulação com as associações e entidades de classe.

§ 4º O Serviço Social, considerando a universalização da Previdência Social, prestará assessoramento técnico aos Estados e Municípios na elaboração e implantação de suas propostas de trabalho. (BRASIL, 1991).

Evidencia-se o posicionamento da profissão como um serviço previdenciário dentro do INSS. Serviço este relevante para a garantia dos direitos dos cidadãos, usuários da política pública previdenciária cuja intervenção profissional estava alinhada com seu projeto ético-político. Sendo que os profissionais com o despertar crítico, ruptura do conservadorismo e vigência do seu novo código de ética foram capazes de viabilizar as condições para construir uma nova trajetória da sua prática na marcha em prol de uma Previdência Pública com os princípios, diretrizes e perspectivas que promovessem a dignidade e melhoria da qualidade de vida dos usuários.

Quanto ao serviço previdenciário da “Reabilitação Profissional”, os Assistentes Sociais integraram equipe interdisciplinar e desempenharam suas atividades considerando o que tem estabelecido na lei conforme abaixo:

Art. 89. A habilitação e a reabilitação profissional e social deverão proporcionar ao beneficiário incapacitado parcial ou totalmente para o trabalho, e às pessoas portadoras de deficiência, os meios para a (re) educação e de (re) adaptação profissional e social indicados para participar do mercado de trabalho e do contexto em que vive. (BRASIL, 1991).

O Serviço Social com competência técnica operativa, compromisso ético político e matriz teórico metodológica tornou-se uma profissão com importância no âmbito da Previdência Social ao longo de todo o processo de legitimação e consolidação desse espaço sócio-ocupacional.

A trajetória do Serviço Social na Previdência, como abordado no capítulo anterior, é marcada por vários momentos de reflexão crítica da própria profissão para superar os desafios que são postos diante de cada conjuntura sociopolítica e econômica que tem

repercussão na instituição previdenciária e, portanto, nos processos relacionados à garantia dos direitos da classe trabalhadora em que os Assistentes Sociais estão diretamente relacionados.

Especificamente na década de 1990 essa trajetória profissional ganha novos rumos a partir da vigência da Matriz Teórica Metodológica do Serviço Social na Previdência porque se tornou um marco na profissão.

Havia condição política para construção de novo projeto profissional a partir do avanço na formação acadêmica dos profissionais com a criação de cursos de pós graduação, incorporação das matrizes teóricas e metodológicas de vertente crítica principalmente de tradição marxista e do redirecionamento da intervenção profissional à luz da produção de conhecimento científico e crítico, possibilitando a elaboração do novo Código de Ética vigente a partir de 1993.

A mobilização da categoria foi também fundamental para que as mudanças pudessem ser empreendidas e os encontros tiveram um significado relevante para que as propostas pudessem ser efetivadas, a exemplo dos encontros regionais de São Paulo, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Ceará e do Encontro de Assistentes Sociais do INSS da Regional de Minas Gerais cujas discussões foram consolidadas no documento intitulado “Reflexões para uma nova proposta de ação para o Serviço Social do INPS, hoje.”

Após intensos debates, que demonstraram a intenção de mudança da categoria, foi elaborado um documento único que sintetizava a direção do novo projeto da profissão: “Novo Modelo Conceitual do Serviço Social” de 1991 que foi a base para a Matriz Teórica Metodológica do Serviço Social da Previdência.

A elaboração desta Matriz foi resultado de um amplo debate a nível nacional que envolveu as entidades representativas da categoria dos Assistentes Sociais cujo foco era tanto a formação quanto a prática profissional diante da conjuntura dos anos 1990 em que se tornava evidente o desmonte do sistema de proteção social e o agravamento das desigualdades sociais, aumento do desemprego e precarização das relações trabalhistas. Além do fato de ter passado 15 anos sem modificação da sua prática conservadora pautada no Plano Básico de Ação de 1978 com sua matriz teórico metodológica funcionalista (YAZBEK, 2008).

O movimento de mudança da prática profissional foi empreendido sob fortes críticas e embates, uma vez que, estava indo de encontro às práticas conservadoras institucionais

de enquadramento e regras burocráticas e visava uma prática renovada e ampliada a partir da análise crítica da realidade, utilizando o método dialético marxista cujas bases teórica e metodológica possibilitariam a concretização das mudanças na intervenção profissional almejada pelos Assistentes Sociais.

O novo referencial marxista proporcionou a alteração necessária na visão e ação dos profissionais e foi retratado nas propostas de mudanças das diretrizes curriculares, na própria formação dos profissionais, na vigência do seu Código de Ética e regulamento profissional bem como nas estratégias de mobilização tanto a nível estudantil quanto das experiências associativas profissionais no âmbito dos congressos, encontros, seminários, convenções que foram fundamentais para avançar nas discussões e mudanças na prática profissional dos Assistentes Sociais do INSS.

É interessante entender essa necessidade de mudanças da categoria alinhada com a perspectiva teórico metodológica marxista juntamente ao processo de conquistas constitucionais, especificamente no que se refere à Seguridade Social, e todo arcabouço legal elaborado e vigente para concretizar as políticas públicas da Previdência Social, da Saúde e da Assistência Social na medida em que os profissionais puderam ampliar sua visão e atuação junto aos usuários concernentes com a visão crítica marxista entendendo o sujeito e suas demandas, considerando as principais categorias do materialismo histórico dialético tais como a totalidade, a historicidade, a mediação e a contradição. Evidenciando, assim, a modificação da postura conservadora que repercutiu na intervenção profissional baseada nos princípios positivista/funcionalista que vigorou durante várias décadas conforme já analisado.

A intervenção profissional dos Assistentes Sociais na Previdência Social esteve sempre coerente com as duas principais bases de sustentação da Previdência: a do Seguro Social e da Seguridade Social na medida em que, sob os princípios do Seguro Social, com a relação estabelecida da responsabilização do usuário para a compra do seu plano de benefícios e serviços previdenciários, a intervenção profissional sob a égide das diretrizes do positivismo e funcionalismo foi focada no usuário visando a correção das disfunções para adequá-lo às funcionalidades do modelo econômico capitalista vigente. Tendo inclusive os principais documentos, que orientavam a prática profissional, alinhados com o conservadorismo como foi o caso dos Planos Básicos de Ação de 1972 e 1978.

Já com a Seguridade Social, e todo o significado ampliado da conquista dos direitos constitucionais, diante dos avanços empreendidos na categoria com o seu novo projeto ético político e vigência da Matriz Teórico Metodológica do Serviço Social na Previdência Social, a intervenção profissional dos Assistentes Sociais, orientada pelo arcabouço teórico metodológico marxista, evidenciou a prática alinhada aos interesses dos usuários para o usufruto dos seus direitos e garantia de vida com dignidade e cidadania.

Desta forma, todo esse movimento de mudança no interior da profissão foi relevante inclusive para situar a profissão diante do contexto das relações sociais contraditórias da sociedade que exigem um posicionamento a favor dos cidadãos, em que pesem as limitações impostas do Estado brasileiro neoliberal que não atendem às reais necessidades da população nas suas mais diversificadas dimensões.

Nessa perspectiva, os assistentes sociais do INSS assumem a posição de que é pela prestação de serviços socioassistenciais que o assistente social intervém nas relações sociais que fazem parte do cotidiano de sua população usuária. O assistente social tem, portanto, sua intervenção voltada para a defesa dos direitos sociais de seus usuários e a melhoria das condições de vida dessa população, tarefa que realiza tanto pela oferta de bens, recursos e serviços, como pelo exercício de uma ação socioeducativa e emancipatória, defendendo, preservando e efetivando direitos sociais. (YAZBEK, 2008, p. 124).

A partir da Matriz, os profissionais passaram a pautar sua prática na concepção da Previdência como política pública redistributiva com caráter universal, descentralizado, democrático, tendo a participação e controle social dos trabalhadores.

Este documento expressa a tendência da prática de ruptura com o tradicionalismo e conservadorismo, rejeitando uma postura supostamente neutra e com o foco no compromisso em atender as demandas das classes subalternas. Além disso, contribuiu na formação da consciência crítica e coletiva de proteção do trabalho no âmbito da Previdência Social e implementação da política pública de previdência sob a ótica do direito e da cidadania.

Os usuários da Previdência Social que procuram o setor do Serviço Social, via de regra, têm dificuldades em entender a legislação previdenciária e conseqüentemente os procedimentos necessários para o usufruto e /ou continuidade dos benefícios e serviços de responsabilidade do INSS, exigindo do profissional um posicionamento crítico frente às diversas situações-problema que são apresentadas pelos usuários de forma imediatista, compreendendo estas situações que se colocam isoladamente num primeiro momento,

articuladas nas determinações sociais mais amplas, mais complexas num contexto universalizante no qual perpassam questões de cunho econômico, ideológico, político presentes na correlação de forças sociais inerentes a cada processo histórico dialético da sociedade.

Seguindo estas orientações há três principais eixos de ação do profissional do Assistente Social do INSS em que o novo posicionamento profissional se alinhou ao projeto ético político e exigiu dos profissionais uma capacitação técnico operativa para que se pudesse alcançar esses objetivos, viabilizando as estratégias necessárias para implementar as principais atividades do Serviço Social que foram estabelecidas na Matriz:

#### **A. Socialização das atividades previdenciárias.**

Nesta atividade, os profissionais não repassam meramente informações para os usuários sobre as normas, legislação previdenciária tendo em vista o enquadramento institucional, e que se torna incompreensível para a maioria da população face à complexidade das leis e normativas.

A socialização de informações é considerado um ato político e democrático uma vez que considera o sujeito de direito merecedor de informação transparente de qualidade, para além de repasse dos atos normativos, considerando o acesso coletivo para ampliar direitos, permitindo uma relação com o usuário situando sua realidade social no contexto mais amplo das relações de classe social, para inclusive instigar sua percepção crítica de cidadão contribuindo para o estímulo à participação dos usuários nas ações com caráter coletivo para defender seus interesses e direitos.

Para conseguir esses objetivos, os profissionais precisam utilizar linguagem adequada para compreensão dos seus interlocutores que podem ter dificuldades educacionais, sendo que a troca de saberes com os usuários vai possibilitar uma abertura para análises e discussões das estratégias para viabilizar o acesso e usufrutos dos direitos previdenciários.

Para alcançar essa socialização nesses moldes, na Matriz constam como procedimentos:

- a) identificação das condições objetivas cotidianas do usuário, a partir de suas demandas para a passagem da informação de forma específica, particular a cada indivíduo ou grupo;
- b) conhecimento das questões particulares como expressão de um todo indo além do tópico, do pontual, da singularidade. Neste sentido considerar o atendimento de usuários como espaço sensível de flagrante do real que possibilita a visão de totalidade;

- c) análise de aspectos sociais relevantes do usuário baseado na observação, em sua história de vida, legislação previdenciária, ordens de serviços, documentação e outros, com vistas a uma avaliação social inerente ao atendimento e à elaboração de Pareceres Sociais voltados para proposição de solução de inclusão de usuários não-acessados;
- d) catalogação de dados e pareceres que venham constituir-se em subsídios para instituir a jurisprudência da prática e que permitam a inclusão;
- e) elaboração de boletins informativos ou outros que possibilitem a circulação das questões que foram solucionadas em decisões conjuntas;
- f) identificação de interesses comuns dos usuários visando a criação de espaços que propiciem a coletivização. (BRASIL, 1995a, p. 16).

## **B. Ações de Fortalecimento do Coletivo**

Os Assistentes Sociais do INSS, ao possibilitar espaços coletivos para os usuários, contribuem para discussão e visão crítica da política previdenciária o que favorece maior participação e controle social.

O processo de ação/reflexão é fundamental para análise conjuntural, para a análise das contradições em que os sujeitos estão inseridos, para o despertar crítico visando a mobilização e defesa da previdência pública e de um sistema de proteção social digno. Os procedimentos utilizados são:

- a) mobilização: identificar as necessidades e situações vivenciadas coletivamente aglutinando os usuários e criando um espaço para discussão conjunta;
- b) organização dos espaços de discussão de forma sistemática, a partir da descoberta dos interesses comuns da realidade concreta da população, visando o estabelecimento de vínculos, o avanço e a continuidade das discussões;
- c) tematização de situações concretas e organização dos conteúdos, a partir da prática de fatos e situações que possibilite gerar atitudes investigativas e de reflexão crítica;
- d) utilização de recursos técnicos como dinâmicas de grupo e pesquisa-ação que possibilitem o conhecimento da realidade, através de discussões participativas e dos meios de ação a serem implementados em articulação com os movimentos sociais organizados da sociedade no sentido de fortalecer as reivindicações e encaminhar o processo de mudanças. (BRASIL, 1995a, p. 16).

## **C. Assessoria**

Os profissionais, a partir dessa atividade de assessoria, instrumentalizam os movimentos sociais para discussão da política previdenciária diante das conjunturas que interferem na garantia dos direitos e no sistema de proteção social como um todo. A partir do (a):

- a) conhecimento da realidade dos movimentos sociais a serem assessorados (categoria profissional, conhecimento acumulado sobre Previdência, condições objetivas pelas quais se dão o trabalho, suas demandas e necessidades);
- b) manutenção atualizada e sistemática de dados e informações sobre Política Previdenciária;

c) criação de fóruns de debates: palestras, seminários, encontros, entre outros, favorecendo vínculos para um acompanhamento contínuo e sistemático. (BRASIL, 1995, p. 18).

É necessário, ao prestar a assessoria, ter um conhecimento prévio da realidade e das demandas dos movimentos sociais, bem como do contexto em que a Previdência está inserida promovendo também espaços de debates como seminários, palestras, encontros... (MOREIRA, 2005).

Dentre os principais instrumentos e recursos utilizados pelos profissionais do Serviço Social estão:

1. *Parecer social* que se caracteriza como uma opinião emitida pelo Assistente Social baseado num estudo social após entrevista, visitas domiciliares, pesquisa social de determinada situação nos seus aspectos econômicos e sociais para subsidiar a decisão médico-pericial, possibilitando a concessão de benefícios e recursos materiais frente à inexistência e/ou insuficiência de comprovação objetiva de dependência econômica e de união estável.
2. *Recursos materiais* que são utilizados para o acesso aos direitos previdenciários e no atendimento de situações emergenciais nas diversas modalidades, por exemplo:
  - transporte: quando necessário ao deslocamento no perímetro urbano para que seja possível o comparecimento nas Agências do INSS, regularização de documentos, para tratamento médico, para deslocamento também em transporte coletivo a nível interestadual quando configurada uma determinada situação social problematizada em laudo, para garantir o comparecimento do beneficiário ao trabalho que foi recém reempregado até 30 dias.
  - documentação: é concedida nas situações que são indispensáveis para a habilitação e/ou manutenção do benefício (certidões, procurações...) e até mesmo custos com honorários advocatícios;
  - emergencial: quando caracterizada situação de calamidade pública como enchentes, desmoronamento, incêndios e, além disso, quando a sobrevivência e a segurança individual e familiar do beneficiário estiverem afetadas ou agravadas;
  - capacidade ao trabalho: para custeio de cursos de formação e treinamento necessários para a (re) adaptação profissional e são realizados em empresas, escolas profissionalizantes, etc.

É importante ressaltar a relevância desse instrumento ser utilizado dentro da ótica do direito social e não como ação clientelista ou assistencialista. Ressalta-se ainda que este conceito “Recurso Material” passou a ser denominado de “Recurso Assistencial do Serviço Social” através da atualização feita pela Ordem de Serviço INSS/DSS/nº.605 de 14 de julho de 1998.

3. *Pesquisa social* cuja utilização tem valor singular na medida em que possibilita o conhecimento do contexto político, social e econômico do Município em que a Agência se localiza, conhecimento da população usuária, demandas, reivindicações, impactos provocados com as mudanças e propostas na política previdenciária a fim de respaldar a prática do Serviço Social e melhorar a qualidade dos serviços prestados pela Instituição.

Evidencia-se a marcha do Serviço Social para que, com os instrumentais técnicos operativos, seu compromisso ético-político e direcionamento teórico metodológico de base marxista, a sua intervenção profissional no âmbito do INSS pudesse ser coerente com seus princípios éticos políticos e com o regulamento da profissão alinhados à perspectiva da garantia dos direitos e dignidade da pessoa humana, garantia da melhoria da qualidade de vida dos seus usuários e da emancipação humana.

Diante do que está previsto dessas atividades na Matriz, pode-se destacar alguns avanços que foram possíveis a partir da sua vigência como a realização de programas e projetos de ação profissional que foram elaborados após análise de estudos do perfil da população usuária dos serviços do INSS; execução de atividades de capacitação dos profissionais que possibilitou melhor qualificação técnica com treinamentos, criação de grupos de estudo, supervisão de profissionais e participação em cursos de pós graduação; identificação da produção teórica e científica sobre a própria política previdenciária e o Serviço Social na previdência oportunidade inclusive de divulgação em vários meios acadêmicos; e a ressignificação da utilização do instrumental técnico-operativo sob a perspectiva do direito.

No âmbito do INSS, essas atividades são realizadas pelas assistentes sociais e pelas analistas de seguro social com formação em serviço social e seguem as normas, diretrizes e objetivos estratégicos da instituição, além da legislação vigente da profissão. Vale ressaltar que o cargo de analista de seguro social com formação em serviço social foi

definido para ingresso no INSS, mediante concurso público, como estratégia de suprir a necessidade de Assistentes Sociais no Instituto.

Mesmo que a exigência para o referido cargo seja a formação específica em Serviço Social, o cargo de analista de seguro social, assim genérico, ampliou a possibilidade de direcionar outras atividades que não são restritas do Serviço Social para que as analistas pudessem realizar, dando margem a desvios de funções principalmente no que se refere às atividades burocrático-administrativas que não são de competência da profissão como, por exemplo, habilitar processos e analisar benefícios sem o atendimento direto aos usuários. Assim, garantiu-se institucionalmente a ampliação das possibilidades de intervenção profissional sem a necessidade da especificidade do saber técnico do Serviço Social diante das ingerências relacionadas à produtividade impactando diretamente na qualidade técnica e condição ética de seu trabalho profissional (LOPES; AMORIM; DIAS, 2019).

Acredita-se que certamente a categoria se empenhou para que fosse possível concretizar nas Gerências Executivas e Agências do INSS todas as ações previstas tanto na Matriz quanto no Manual Técnico do Serviço Social na Previdência. Vale ressaltar que o Manual é fruto de trabalho realizado por um grupo de representantes do Ministério da Previdência Social, Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), Ministério do Desenvolvimento Social e Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e é considerado como um documento importante para a categoria na medida em que é um material normativo baseado na Matriz reafirmando as competências do Serviço Social do INSS e estabelecendo os procedimentos técnicos necessários para assegurar os direitos previdenciários, reconhecendo a importância da autonomia e todo arcabouço teórico-metodológico, técnico operativo e ético político dos profissionais (MOREIRA, 2016).

Para que os profissionais pudessem realizar as atividades nas Agências da Previdência Social e nas Gerências Executivas foram definidas linhas de ação que precisaram estar alinhadas com as diretrizes e objetivos institucionais. A partir dessa definição, planos, programas e projetos foram desenvolvidos levando em consideração as particularidades locais e os procedimentos técnicos necessários estabelecidos em manuais institucionais.

Na Linha de Ação voltada para ampliação e consolidação do acesso à previdência social, os Assistentes Sociais deveriam desenvolver atividades importantes

para que várias categorias profissionais, grupos sociais e segmentos de trabalhadores com dificuldades como ausência de informações, insuficiência de renda, vínculos não contemplados na FMI, entre outros fatores, obtenham seus benefícios e serviços previdenciários.

Para o Serviço Social do INSS, também está contemplada a execução de atividades voltadas para a segurança e saúde do trabalhador intervindo nos processos que podem viabilizar o direito aos benefícios por incapacidade (auxílio-doença previdenciário e acidentário, aposentadoria por invalidez e auxílio-acidente) inclusive às ações que se referem à prevenção, promoção e proteção da saúde e segurança do trabalhador.

Diante das necessidades em avaliar várias questões relacionadas ao contexto trabalhista, é possível que os profissionais estejam envolvidos em ações para obter informações sobre espaço sócio-ocupacional dos trabalhadores, os motivos geradores do adoecimento diante das suas condições de trabalho, além de parcerias que podem ser firmadas com instituições como Ministério do Trabalho e Emprego, Centros de referência em saúde do trabalhador, Ministério Público, Centros de vigilância à saúde do trabalhador.

Os Assistentes Sociais do INSS, para poder delimitar a proposta de atuação profissional, utilizam alguns procedimentos técnicos que são importantes para subsidiar as ações necessárias para alcançar seus objetivos e muitas das vezes até com a participação social dos usuários.

Um dos principais procedimentos técnicos diz respeito a conhecer o perfil socioeconômico dos usuários e da realidade social em que vivem para justamente ter condições objetivas de identificação de necessidades e elaboração de proposta de intervenção que são discutidas com o Responsável Técnico do Serviço Social e com o Chefe do Serviço e, após validação, a execução para posteriormente garantir o monitoramento e avaliação das ações realizadas.

Uma das estratégias contemplada pelas profissionais tendo em vista inclusive a intersetorialidade das políticas públicas é o estudo exploratório da rede social para potencializar a articulação e viabilizar o acesso dos usuários aos serviços da rede socioassistencial e o estabelecimento de parcerias, convênios e acordos de cooperação técnica em Serviço Social que podem ser celebrados com instituições públicas e privadas com os seguintes objetivos, principalmente:

1. Firmar assessoria/consultoria técnica com entidades públicas e privadas para o desenvolvimento de programas, projetos e ações do Serviço Social;
2. Desenvolver parcerias com a rede socioassistencial, a fim de ampliar o acesso dos usuários da Previdência Social aos benefícios e serviços sociais;
3. Desenvolver, acompanhar e avaliar projetos de pesquisa social, com a assessoria/consultoria técnica de instituições de pesquisa e ensino superior;
4. Promover ações de capacitação continuada aos profissionais que atuam no Serviço Social;
5. Possibilitar estágios curriculares e extracurriculares para alunos graduados em Serviço Social. (BRASIL, 2018).

Como destacado acima, várias atividades que são de responsabilidade dos Assistentes Sociais para atender as demandas dos usuários no âmbito da previdência são muito relevantes, mas encontram uma série de obstáculos que dificultam e/ou inviabilizam que sejam executadas com qualidade técnica e compromisso ético político dos profissionais.

Em que pese as iniciativas e esforços das profissionais em garantir a prática pautada na nova Matriz, a vinculação da nova proposta contida neste arcabouço teórico-metodológico com o projeto ético-político da categoria pautado no respeito e defesa dos direitos dos usuários e na emancipação humana foi se solidificando numa conjuntura adversa à construção de um projeto societário e hegemônico, considerando a disseminação da ideologia neoliberal no Brasil e que teve incidências na profissão no âmbito do INSS.

Face às mudanças empreendidas no âmbito do INSS neste período das reformas, o Serviço Social do INSS sofreu várias incidências das mudanças e o governo até mesmo tentou extingui-lo da Instituição, no período especificamente a partir de 1997 até os dias atuais através da publicação de Medidas Provisórias, decretos e leis.

Desde 1997 os governantes tentaram viabilizar a extinção do Serviço Social da Previdência Social. Uma das primeiras tentativas foi a vigência do art. 22 da Medida Provisória (MP) nº 1.729 de 3 de dezembro de 1998, que através da alínea b inciso III do referido artigo extinguiu o Serviço Social da Previdência como prestação do serviço previdenciário e visava suprimir o artigo 88 da Lei 8.213/1991, que dispõe sobre o Serviço Social.

Diante dessa importante mudança, a categoria profissional se mobilizou nacionalmente tendo a coordenação da Divisão de Serviço Social e o apoio de várias entidades, a exemplo do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS), da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Seguridade Social (CNTSS), da Federação Nacional de Sindicatos

dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social (FENASPS), da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (FETAG), da Confederação Nacional de Aposentados e Pensionistas. Além dessas citadas, várias organizações da sociedade e os próprios parlamentares que se sensibilizaram pela causa apresentaram algumas emendas à MP citada e a categoria logrou êxito na medida em que foi vetada a extinção do Serviço Social da Previdência Social. (SILVA, 1999).

Ou seja, a luta política da categoria foi imprescindível para barrar a tentativa de extinção do Serviço Social da Previdência Social proposta na MP n. 1.729 pois o artigo foi suprimido diante da pressão exercida pelas profissionais e após parlamentares de oposição assinarem e apresentarem emenda supressiva que foi aprovada em 08/12/1998 garantindo a sua permanência.

As mobilizações continuaram e antes que um Decreto de junho de 1999 fosse publicado, cerca de 1800 organizações protestaram, enviando até defesas escritas para o governo para que o Serviço Social permanecesse no INSS.

Mas apesar disso, a segunda tentativa foi viabilizada na medida em que foi feita a publicação do Decreto nº 3.081, de 10 de junho de 1999, que aprovou a estrutura organizacional do INSS e, além de excluir do organograma a Divisão do Serviço Social, rebaixou o Serviço Social à atividade auxiliar mesmo com toda a mobilização feita por mais de mil organizações da sociedade civil e políticos, que lutaram em defesa desse serviço no INSS.

A categoria revoltou-se, primeiramente, pela forma como o Decreto passou a vigorar, uma vez que não foi colocada em discussão democraticamente com os profissionais que seriam diretamente atingidos.

Em segundo lugar pela desvalorização que esta medida acarretou para os Assistentes Sociais que sofreram muitos prejuízos como a perda da posição na estrutura na Instituição que passou a não ter mais uma Unidade, um Setor, Seção ou Divisão (SILVA, 1999).

Uma grave consequência desse processo foi a redução do número de profissionais do quadro da Instituição. Segundo informações contidas em Moreira (2005) no âmbito nacional no ano de 1994 havia 721 Assistentes Sociais atuando no Setor de Serviço Social.

Em 1995 já totalizavam 700 profissionais e a partir deste ano houve uma redução significativa em decorrência do número de aposentadorias requeridas precocemente face

às mudanças estabelecidas com as Reformas chegando em 1997 a redução em torno de 50% dos profissionais (MOREIRA, 2005).

Outra incidência desse processo é a fragilização e extinção de instrumentos técnicos de ação do Serviço Social.

O recurso material como previsto na Lei 8.213/91 e instituído pela Lei 3.807 de 1960, não foi mais disponibilizado com o fim da Divisão do Serviço Social em 1999. E por causa da vigência do Decreto nº 3.668 de 2000, que extinguiu o parecer social, caracterizando uma relevante fragilização dos instrumentais técnicos do Serviço Social já que está definido na Matriz como importante para a prática profissional para assegurar as condições de acesso e inclusão da população usuária no acesso aos benefícios e serviços.

Assim o Parecer Social sofreu várias restrições não sendo mais um documento comprobatório, sendo requisitado eventualmente com um caráter fiscalizador e de verificação de informações (MOREIRA, 2005).

A partir do momento em que se fragilizam instrumentos valiosos, que possibilitam a inserção dos segurados no rol dos planos de benefícios e serviços previdenciários, dificulta-se a apresentação das provas exigidas pelo INSS e acaba negando um direito pela falta das exigências burocráticas que não foram cumpridas sendo questionada, inclusive, a própria relevância do trabalho dos profissionais no INSS.

Diante dessas situações e motivados pela necessidade de dar visibilidade da importância do Serviço Social na Previdência Social para a população usuária, em algumas regiões do Brasil em abril de 2004 foram realizados atos em comemoração aos 60 anos da profissão na Previdência e foram elaborados documentos a favor da sua permanência.

Todos os espaços de articulação política da categoria foram utilizados para reafirmar o posicionamento a favor da profissão no INSS como aconteceu, por exemplo, no Seminário Nacional de comemoração dos 30 anos do Congresso da Virada, oportunidade em que foi elaborado manifesto de resistência e luta dos assistentes sociais do INSS.

Houve a intensificação das reuniões com os Conselhos Regionais tendo em vista a realização das fiscalizações junto à instituição previdenciária e fortalecimento da luta coletiva de todos os profissionais.

A profissão foi mantida através da publicação do Decreto Presidencial número 3.048 de 06 de maio de 1999 (que aprovou o regulamento da Previdência Social), porém

não como um serviço previdenciário abrangido no rol das competências da Instituição, mas sim como atividade auxiliar do seguro social conforme artigo 161 do referido decreto:

Art. 161. O serviço social constitui atividade auxiliar do seguro social e visa prestar ao beneficiário orientação e apoio no que concerne à solução dos problemas pessoais e familiares e à melhoria da sua inter-relação com a previdência social, para a solução de questões referentes a benefícios, bem como, quando necessário, à obtenção de outros recursos sociais da comunidade. (BRASIL, 1999b).

Ou seja, se processou uma mudança que impactou diretamente nas condições e significado da profissão dentro da estrutura organizacional e, conseqüentemente, para o resultado do trabalho para a população usuária: o Serviço Social deixa de ser um serviço previdenciário, com todas as suas possibilidades de atuação para a garantia dos direitos para seus usuários de acordo com as várias frentes de trabalho contidas no Manual técnico sob a perspectiva do significado da Seguridade Social, e passa a ser uma atividade auxiliar do seguro social dentro do INSS, cujo foco principal voltou a ser no âmbito da assistência com a vinculação da intervenção profissional para as condições de acesso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) como sua principal atividade.

Com toda a reestruturação concretizada institucionalmente, afere-se com base nos estudos realizados que, com a nova demanda posta para o assistente social que atua na Previdência Social, a partir da vigência do novo modelo de avaliação social da pessoa com deficiência e do idoso para o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), iniciou um processo de redirecionamento da intervenção profissional nas marcas da assistência dentro da política previdenciária, fato que restringe a atuação do Serviço Social no INSS, incidindo negativamente sobre o significado da profissão para a política pública previdenciária.

O BPC, que foi instituído através da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei 8.742/1993 e pelo Decreto 1.744/1995, é um benefício operacionalizado pelo Instituto Nacional de Seguro Social/INSS e considerado como o principal benefício direcionado para as pessoas com deficiência e idosos e que atende aos critérios estabelecidos no Brasil como a comprovação que possui uma renda per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo e que é incapaz para o trabalho e à vida independente. E através do Decreto nº 6.214/2007, foi instituída a avaliação social pelo Serviço Social para concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), uma nova

responsabilidade dos Assistentes Sociais do INSS porque esta autarquia é a responsável por operacionalizar o BPC (CAVALCANTI; SENA, 2016).

A nova avaliação para o acesso ao BPC engloba todos os aspectos que envolvem as pessoas com deficiência e idosos, como suas incapacidades oriundas de necessidades específicas tendo a análise da deficiência de acordo com os parâmetros de Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde – CIF pois o conceito de deficiência é ampliado, não se restringindo para o aspecto médico biológico e sim levando em consideração os fatores ambientais e sociais como uma limitação para este público-alvo. Essa nova forma de avaliação social possibilita a ampliação do acesso ao direito social, com o olhar e análise técnica dos profissionais envolvidos.

Em virtude das novas responsabilidades do Assistente Social nas Agências do INSS, as atividades deste profissional voltaram-se para realização de visitas domiciliares e institucionais, reuniões, palestras junto às instituições e aos profissionais diretamente responsáveis e/ou interessados na implementação da LOAS, no sentido de consolidação das informações e definições das ações conjuntas para sua operacionalização; o atendimento aos usuários do BPC sob a perspectiva do direito social através da socialização das informações; a emissão de parecer social, articulação com profissionais do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) tendo em vista a intersetorialidade das políticas públicas para atendimento das demandas da população quanto aos benefícios previdenciários e assistenciais.

Certamente essas contribuições dos Assistentes Sociais da Previdência para a viabilização desse direito assistencial específico, que é o BPC, são de uma importância singular na medida em que possibilita o acesso a uma renda mínima para uma população que, via de regra, encontra-se em situação de vulnerabilidade social com possibilidades de ter fragilidade e ruptura de vínculos sociais, comunitários e até mesmo familiares.

Entretanto, ao redirecionar a prática dos Assistentes Sociais para a execução de atividades voltadas para a assistência social dentro de uma instituição previdenciária, evidencia-se mais uma estratégia dos governantes para distorcer a importância da profissão na política de Previdência Social cujo direcionamento das atividades contempla a classe trabalhadora e várias outras frentes de trabalho conforme estabelecidas nos documentos oficiais, a exemplo do Manual Técnico onde tem definidas várias linhas de ação voltadas para a política previdenciária como já abordadas anteriormente.

Esta nova definição do Serviço Social como atividade auxiliar do seguro social, aliado ao fato da sua responsabilização com o BPC, um benefício eminentemente assistencial, possibilita para a profissão um redirecionamento da sua prática para uma atividade que não contempla as ações previdenciárias, no que se refere ao seu significado dentro desta política, na medida em que a intervenção profissional volta-se para uma atividade da política da assistência, tendo repercussões inclusive no significado da sua prática tanto para si, enquanto categoria, quanto para os demais profissionais do INSS e usuários que buscam os serviços oferecidos.

Diante de tantos desafios, com a vitória do presidente do PT Luiz Inácio Lula da Silva, o CFESS e os profissionais do INSS buscaram o diálogo com integrantes da equipe de transição do governo para que pudessem se aproximar visando o fortalecimento da luta em prol do Serviço Social do INSS uma vez se configurava um governo alinhado com as perspectivas e interesses da classe trabalhadora.

Os esforços empreendidos pela categoria resultaram em conquistas que garantiram a permanência, fortalecimento e ampliação da profissão na autarquia. A primeira destas foi a reinserção do Serviço Social na instância da direção central. Uma profissional do quadro efetivo foi nomeada para assumir o cargo em comissão de chefe na Divisão de Serviço Social (DSS). Em seguida, foi possível reestruturar as representações nas superintendências regionais e nas gerências executivas do Instituto, bem como retomar grupos de trabalho para elaborar estratégias de materialização do documento matriz. (MOREIRA; MACEDO, 2017, p. 40- 41).

No governo petista em sua primeira gestão na Presidência (2003 a 2007) foi possível a conquista de uma das pautas de reivindicação da categoria considerando a urgência de fortalecer a profissão no INSS: a realização de concurso público para o cargo de assistente social para preenchimento das vagas necessárias frente ao déficit no quadro no Brasil inteiro já que, segundo levantamento da própria Divisão do Serviço Social, o quadro de servidores do INSS possuía o quantitativo de 478 profissionais (SOUZA; GOMES, 2016).

Apesar dessa importante conquista, que possibilitou um maior número de profissionais para viabilizar o atendimento da população usuária da política previdenciária, a categoria não teve as condições adequadas para a concretização, na realidade institucional, dos preceitos e diretrizes contidos na Matriz.

Em contraposição da tendência internacional neoliberal para reduzir o padrão de seguridade social e reestruturar o mundo do trabalho com repercussões negativas para

redução ou extinção de vários espaços ocupacionais, a categoria conseguiu manter a profissão no INSS mas os desafios tornaram-se ainda maiores diante de tantas mudanças realizadas conforme destaca Ennes (2012, p. 134):

Ocorre a perda de espaço físico, de equipamentos (salas, computadores, impressoras, mesas etc), o desinvestimento logístico e financeiro na área do Serviço Social, a não inclusão das demandas do Serviço Social no planejamento operacional do INSS, a falta de investimento para a capacitação dos assistentes sociais, a revogação dos atos administrativos que disciplinavam as ações e instrumentos do serviço Social (como por exemplo a ordem de serviço OS 506 e 507), a priorização do atendimento individual em detrimento do grupal e do trabalho intra em detrimento do extra institucional; identidade profissional fragilizada; extinção da rubrica orçamentária do Serviço Social; a pressão para o atendimento das metas quantitativas elevadas em detrimento das metas qualitativas demonstrando a incorporação na Instituição do discurso neoliberal de qualidade total/eficiência e eficácia/governança e governabilidade; sobreposição de funções (técnicas e administrativas) articulado a polivalência, a sobrecarga de trabalho associada a redução de funcionários do INSS, a precarização do trabalho – que apresenta como uma das suas expressões a questão da carga horária de trabalho e a defasagem de pessoal, de recursos materiais etc.;

Essas dificuldades e desafios postos no cotidiano dos Assistentes Sociais, que impactam a intervenção profissional no INSS, evidenciam as incidências das reformas realizadas institucionalmente no Serviço Social e os ataques contra a profissão por parte dos governantes.

Em 2015 como estratégia de resistência e luta em prol de melhores condições de trabalho, planos de cargos e carreira, aumento salarial, dentre outras reivindicações, os Assistentes Sociais participaram, com outros servidores públicos, de uma greve histórica na instituição mesmo com todas as ameaças sofridas pelos grevistas. Os profissionais do Serviço Social participaram ativamente das plenárias, das comissões, das discussões nos sindicatos e, apesar das reivindicações, a categoria ainda teve muitos desafios institucionais para assegurar uma intervenção profissional concernente com a Matriz (GUZZO, 2016).

Em que pese a luta da categoria, dando continuidade às investidas governamentais contra a profissão passou a vigorar a Medida Provisória nº 905/2019, publicada no Diário Oficial da União (DOU) no dia 11 de novembro de 2019, que extinguiu o Serviço Social do INSS.

Esta MP 905/2019 retirou vários direitos e benefícios sociais da classe trabalhadora como, por exemplo, o reconhecimento do auxílio-acidente em situações ocorridas no

deslocamento entre residência e trabalho. Um dos mais fortes ataques desta MP tratou-se da extinção do Serviço Social comprometendo o acesso aos serviços prestados na medida em que é o único atendimento presencial ao qual usuários/usuárias têm acesso no INSS.

O golpe dos governantes ao publicar uma medida provisória com a retirada dos assistentes sociais do INSS teve impacto enorme e estava coerente com os objetivos de enfraquecimento do sistema de proteção social e negação dos direitos historicamente conquistados.

Estes fatos repercutem na possibilidade de inviabilização da realização de avaliações sociais da pessoa com deficiência e idosos para acesso ao BPC/LOAS e aposentadorias especiais, inviabilização da emissão de pareceres sociais e a realização de várias outras atividades conforme a Matriz e Manual técnico do Serviço Social que contemplam diversos procedimentos de reconhecimento de direito e concessão de benefícios e serviços previdenciários.

Apesar da MP n. 955 de 20/04/2020 ter sido publicada revogando a MP n. 905/2019, no que se refere especificamente ao Serviço Social do INSS, certamente há uma perspectiva de extingui-lo e, além das mudanças já analisadas vale destacar outras que vão se processando institucionalmente que corroboram com essa tentativa de desqualificar e extinguir o Serviço Social do INSS.

Neste sentido, pode-se destacar a plena expansão do chamado “INSS Digital” com novo modelo de atendimento ofertado aos usuários na forma digital e acirramento da burocratização do acesso aos serviços e benefícios previdenciários e assistenciais.

Esse agravante é mais evidenciado quando se leva em consideração o público-alvo do trabalho do Serviço Social que é atendido nas Agências do INSS que possui baixa renda, más condições de sobrevivência, baixa escolaridade, implicando na dificuldade de acesso aos serviços ofertados pelo sistema *on-line*, além das dificuldades de compreensão do funcionamento do sistema, das leis e regras em permanentes mudanças diante das reformas efetivadas. Esta nova dinâmica de atendimento via ferramentas tecnológicas por parte dos usuários traz prejuízo na qualidade e condições de viabilização dos seus direitos (SOUZA; ANUNCIAÇÃO, 2020).

Esta reorganização e reestruturação das agências do INSS foi iniciada em 2019 quando passou a disponibilizar praticamente a totalidade dos serviços pelo aplicativo Meu INSS ou pelo telefone 135. Essa mudança, que significa um avanço tecnológico, vem na

contramão da redução de força de trabalho presencial o que no futuro pode significar, inclusive, o fim das agências físicas da Previdência Social.

Esta nova estratégia do INSS de atendimento dos usuários, aliada à tentativa de extinção do Serviço Social, implica em não proporcionar aos cidadãos brasileiros um serviço essencial de atendimento presencial nas agências do INSS para a socialização de informações sobre os direitos previdenciários para aqueles que buscam orientações para ter acesso aos benefícios e serviços da Previdência, sobretudo daqueles usuários que possuem dificuldades para acessar os meios digitais como as pessoas com deficiência, idosas e sem acesso à internet.

E por fim, vale ressaltar que além de todas essas mudanças empreendidas no âmbito institucional que tem impactos para o Serviço Social, os profissionais ainda tem perda na autonomia da sua prática na medida em que a forma de gestão verticalizada do INSS interfere muito na autonomia dos Assistentes Sociais e se processa diante da vigência de portarias, memorandos, resoluções que contem deliberações institucionais expedidas pela gestão nacional para gestão local, considerando a hierarquia do instituto, sem a participação coletiva da categoria e definindo as normas/regras que as profissionais precisam cumprir a partir da reestruturação dos processos de trabalho. (PAIVA *et al.*, 2019).

Uma dessas imposições institucionais que atinge significativamente a autonomia dos Assistentes Sociais do INSS é a deliberação, via memorando, que instituiu a diminuição do tempo de atendimento aos usuários requerentes do BPC.

Mesmo com o Parecer Técnico nº 2/2012 INSS/DIRSAT/DSS emitido pela Divisão de Serviço Social do INSS visando a garantia da qualidade técnica durante o atendimento à população de forma adequada, em que foram estabelecidas cinco (5) avaliações sociais de pessoas com deficiência por dia com o tempo de atendimento padronizado de 60 (sessenta) minutos, diante da jornada de trabalho de 30h/semanais, a Diretoria de Saúde do Trabalhador- DIRSAT emitiu a Portaria-Conjunta nº 4/PRES/DGP/DIRSAT/DIRAT/INSS, de 29 de maio de 2018, reduzindo o tempo de avaliação social da pessoa com deficiência de 60 (sessenta) para 40 (quarenta) minutos, e conseqüentemente aumentando a quantidade de atendimentos desses usuários.

Esta mudança, à revelia da categoria, interferiu muito na autonomia técnica profissional, impactando diretamente na qualidade do serviço prestado, tensionando os Assistentes Sociais para cumprimento das metas e aumento da produtividade.

Além disso, a pressão exercida para atingimento das metas pode interferir negativamente no trabalho devido ao ambiente agressivo que se estabelece entre os servidores e sobretudo pela possibilidade de diminuir a qualidade dos serviços em detrimento da quantidade. Este controle institucional estabelecido hierarquicamente perpassa pelo monitoramento do tempo e quantidade de atendimento pelas senhas geradas, o tempo que cada usuário espera para ser atendido, fiscalização do cumprimento de metas, além da organização da agenda de atendimento do profissional. O objetivo é estabelecer padrão para a execução das tarefas em menos tempo e maior quantidade de atendimentos, mesmo que isso acarrete em prejuízos para os usuários e para os próprios profissionais (PRADO; DUARTE, 2015).

A desqualificação profissional, a ameaça de extinção, a mudança do significado da profissão de serviço previdenciário para atividade auxiliar do seguro social, as definições institucionais que legitimam a necessidade de atingimento de metas de trabalho em detrimento da qualidade dos serviços prestados, são alguns dos fatores que evidenciam tempos difíceis para o Serviço Social da Previdência e também evidenciam tempos de luta, de união da categoria e de estratégias para sua sobrevivência diante de tantos ataques contra os profissionais e contra a população usuária que deveria ter condições mínimas de vida digna.

Com a fragilização e desestruturação do Serviço Social do INSS, vai se negando a possibilidade dos usuários usufruírem de um dos serviços previdenciários que possibilitaria o acesso aos seus direitos junto à Previdência Pública que, por sua vez, estava e continua passando para um amplo processo de enfraquecimento, tendo em vista a realização dos objetivos dos governantes de priorização do setor econômico em detrimento da área social.

Inúmeros desafios foram e continuam sendo postos para o Serviço Social, inclusive para continuidade da profissão neste campo de trabalho frente às inúmeras investidas e as profundas alterações pelas quais o Serviço Social foi submetido em âmbito nacional e que comprometem sobremaneira a qualidade dos atendimentos prestados.

Desta forma, compromete a efetivação da prática profissional consubstanciada na Matriz Teórico Metodológica do Serviço Social da Previdência que se tornou um marco histórico da profissão a partir das mudanças no contexto da redemocratização.

Nos últimos anos diante das mudanças concretizadas que impactaram os profissionais no âmbito do INSS, frente à realidade marcada pela contradição entre capital

e trabalho, a categoria buscou estratégias para garantir a continuidade do seu trabalho no INSS se mobilizou e através das suas lutas conseguiu que o Serviço Social não fosse extinto da estrutura da instituição previdenciária conforme já abordado.

E a luta também é pela defesa da Previdência Pública consolidando a sua prática profissional sob a perspectiva dos direitos; pela articulação com os movimentos sociais e organizações da sociedade civil para a defesa da Previdência como Seguridade Social e contra a (re) atualização do Seguro Social com incentivo ao regime de capitalização; a luta é pela legitimidade da profissão face ao processo de reestruturação bem como o reconhecimento da sua prática através da legitimação da importância dos seus instrumentais técnico-operativos e compromisso ético-político e do reconhecimento do espaço sócio-ocupacional para ter as condições de trabalho adequadas e assegurar as condições necessárias para o usufruto dos direitos por parte dos cidadãos brasileiros.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado sobre o Serviço Social na Previdência Social nesta dissertação evidenciou as contradições que os profissionais que atuaram e atuam nas instituições previdenciárias tiveram e tem que lidar nos seus espaços de atuação e na intervenção profissional diante de cada conjuntura sócio política e econômica do país que contribuíram para as marchas e contramarchas da profissão na Previdência, demarcando avanços e retrocessos na realidade contraditória do sistema capitalista.

As principais marchas do Serviço Social na Previdência correspondem a todo processo de incorporação, legitimação, regulamentação, ampliação das demandas postas que evidenciam a importância da profissão com a delimitação das suas atribuições e espaço de atuação, a definição dos seus instrumentais técnicos-operativos, a elaboração e vigência de documentos que orientavam a prática profissional, as definições das matrizes teórico-metodológicas, em que pese as diretrizes conservadoras que perduraram durante vários anos, mas que foram substituídas pela matriz pautada no pensamento crítico marxista. Uma das principais marchas corresponde à mudança empreendida pela categoria para alinhar a prática profissional no INSS ao projeto ético-político após a reabertura democrática que culminou com a vigência da nova Matriz Teórica Metodológica do Serviço Social na Previdência na direção dos interesses e lutas da classe trabalhadora vinculadas à necessidade de emancipação humana.

Como todo processo de contradição, diante da realidade marcada por interesses divergentes e alinhados ao grande capital com repercussões negativas para a área social, as contramarchas vivenciadas pela profissão no interior da Previdência foram retratadas com a perda de espaços institucionais e instrumentos de trabalho, com a exclusão na estrutura organizacional e administrativa do órgão, a redução do número das profissionais sem a devida reposição mediante concurso público, as dificuldades encontradas pelas profissionais no cotidiano de cada espaço de trabalho na Previdência que inviabilizam o desenvolvimento das atividades sob os princípios e diretrizes concernentes com a defesa do direito da Previdência Pública.

Estas contramarchas do Serviço Social no INSS são exemplos das incidências de reformas realizadas no âmbito da Previdência Social para a profissão que inclusive deixou de ser um serviço previdenciário e tornou-se uma atividade auxiliar do seguro social voltada mais especificamente para a atuação no âmbito da assistência na medida em que presta

serviço para a viabilização das condições de acesso ao Benefício de Prestação Continuada às pessoas com deficiência e idosas, o que tornou a intervenção profissional restrita e desfocada dos fins previdenciários, atendendo uma demanda meramente assistencial.

Este processo contraditório vivenciado no cotidiano dos Assistentes Sociais nas Agências e Gerências Executivas do INSS corresponde à dinâmica macro do sistema econômico e político estabelecido em que o Brasil, com suas particularidades de país dependente e seguindo as diretrizes neoliberais com a primazia do capital financeiro, muito embora conceitualmente na Constituição Federal se garanta um sistema de proteção social amplo, na realidade não se teve a plena regulação estatal para efetivá-lo. Pelo contrário, todo direcionamento dos governantes foi de efetivação das condições para não intervenção estatal na área social, ou quando ocorre, reforça a linha assistencialista na prestação dos serviços previdenciários.

Em virtude das deliberações dos governantes nos últimos anos, e mais precisamente com o atual Presidente da República Jair Bolsonaro, está configurado um cenário de privilegiamento do capital financeiro, pagamento de dívidas públicas, redução dos gastos do governo com as políticas públicas sociais e conseqüentemente a desestruturação do sistema de proteção social com enfoque para a Previdência Social.

Assim, todas as estratégias governamentais para enfraquecimento da Previdência Pública implementadas com as reformas, a partir da década de 1990, negam os direitos assegurados, retiram conquistas dos cidadãos brasileiros que deveriam ter um sistema de proteção social que de fato atendesse às suas reais necessidades e, assim, vai se configurando uma descaracterização da Seguridade Social como uma política pública de acordo com os princípios e diretrizes aos quais foi estruturado.

Evidencia-se, portanto, o retorno do Seguro Social como diretriz da relação estabelecida entre os que desejam ter “proteção social” e pagam pelos planos privados de previdência, com desdobramentos favoráveis ao mercado financeiro do capital, via regime de capitalização. E para os que não tem condições de pagar os planos privados, viver com os irrisórios benefícios e serviços previdenciários viabilizados pelo INSS.

Com as reformas realizadas no âmbito da Previdência Social, e todo o processo de desproteção social, afere-se a consolidação da perspectiva do cidadão consumidor (MOTA, 1995) na medida em que diante das perdas e dificuldades em ter acesso à cobertura previdenciária no âmbito da Previdência Pública, aqueles cidadãos que podem pagar por

um melhor plano de previdência, acessam o mercado financeiro e adquirem plano de previdência privada. E para os trabalhadores, que contribuem financeiramente e dependem dos benefícios e serviços do INSS, estes têm acesso à previdência social básica que, via de regra, não assegura as condições plenas de sobrevivência, restando as ações assistencialistas para os milhões de trabalhadores brasileiros que estão fora do mercado de trabalho formal.

Desta forma, o sistema de proteção social brasileiro foi sendo estruturado em dois principais eixos: a previdência para os trabalhadores inseridos formalmente no mercado de trabalho, na sua relação do Seguro Social, e as ações assistencialistas direcionadas aos pobres que dependem das benesses do Estado, totalmente diferente do que aconteceu com os países avançados da Europa cujo padrão keynesiano proporcionou a implantação de sistemas diversificados.

Especificamente quanto à questão do Seguro Social o que se evidencia é que a Previdência sempre esteve sustentada nos princípios dessa relação de “compra” e acesso aos benefícios e serviços previdenciários, antes de uma forma mais evidente como nas experiências das CAP e IAP em que somente categorias de trabalhadores poderiam comprar os planos de previdência e, após a Constituição Federal de 1988, nos moldes da Seguridade Social, sob a perspectiva da conquista do direito à Previdência após reabertura democrática brasileira, em que pese a ideia de direito conquistado, ainda sim a condição para acesso à Previdência está intimamente relacionada à condição de pagamento através das contribuições estabelecidas nas regras dos Regimes. Tem-se, assim, uma (re)atualização do Seguro Social na sua relação de condição de contribuição para o acesso ao direito previdenciário assegurado pelo INSS e um impulsionamento para a compra de planos de previdência privada com privilegiamento do mercado financeiro pelo regime de capitalização frente ao desmonte da Previdência Pública empreendido pelas reformas.

Além disso, as mudanças realizadas a partir da reforma administrativa decorrente da Emenda Constitucional N°19/98 incidindo significativamente a Previdência Social e, conseqüentemente, a reestruturação do INSS, viabilizou a racionalização do trabalho como estratégia do próprio capital de extrair a mais valia e explorar cada vez mais o trabalhador e, nesse sentido, o assistente social, como servidor público do INSS, teve suas condições de trabalho e espaço sócio-ocupacional comprometido na medida em que o foco voltou-se para a execução do trabalho para alcance de metas, mesmo que isso significasse na

diminuição da qualidade do trabalho prestado aos usuários, afetando a intervenção profissional nas suas dimensões teórico-metodológicas e técnico-operativas.

Ou seja, a racionalização do trabalho é uma das estratégias do capital para controlar os processos de trabalho incrementando a mais valia e explorando o trabalho da classe trabalhadora deste setor. No INSS, a partir de 2003 várias mudanças foram implementadas nos processos de trabalho de todos os servidores públicos, inclusive os assistentes sociais.

Essa lógica se concretiza no cotidiano das Agências do INSS e repercute significativamente nas condições e execução de trabalho dos Assistentes Sociais que atuam nesta instituição previdenciária na medida em que o Serviço Social como serviço previdenciário se desestrutura formalmente e se direciona o trabalho dos Assistentes Sociais como atividade auxiliar com enfoque para o benefício assistencial, o BPC, voltado para as pessoas com deficiência e idosos.

Além disso, os assistentes sociais do INSS têm seus processos de trabalho controlados por diversas ferramentas institucionais e submetidos ao controle rígido do atingimento das metas o que pode ocasionar o direcionamento para realização de atividades prioritárias para este fim de controle e análise dos indicadores/metras que são estabelecidos pelo INSS. Este fato limita ainda mais a atuação dos profissionais, conforme previsto na Matriz, limitando sua autonomia e amplitude de atuação conforme estabelecida no Manual Técnico do Serviço Social.

Esse controle de metas está mais acentuado ainda diante do novo cenário de atuação dos Assistentes Sociais em virtude da pandemia pois o trabalho está sendo realizado remotamente na modalidade *home office*.

Dessa forma, e pela lógica institucional de potencializar a utilização dos canais via internet através de atendimentos impessoais pelo Meu INSS, faz com que cada vez mais as condições de um trabalho qualificado sob a perspectiva do direito e que contribua de fato com o usuário para o usufruto dos benefícios e serviços previdenciários se tornem precarizadas e fragilizadas, o que contribui para a deslegitimação da importância do Serviço Social na Previdência.

Todas as mudanças realizadas pelos governantes que impactaram a Previdência Social no que se refere à reestruturação dos processos de trabalho, das estruturas organizacionais, as reformulações nas condições de trabalho dos Assistentes Sociais, às

condições de acesso aos serviços e benefícios previdenciários direcionam para o principal objetivo: o enfraquecimento da Previdência Pública com perdas de direitos aos usuários e o estímulo para o sistema de capitalização, sob a ótica do Seguro Social, em detrimento da Seguridade Social com a responsabilização do Estado em garantir um sistema de proteção social de qualidade.

Essas modificações que impactaram o Serviço Social no INSS contribuíram para a que a intervenção profissional não avançasse o processo de consolidação sob a égide dos princípios e diretrizes contidas na Matriz Teórico Metodológica do Serviço Social da Previdência que foi um marco histórico e político da categoria em defesa da Previdência Pública e do seu espaço sócio-ocupacional.

Apesar disso, certamente avanços foram possíveis a partir da Matriz tais como a realização de programas e projetos realizados pelas Assistentes Sociais a partir dos estudos dos perfis dos usuários das Agências do INSS sobre suas condições sócio econômicas; a categoria investiu na sua qualificação acadêmica, política através dos cursos de pós graduação realizados, criação de grupos de estudos, supervisão técnica e participação em eventos da categoria realizados regional e nacionalmente, além de ter aumentado a produção intelectual sobre a Previdência e o Serviço Social com divulgação nos vários eventos e publicação em anais, periódicos e livros, embora ainda escassos.

O que está em vias de efetivação é extinguir o Serviço Social da Previdência sendo o Assistente Social penalizado duas vezes: primeiro por sofrer toda a depreciação tanto das suas condições de trabalho, do seu significado como profissão dentro da política previdenciária quanto da sua intervenção profissional; segundo como trabalhador assalariado que terá que trabalhar mais para receber um mínimo de aposentadoria dentro das regras vigentes após as Reformas.

Diante desse cenário grave do Serviço Social da Previdência, ter como referência a trajetória de luta e conquistas por parte da categoria é imprescindível para que as profissionais tenham a consciência que é árdua a trajetória profissional dentro da instituição previdenciária. Além disso, cada vez mais se torna relevante a reflexão e compreensão dos processos sociais contraditórios na sua dimensão histórica e objetiva, a partir das ações dos sujeitos envolvidos.

Frente aos novos desafios postos para a profissão, vai exigir e requisitar uma análise crítica mais aprofundada por parte dos profissionais para encontrar alternativas e

soluções para fortalecer a unidade da categoria no Brasil inteiro, agilizar a mobilização política com persistência e foco na busca do alcance dos seus objetivos em defesa do seu espaço sócio-ocupacional e da própria continuidade da profissão dentro da Previdência Social.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Marina Maciel. **Serviço Social e a organização da cultura**: perfis pedagógicos da prática profissional. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2016.
- ABREU, Marina Maciel; LOPES, Josefa Batista. **O Plano Básico de Ação do Serviço Social no INPS – 1972**: racionalidade técnica modernizadora no serviço assistencial da política previdenciária. São Luís, 2004.
- ALVES, Luciana Sousa. A institucionalização do serviço social na política de previdência social brasileira: desafios contemporâneos. *In*: JORNADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 10., São Luís, 2019. **Anais** [...], São Luís – MA, 2019.
- ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil**: (Collor, FHC e Lula). Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2004.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra-Reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.
- BEZERRA, Maria Clara Ezequiel; AGUIAR, Cristiane Tavares de; CHAGAS, Bárbara da Rocha Figueiredo. Previdência social em contrarreforma: dilemas ético-políticos para o serviço social. *In*: JORNADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 9., São Luís, 2019. **Anais** [...], São Luís – MA, 2019.
- BOHNEN, Bruna. **Uma análise dos regimes de financiamento da Previdência Social frente aos princípios norteadores da Seguridade Social**: sistema de Repartição Simples e Sistema de Capitalização. 2019. 58 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade de Santa Cruz do Sul, 2019.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social na América Latina após o dilúvio neoliberal**. Observatório da Cidadania, 2007.
- BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. **O Financiamento da Seguridade Social no Brasil no Período 1999 a 2004**: quem paga a conta? 6 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.poteresocial.com.br/site/wp-content/uploads/2017/08/1WZHUEB.pdf> Acesso em: 20 mar. 2019.
- BRAGA, Léa; CABRAL, Maria do Socorro Reis. (org.). **O Serviço Social na Previdência**: trajetória, projetos profissionais e saberes. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BRASIL. **Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l3807.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3807.htm). Acesso em: 20 mar. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília: MPAS, Assessoria Social (ACS), 1996.

BRASIL. Instituto Nacional de Seguro Social. **Matriz teórico-metodológica do serviço social na Previdência Social** - Brasília: MPAS, 1995a. 32 p.

BRASIL. Ministério de Administração e Reforma (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília (DF), 1995b.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de Previdência Social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm). Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999**. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nºs 8. 212 e 8.213/ 24/07/91 e dá outras providências. Brasília, 1999a. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9876.htm#:~:text=LEI%20No%209.876%2C%20DE,1991%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9876.htm#:~:text=LEI%20No%209.876%2C%20DE,1991%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias). Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 3.048, de 06 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, 1999b. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm). Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. Comissão da Ordem Social Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. **Anais das Comissões da Assembleia Nacional Constituinte**. Brasília: SEEP, 1999c.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm). Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Seguro Social. **Manual Técnico do Serviço Social. Diretoria de Saúde do Trabalhador DIRSAT - INSS**. Brasília: DIRSAT, 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Brasília (DF), 2019. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 03 nov. 2019.

BRITO, Hevilda Salomão; MELO, Romain Murray. **O INPS e a prática do Serviço Social: uma discussão na realidade maranhense.** São Luís, 1983.

CABRAL, Maria do Socorro Reis. As políticas brasileiras de seguridade social: a Previdência Social. *In: CAPACITAÇÃO em serviço social e política social.* Brasília: CEAD/UnB, 2000. (Módulo 3).

CABRAL, Maria do Socorro Reis; BRAGA, Lea (org.). **O Serviço Social na Previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes.** São Paulo: Cortez, 2008.

CARDOSO, Franci Gomes. Sobre o método marxiano do ser social. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v.1, n.1, jul./dez. 1995.

CARIAGA, Maria Helena; PEREIRA, Sandra de Oliveira Gomes. Os desafios e contradições do processo de trabalho das assistentes sociais do INSS Tocantins. *In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL*, 16., Vitória, 2018. **Anais [...]**, Vitória – ES, 2018.

CARTAXO, Ana Maria Baima; CABRAL, Maria do Socorro Reis. O processo de desconstrução e reconstrução do projeto do serviço social na previdência: um registro de resistência e luta dos assistentes sociais. *In: BRAGA, Léa; CABRAL, Maria do Socorro Reis. (org.). O Serviço Social na Previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes.* 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 156-184.

CASTILHO, Daniela Ribeiro; LEMOS, Esther Luíza de Souza; GOMES, Vera Lúcia Batista. Crise do capital e desmonte da Seguridade Social: desafios (im)postos ao Serviço Social. **Serviço Social & Sociedade**, n. 130, p. 447-466, set./dez. 2017.

CAVALCANTI, Cláudia Chaves Goiana; SENA, Kaline Leite. **A (re)construção do espaço ocupacional do serviço social previdenciário: o exercício profissional do assistente social na Agência da Previdência Social do Paulista (PE).** *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS*, 15., Olinda, 2019. **Anais [...]**, Olinda - PE, 2016.

CONH, Amélia. **Previdência Social e Processo Político no Brasil.** 1. ed. São Paulo: Ed. Moderna, 1980.

COSTA, Lúcia Cortes da. O Governo FHC e a Reforma do Estado Brasileiro. *In: CAPACITAÇÃO em Serviço Social e Política Social: reprodução, trabalho e Serviço Social.* Brasília: CEAD, 1999.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na sociedade brasileira.** São Paulo: Cortez, 2004.

ENNES, Lydimara Lamarca. **Trabalho e Serviço Social: o trabalho do Assistente Social na Previdência Social brasileira no contexto da contra-reforma do Estado.** 2012. 197 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal de Juiz de Fora, 2012.

FERNANDES, Valmara Pordeus de Oliveira. **Instrumentalidade do Serviço Social na previdência social no Brasil contemporâneo**. 2010. 174 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social, Formação Profissional, Trabalho e Proteção Social; Serviço Social, Cultura e Relações) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e *Welfare State*: estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 201-234, abr. 2006.

GUEDES, Olegna de Souza; FORTUNA, Sandra Lourenço de Andrade. A produção do conhecimento e o projeto ético político do Serviço Social. **Katálisis**, Florianópolis, v. 23, n. 1, p. 25-33, jan./abr. 2020. ISSN 1982-0259.

GUILHON, Maria Virginia Moreira. **A origem e desenvolvimento do Instituto de Previdência do Estado do Maranhão**: interesses e processos de intermediação (1938-1982). 1996. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, 1996.

GUZZO, Maria Stela Premoli. Serviço social na previdência social: um breve histórico do serviço social na previdência e suas implicações na atualidade. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 15., Olinda, 2019. **Anais [...]**, Olinda - PE, 2016.

HONORATO, Cezar. O Fundo Público e as relações entre Estado e Cidadania. **HEERA – Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada**, Juiz de Fora, v. 3, n. 4, p. 20-36, jan./jun. 2008.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Mundialização do capital, “questão social” e Serviço Social no Brasil. **Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**, n. 21, p. 117-139, 2008. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/viewFile/93/85>. Acesso em: 01 out. 2020.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 2003.

JESUS, Júlio César Lopes de. A expropriação da previdência pública como estratégia de financeirização do capital. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 131, p. 155-174, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n131/0101-6628-sssoc-131-0155.pdf>. Acesso em: 01 out. 2020.

LIMA, Maurício. Lula afina a orquestra. **Revista Veja**, São Paulo, n. 1815, p. 45- 48, 13 de agosto de 2003.

LOPES, Andréa Cristina de Oliveira; AMORIM, Andrêssa Gomes Carvalho de; DIAS, Ekiely Bomfim Luna. Possibilidades e limites do exercício profissional da (o) assistente social no instituto nacional do seguro social. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 16, 2019. **Anais** [...], v. 16, n. 1, 2019.

LOPES, Josefa Batista. **O Serviço Social na América Latina**: nas malhas da modernização conservadora e do projeto alternativo de sociedade. 1998. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1998.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARQUES, Raphael Pereira. A capitalização perversa da PEC nº 06/19, uma nova proposta de reforma da previdência. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 16., Brasília, 2019. **Anais** [...], Brasília -DF, 2019.

MATTOS, Fernanda. Do conservadorismo à tradição marxista: rumos políticos do Serviço Social na previdência. **Katálysis**, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 182-190, jul./dez. 2015.

MEDEIROS, Cassia Faria de; LUDOVICO, Maura Roberta Guilherme de Lima. Perspectivas e desafios da atuação dos/as Assistentes Sociais no contexto da contrarreforma da previdência. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 16., 2019. **Anais** [...], v. 16, n. 1, 2019.

MOREIRA, Joana Idayanne Silveira. **Serviço social na previdência social**: uma análise da profissão a partir dos documentos que nortearam sua atuação profissional. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 15., Olinda, 2019. **Anais** [...], Olinda - PE, 2016.

MOREIRA, Joana Idayanne Silveira; MACEDO, Alano Carmo. Serviço Social na previdência social: gênese, desenvolvimento e perspectivas contemporâneas. **SER Social**, Brasília, v. 19, n. 40, p. 31-48, jan./jun. 2017.

MOREIRA, Marinete Cordeiro. **O Serviço Social do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS a partir da década de 90**: uma análise da implantação da Matriz Teórico Metodológica. 2005. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2005.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura de crise e Seguridade Social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

MUSTAFA, Patrícia Soraya; BUENO, Bruna. A atual (2019) contrarreforma da previdência social sob a égide do capital financeiro: análises críticas. **Serviço Social em revista**, Londrina, v. 23, n.1, p 256-278, jul./set. 2020.

NETTO, José Paulo. **A construção do projeto ético-político do Serviço Social frente à crise contemporânea**. Brasília, CFESS/ABEPSS/Cead/UNB, 1999. (Capacitação em

Serviço Social e Política Social: Módulo I: Crise Contemporânea, questão social e Serviço Social).

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. 6.ed. São Pulo: Cortez, 2002.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sônia M. Fleury. **(IM) Previdência Social**: 60 anos de história da Previdência no Brasil. Petrópolis, Vozes; Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1985.

PACHECO, Symone Dalma F. **Seguridade Social e ajuste neoliberal**: a tensão entre os direitos e os benefícios assistenciais na previdência brasileira. 2008. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Maranhão, 2008.

PAIVA, Sara Daltro Tavares *et al.* **O Serviço Social na Previdência Social**: limites e possibilidades no trabalho profissional dos/as assistentes sociais no INSS-GEX/Belém. *In*: JORNADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 9., São Luís, 2019. **Anais [...]**, São Luís – MA, 2019.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do estado dos anos 90**: Lógica e Mecanismos de Controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da reforma do Estado, n.1).

PRADO, Fernanda de Oliveira; DUARTE, Evaristo Emigdio Colmán. A racionalização do trabalho dos assistentes sociais do INSS. **Katálysis**, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 162-171, jul./dez. 2015.

RAICHELIS, Raquel. O Assistente Social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 107, p. 420-437, jul./set. 2011.

RIBEIRO, Isabela Ramos. Estado, planejamento e fundo público no capitalismo dependente brasileiro. **Revista de Políticas Públicas**, v. 22, n. 1, p. 465-482, 2018.

Disponível em:

[www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/download/.../5519](http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/download/.../5519). Acesso em: 20 mar. 2019.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.104, p. 605-631, 2010.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em revista**, Londrina, v. 14, n.2, p. 04-22, jan./jun. 2012.

SALVADOR, Evilásio. Política pública de previdência social no Brasil: impasses contemporâneos. [Entrevista concedida a] Salviana de Maria Pastor Santos Sousa. **Revista de Políticas Públicas**, v. 20, n. 2, p. 715-729, 2016.

SALVADOR, Evilásio da Silva. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017.

SALVADOR, Evilásio; BOSCHETTI, Ivanete. A reforma da previdência social e os impactos no mercado de trabalho. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 70, 2002.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **A reforma da previdência: privatização exclusão social**. 1999 Disponível em: <http://www.pt.org.br/assessor/prevton.htm>. Acesso em: 20 mar. 2019.

SEVERIANO, Evania Oliveira. Tendências e impasses da seguridade social e o futuro da previdência no brasil contemporâneo. **Revista de Políticas Públicas**, v. 20, n. 2, p. 669-690, 2016.

SILVA, Ilse Gomes. **Participação Popular e “Reforma” do Estado brasileiro nos anos 90: contradições e impasses**. 2001. 296 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. Serviço Social no INSS – luta para garantir direitos e cidadania. **Revista Inscrita CFESS**, ano II, n. 5, 1999.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Previdência Social um direito conquistado: resgate histórico, quadro atual e propostas de mudanças**. Maranhão: Sindicato dos trabalhadores em Saúde e Previdência, 1995. 272 p.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da; JESUS, Júlio César Lopes de. Contrarreforma trabalhista e previdenciária: implicações para os trabalhadores. **Revista de Políticas Públicas**, vl. 21, n. 2, p. 577-602, 2017.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). **O Serviço Social e o popular: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SOUZA, Ana Patrícia dos Anjos. **A Previdência como direito no Brasil e a inserção do Serviço Social: afirmação e negação de direitos face à ideologia neoliberal e a incidência no Serviço Social do INSS em São Luís**. São Luís, 2006.

SOUZA, Simone Moreira dos Santos. **Serviço social na Previdência: um estudo a partir da produção na área (2010-2014)**. 2016. 115 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2016.

SOUZA, Edvânia Ângela de; ANUNCIACÃO, Luís. Narrativas de sofrimento e trabalho profissional do Serviço Social da Previdência Social em tempos de indústria 4.0. **Serviço Social & Sociedade**, n. 138, p. 215-241, maio/ago. 2020

SOUZA, Leidiany Marques de; GOMES, Vera Lúcia Batista. O trabalho do assistente social no Instituto Nacional do Seguro Social/ INSS-PA: dos direitos previdenciários a operacionalização do Benefício de Prestação Continuada (BPC). *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS*, 15., Olinda, 2019. **Anais** [...], Olinda - PE, 2016.

TEIXEIRA, Andréa de Paula. A Contra-Reforma da Previdência Social: uma análise sobre o significado da emenda Constitucional nº. 20. *In: CADERNO de Comunicações do II Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade*, 2000.

VALES, Ana Carla Bezerra *et. al.* Breve análise dos impactos das (contra) reformas na previdência social brasileira e os desafios para a atuação profissional do assistente social: avanços e limites. *In: JORNADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS*, 7., São Luís, 2015. **Anais** [...], São Luís – MA, 2015.

YAZBEK, Maria Carmelita. Análise da Matriz Teórico- Metodológica do Serviço Social no INSS (1995), considerando a política previdenciária, suas determinações sócio-históricas e o projeto hegemônico do Serviço Social. *In: BRAGA, Léa; CABRAL, Maria do Socorro Reis. (org.). O Serviço Social na Previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes.* 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

YAZBEK, Maria Carmelita. Entrevista. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 20, n. 39, p. 257-266, jan./jun. 2020.

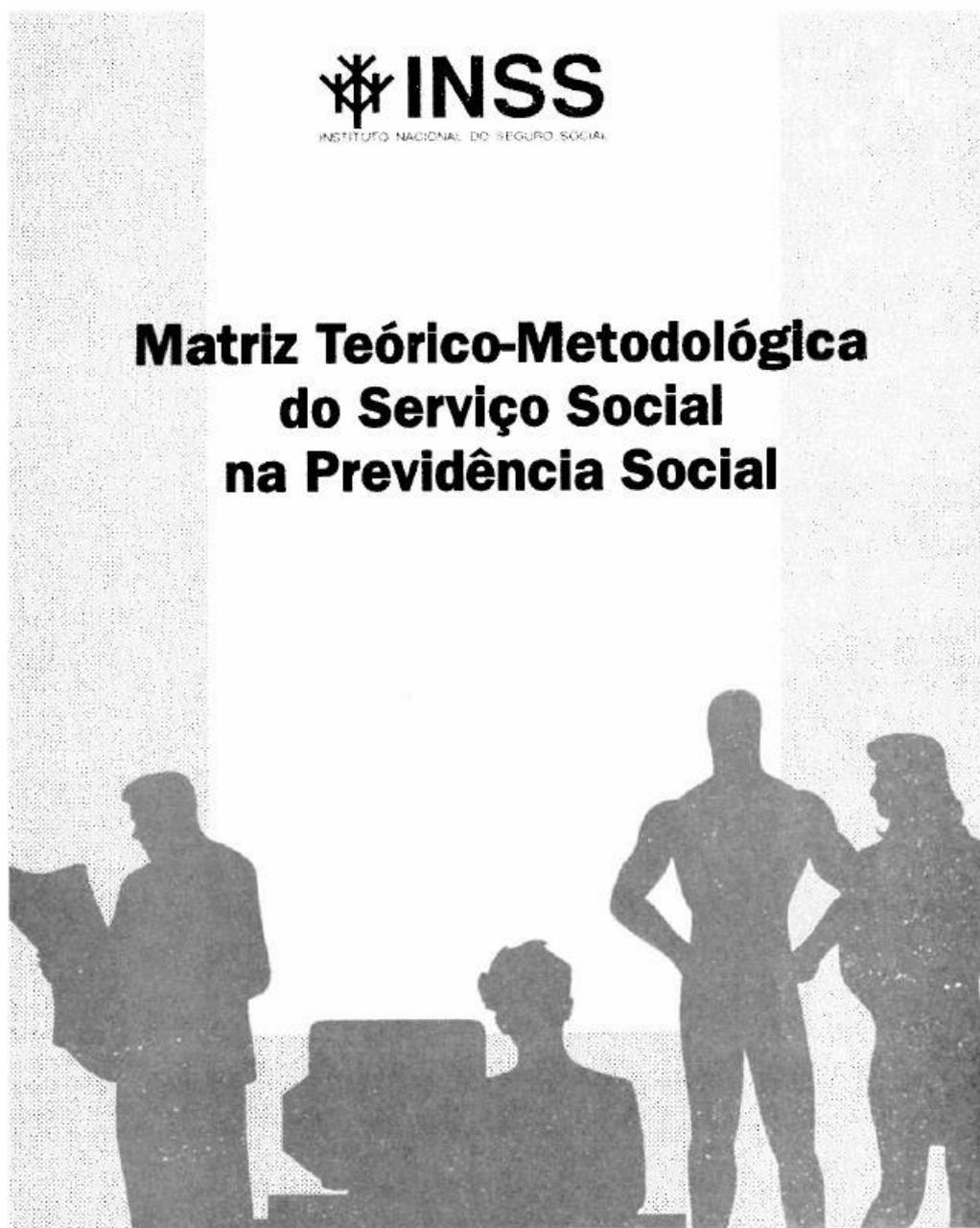
**APÊNDICE A- QUADRO DEMONSTRATIVO DOS ARTIGOS SOBRE O SERVIÇO SOCIAL NO INSS IDENTIFICADOS EM REVISTAS E EVENTOS CIENTÍFICOS DA ÁREA/ 2021.**

<b>ANAIS EVENTOS</b>			
<b>EVENTO</b>	<b>EDIÇÃO</b>	<b>TEMA</b>	<b>AUTORES</b>
<b>Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS)</b>	16ª CBAS Brasília - DF, 30 de outubro a 3 de novembro de 2019	Possibilidades e limites do exercício profissional da (o) assistente social no Instituto Nacional do Seguro Social	Andréa Cristina de Oliveira Lopes;  Andrêssa Gomes Carvalho de Amorim;  Ekiely Bomfim Luna Dias
	16ª CBAS Brasília - DF, 30 de outubro a 3 de novembro de 2019	Perspectivas e desafios da atuação dos/as assistentes sociais no contexto da contrarreforma da previdência	Cassia Faria de Medeiros;  Maura Roberta Guilherme de Lima Luduvico
	15º CBAS Olinda - PE, 5 e 9 de setembro de 2016	A (re)construção do espaço ocupacional do serviço social previdenciário: o exercício profissional do assistente social na Agência da Previdência Social do Paulista (PE)	Claudia Chaves Goiana Cavalcanti;  Kaline Leite Sena
	15º CBAS Olinda - PE, 5 e 9 de setembro de 2016	Serviço social na previdência social: um breve histórico do serviço social na previdência e suas implicações na atualidade	Maria Stela Premoli Guzzo
	15º CBAS Olinda – PE, 5 e 9 de setembro de 2016	Serviço social na previdência social: uma análise da profissão a partir dos documentos que nortearam sua atuação profissional	Joana Idayanne Silveira Moreira
	15º CBAS Olinda – PE, 5 e 9 de setembro de 2016	O trabalho do assistente social no Instituto Nacional do Seguro Social/ INSS-PA: dos direitos previdenciários a operacionalização do Benefício de Prestação Continuada (BPC)	Leidiany Marques de Souza;  Vera Lúcia Batista Gomes

<b>Jornada Internacional de Políticas Públicas (JOINPP)</b>	IX JOINPP São Luís – MA, 20 a 23 de agosto de 2019	O SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA SOCIAL: Limites e possibilidades no trabalho profissional dos/as assistentes sociais no INSS-GEX/Belém.	Sara Daltro Tavares Paiva;  Jefferson Franco Rodrigues;  Diego de Almeida Amoras;  Vanessa Khrisllen Pinheiro Ferreira;  Stephanne Margalho dos Santos
	IX JOINPP São Luís – MA, 20 a 23 de agosto de 2019	A institucionalização do serviço social na política de previdência social brasileira: desafios contemporâneos	Luciana Sousa Alves
	IX JOINPP São Luís – MA, 20 a 23 de agosto de 2019	Previdência social em contrarreforma: dilemas ético-políticos para o serviço social	Maria Clara Ezequiel Bezerra;  Cristiane Tavares de Aguiar;  Bárbara da Rocha Figueiredo Chagas
	VII JOINPP São Luís – MA, 25 a 28 de agosto de 2015	Breve análise dos impactos das (contra) reformas na previdência social brasileira e os desafios para a atuação profissional do assistente social: avanços e limites	Ana Carla Bezerra Vales;  Carmem Gabriella Bezerra Vales;  Heloyse Ferreira da Silva Melo  Laice da Silva Barbosa Damaceno  Leid Jane da Silva Modesto
<b>Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS)</b>	XVI ENPESS Vitória - ES 02 a 07 de dezembro de 2018	Os desafios e contradições do processo de trabalho das assistentes sociais do INSS Tocantins	Maria Helena Cariaga;  Sandra de Oliveira Gomes Pereira

<b>REVISTAS</b>			
<b>REVISTA</b>	<b>EDIÇÃO</b>	<b>TEMA</b>	<b>AUTORES</b>
<b>Revista Katálysis</b>	Revista v. 18, n. 2, p. 182-190, jul./dez. 2015	Do conservadorismo à tradição marxista: rumos Políticos do serviço social na previdência	Fernanda Mattos
	Revista v. 18, n. 2, p. 162-171, jul./dez. 2015	A racionalização do trabalho dos assistentes sociais do INSS	Fernanda de Oliveira Prado;  Evaristo Emigdio Colmán Duarte
<b>Revista Inscrita CFESS</b>	CFESS, ano II, n.5. 1999	Serviço Social no INSS – luta para garantir direitos e cidadania.	Maria Lúcia Lopes da Silva
<b>Revista Serviço Social e Sociedade</b>	Revista n. 130, p. 447-466, set./dez. 2017	Crise do capital e desmonte da Seguridade Social: desafios (im)postos ao Serviço Social	Daniela Ribeiro Castilho;  Esther Luíza de Souza Lemos;  Vera Lúcia Batista Gomes
	Revista n. 138, p. 215-241, maio/ago. 2020	Narrativas de sofrimento e trabalho profissional do Serviço Social da Previdência Social em tempos de indústria 4.0	Edvânia Ângela de Souza;  Luís Anunciação

**ANEXO A- MATRIZ TEÓRICO-METODOLÓGICA DO SERVIÇO SOCIAL NA  
PREVIDÊNCIA SOCIAL**



© - Ministério da Previdência e Assistência Social

1ª edição - 1994

2ª tiragem - 1995

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

Tiragem: 8.000 exemplares

Edição: Instituto Nacional do Seguro Social  
Divisão do Serviço Social  
Esplanada dos Ministérios, Bloco F  
Anexo do Edifício-Sede, Ala "B", 2º andar, Sala 247  
Tels.: (061) 317-5546 - Fax: 317-5503  
70059-900 - Brasília-DF

Distribuição: Assessoria de Comunicação Social/MPAS  
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, 8º andar, Sala 825.  
Tels.: (061) 224-0914 / 224-7816  
Fax: (061) 225-6903 / 226-6696 / 225-6874  
Telex: (61) 1275  
70059-900 - Brasília-DF

Distribuição Interna

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

#### FICHA CATALOGRÁFICA

M433t Matriz teórico-metodológica do serviço so-  
cial na Previdência Social. - Brasília:  
MPAS, 1995.  
32 p.  
1. Serviço social. I. Brasil. Ministério  
da Previdência e Assistência Social  
(MPAS).

CDD-361

**SUMÁRIO**

APRESENTAÇÃO .....	
PARADIGMA DO SERVIÇO SOCIAL NO INSS	
INTRODUÇÃO .....	
1 . FUNDAMENTOS .....	
1.1 - Concepção da Política Previdenciária .....	
1.2 - Concepção do Serviço Social na Previdência .....	
2. BASES ÉTICO-LEGAIS .....	
3. OBJETIVOS .....	
4. ESTRATÉGIAS GERAIS .....	
5. METODOLOGIA .....	
5.1 - Questão do Método .....	
5.2 - Ações Profissionais .....	
5.2.1 - Socialização das Informações Previdenciárias .....	
5.2.2 - Ações de Fortalecimento do Coletivo .....	
5.2.3 - Assessoria .....	
5.3 - Instrumentos e Técnicas .....	
5.3.1 - Parecer Social .....	
5.3.2 - Recursos Materiais .....	
5.3.3 - Pesquisa Social .....	
6. GLOSSÁRIO .....	
7. BIBLIOGRAFIA .....	

Nota: este documento foi escaneado e transcrito por um software OCR. Dessa forma, talvez possua erros com nomes próprios, acentuação, números, etc.

## **APRESENTAÇÃO**

Este documento emergiu das inquietações e indagações dos profissionais de Serviço Social do Instituto Nacional do Seguro Social-INSS na busca de um novo pensar e fazer profissional capazes de responder às demandas sócio-institucionais face à conjuntura brasileira.

Nenhuma instituição é uma ilha, pois a sociedade em que ela se insere é mutável. Tal fato implica no movimento constante de renovação da instituição diante dos desafios postos pela sociedade.

Daí, a emergência de novos paradigmas sendo que o formulado pelo Serviço Social procura pontuar outra matriz teórico-metodológica que certamente servirá de balizamento e referência ao corpo de profissionais da Previdência Social.

Vale ressaltar que este Paradigma constitui-se num momento ímpar, sem dúvida, para o Serviço Social do Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, pela análise e crítica que proporciona.

O Paradigma resulta também do ápice das discussões ocorridas desde 1991, ocasião em que foram apresentadas e aprovadas propostas de trabalho pelo conjunto dos assistentes sociais, sob a coordenação da Divisão de Serviço Social, para elaboração do Modelo Conceitual de Benefícios e Serviços Previdenciários.

Queremos dedicá-lo a todos os assistentes sociais que fazem esta Instituição e que, em seu cotidiano, conduzem o trabalho com compromisso profissional, colocando seu saber específico a serviço dos usuários da Previdência Social.

É nosso dever de justiça registrar a participação dos assistentes sociais que foram incumbidos da missão de proceder à sistematização final do documento: Adriana Maria Duarte Cancelli (mestra em Serviço Social), Ana Maria Baima Cartaxo (professora Universitária e mestra em Serviço Social), Maria de Jesus Silva (pesquisadora social) e Maria do Socorro Reis Cabral (professora universitária e mestra em Serviço Social).

## **PARADIGMA DO SERVIÇO SOCIAL NO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL- INSS**

### **INTRODUÇÃO**

Este paradigma aponta objetivamente para um grande marco na trajetória do Serviço Social na área da Previdência Social. Revela uma opção clara e fundamentada pelos princípios democráticos que buscam recuperar e resgatar o exercício da cidadania e do direito.

Nele está expressa a confluência da elaboração dos Regionais, das reflexões dos assistentes sociais participantes da área acadêmica, dos movimentos da categoria, da direção de entidades representativas, de debates de diferentes fóruns, de movimentos previdenciários aliados ao espaço propício construído pela Divisão de Serviço Social da Direção Geral do Instituto Nacional do Seguro Social-INSS.

Após 15 (quinze) anos de exercício de um modelo com matriz teórico-metodológica funcionalista - Plano Básico de Ação-PBA-1978, sem nenhuma alteração ao longo destes anos, o presente Paradigma reflete a vontade política de reversão pela reconstrução do fazer profissional do Serviço Social de forma que não seja mero interlocutor em si mesmo mas que se posicione no interior da Instituição. Isto levou a construção de uma proposta que remete ao embate das relações concretas constitutivas da própria Previdência Social. Uma posição que emerge da prática, realimenta-se na teoria para estar caminhando na direção de uma nova prática, e que portanto, contém um poder dialético.

A linha teórico-metodológica assumida rompe com a linha da idealização adotada no Plano Básico de Ação-PBA-1978, construindo uma proposta dentro de outro patamar de reflexão de outras bases ético-legais, fundamentos, estratégias e ações norteadas por princípios concretos da realidade que exige do profissional o enfrentamento do desafio de novas respostas. Elas fluem de como se dá a Previdência Social enquanto direito do trabalhador, um direito constitucional. Assim, lida-se com noções históricas, sociais, econômicas, políticas, partindo-se de uma realidade ao tratar-se de questões objetivas, históricas, espaciais, brasileiras e de políticas do trabalhador.

O momento da elaboração tem claro o quadro social, econômico e político atual, assolado por uma profunda crise que se expressa na deterioração das condições de vida da população, no agravamento das desigualdades sociais, no desmantelamento das políticas públicas. Por outro lado, observa-se a afirmação de projetos políticos diferentes sobre o papel do Estado, que se expressa nas diferentes propostas em discussão sobre a Previdência Social, de afirmação ou negação da Previdência Pública.

Este quadro se revela por dados estatísticos que mostram que: 64 (sessenta e quatro) milhões de pessoas no Brasil sobrevivem abaixo da linha da pobreza; mais de 30 (trinta) milhões destas em absoluta miséria; 23% (vinte e três por cento) da população que trabalha ganha menos de que  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário mínimo. No Nordeste este número é de 44% (quarenta e quatro por cento) (Yasbeck, 1993). Segundo dados da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE-1992, 8,4% (oito vírgula quatro por cento) da população não têm salário e trabalham em troca de casa e comida; 67% (sessenta e sete por cento) dos brasileiros não comem o mínimo de 2.400 (dois mil quatrocentos) calorias/dia indicado como necessário pela Organização Mundial da Saúde-OMS; e atualmente um trabalhador brasileiro ganha 40% (quarenta por cento) menos do que há 10 (dez) anos atrás. Por outro lado, 3% (três por cento) da população percebe acima de 20 (vinte) salários mínimos e uma parcela ainda menor "... ostenta símbolos de riqueza e luxo, competindo em termos de renda com os mais abastados europeus" (CF Anfp, 1993:7).

No âmbito desta situação, as políticas sociais estão sendo discutidas quanto à sua redução com extinção de alguns programas. A Política Previdenciária está na revisão constitucional, no centro das discussões, tendo como retórica a sua inviabilidade. Os problemas da Previdência, no entanto, são precipuamente de ordem estrutural, estando ancorados nos próprios problemas da sociedade brasileira e podem ser apontados como: cálculo dos benefícios embora corrigidos, continua pela média, o que reduz drasticamente o salário; a fragilidade de sua receita que incide principalmente sobre o salário, a sonegação e as fraudes. Urge, portanto, reestruturá-la, corrigindo distorções e afirmando o seu caráter público.

Diante da perplexidade desse cenário o Serviço Social delinea sua ação através de um novo plano. Este se assenta no conhecimento do real em suas múltiplas determinações. Isto significa que é preciso conhecer mais profundamente a Previdência Social, sua história, analisando a sua política em articulação com a política global do governo e as propostas dos movimentos sociais, expressas em suas reivindicações de proteção previdenciária, conhecendo e analisando as características de cada região, articulando a sua atividade econômica, a organização dos trabalhadores refletidas nas áreas de abrangência de cada Posto e no posicionamento dos profissionais em face de cada realidade.

Esta busca, esta opção é histórica e política, constituída pelo submergir na realidade, na análise de conjuntura de onde surgirão as estratégias e ações.

Assim é que os assistentes sociais do Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, constituindo-se como sujeitos históricos repensam sua prática e a reconstroem, contribuindo para garantir um novo estatuto de cidadania da população usuária, ao posicionar-se não como meras peças burocráticas da Instituição, mas construtores de uma proposta histórica.

## 1. FUNDAMENTOS

### 1.1 - Concepção da Política Previdenciária

Ao longo de sua história, a política previdenciária guarda relação com o movimento estrutural/conjuntural de cada momento histórico da sociedade brasileira, expresso em suas diversas políticas econômicas e na correlação de forças que se estabelecem. Nessa trajetória, a política previdenciária tem como características básicas constitutivas o paradoxo entre a reprodução da força de trabalho e a incorporação de direitos sociais, ora tendendo à universalização de cobertura e ampliação dos benefícios e serviços, ora tendendo a uma restrição dos mesmos com base na Seguridade ou na concepção restrita do Seguro Social.

A Velha República foi marcada pela hegemonia da oligarquia rural expressa numa economia agro-exportadora e numa intensa efervescência político-social.

Nas primeiras décadas do século XX houve mobilizações populares onde se destacam as greves de 1905, 1917 e 1919, assim como o Movimento Tenentista. As duas últimas greves continham entre suas pautas de reivindicações o cumprimento do Tratado de Versailles - acordo pós-guerra -, segundo o qual os países ocidentais obrigavam-se a estabelecer sistemas de proteção social.

Foi nessa conjuntura que se verificou o marco inicial da Previdência brasileira como legislação social, através da promulgação do Acidente do Trabalho (1919) e a Lei Eloy Chaves (1923), dando início às Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). Tratava-se de um sistema contributivo entre empregados e empregadores por empresas, estendido de forma gradual, em conformidade com as categorias profissionais mais expressivas politicamente e estratégicas economicamente.

A Revolução de 1930, configurada no Estado Getulista, possibilitou a passagem da economia agro-exportadora para a urbano-industrial, o que permitiu à classe burguesa emergente partilhar a gerência do Estado.

Esse período foi marcado pelo aprofundamento do modelo corporativista e por uma política favorável à industrialização, a partir de 1937. Tendo em vista a sua legitimação, o Poder Público buscou apoio na classe operária, o que suscitou a elaboração de uma legislação social e de proteção ao trabalho com vistas à regulamentação da questão social, através da incorporação de algumas demandas sociais, do controle operário e atrelamento sindical aos organismos estatais.

É nesse contexto que se compreende a constituição da Previdência Social como política pública, a partir de 1933, com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões-IAPs estruturados no sistema tripartite (com a incorporação do Estado), quer no seu aspecto contributivo como em seu gerenciamento, que contava com a presença dos sindicatos no interior desses institutos, através dos seus conselhos administrativos.

Os IAPs foram organizados como as Caixas de Aposentadorias e Pensões-CAPs, por categorias profissionais, que embora mais abrangentes deixaram à margem os trabalhadores rurais e os empregados domésticos, dado às dificuldades de organização destes segmentos e à posição no sistema econômico.

No final do governo de Juscelino Kubitschek-1960, após 13 (treze) anos de discussão no Congresso Nacional foi promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social-LOPS que deu uniformidade aos benefícios e, serviços previdenciários, permanecendo com os Institutos pela complexidade dos interesses em jogo.

A Previdência, em sua construção, foi incorporando alguns elementos que perfilaram o seu formato. Sendo assim, destacam-se em primeiro lugar a centralização, em 1966, nos governos militares, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social-INPS, que deu origem ao gerenciamento técnico-burocrático "apolítico", por intermédio do Estado com a dissolução da participação dos sindicatos no interior do organismo institucional e com a extinção dos conselhos administrativos. Com o Instituto Nacional de Previdência Social-INPS acentuou-se a compra dos serviços médicos privados de saúde, privilegiando a assistência individual em detrimento da coletiva e propiciando a da expansão industrial, farmacológica e de equipamentos médicos no setor.

Nessa nova conjuntura nacional delineada pelos governos militares houve a mudança do modelo econômico - concorrencial para o monopolista -, com o aprofundamento da abertura ao capital estrangeiro, o que ensejou mudanças no processo tecnológico de produção e necessidade de novo mercado consumidor. Por outro lado, o modelo exigiu o controle da população pelo esvaziamento das reivindicações sociais e rebaixamento salarial. Isto veio explicar os motivos de ampliação da política previdenciária acionada como mecanismo compensatório. Sendo assim, destacaram-se no período:

- a) a incorporação do Seguro de Acidente de Trabalho-SAT em substituição ao Seguro Privado de fins lucrativos;
- b) Funrural (1971);
- c) inclusão dos autônomos e domésticos (1972/1973);
- d) criação da renda mensal vitalícia e salário maternidade (1974);
- e) concessão de benefícios, através do Funrural, aos trabalhadores rurais acidentados (1974);
- f) criação do Ministério da Previdência e Assistência Social-MPAS (1974).

Em 1977, o governo militar reorientou a Política Previdência e alterou a sua estrutura organizacional com a criação do Sistema Nacional de Previdência Social-SINPAS, que foi mais uma racionalização técnico-administrativa, tendo como consequência a extinção dos Centros de Serviço Social e a transferência dos programas de atendimento ao excepcional e idoso para a LBA. Isto veio confirmar o caráter de seguro social pela lógica da relação contribuição-beneficiários.

A exaustão do período militar, delineada por uma crise econômica de vastas proporções em razão do endividamento externo e arrocho salarial ensejou mobilizações populares que pressionaram o Estado para o restabelecimento das liberdades democráticas. O governo militar responde com um processo de distensão e abertura política, arquitetado de forma lenta, gradual e segura, culminando na Nova República, erigida de forma controlada, via Colégio Eleitoral. Como consolidação desse processo, em 1988, é elaborada a Nova Constituição, onde a Previdência Social é definida como direito social no âmbito da Seguridade Social assentada no tripé: Saúde, Previdência e Assistência. Esse tripé, ao segmentar a população em lógicas diferenciadas, Saúde - para todos; Previdência - para quem contribui e Assistência - para quem necessita, contraria a própria concepção dos direitos sociais pela configuração de uma cidadania regulada.

A Previdência, através da Lei Magna, ampliou direitos, universalizou a cobertura e tomou equânime os regimes urbano e rural, reafirmando ao poder público a competência de organizar a Seguridade Social, não obstante a sua desobrigação do custeio permanente.

A demora na elaboração dos projetos de lei relativos aos Planos de Benefícios e de Custeio, prevista pela Constituição no prazo de 6 (seis) meses após sua promulgação, somente ocorreu em julho - 1991, numa nova conjuntura, lacuna esta que permitiu a nova composição governamental impor redutores aos direitos previdenciários expressos no aumento da carência para fins de aposentadoria e na desvinculação dos benefícios do salário-mínimo. A década de

80-90 marca a conjuntura pelo agravamento da instabilidade e crise estrutural da economia brasileira, evidenciada pela aceleração da inflação, recessão, endividamento, externo e interno, deteriorização cambial, desemprego e aumento da pobreza, decorrente internamente da situação pós-milagre e externamente da nova ordem internacional do sistema capitalista, iniciado pela crise energética de 1973 e 1979 e culminado pelo questionamento do modelo econômico apoiado no Estado.

Essa situação vai permear o rumo da discussão dos novos projetos para as políticas públicas, em especial da Previdência, dicotomizada por matrizes que têm como fundamento a permanência ou não do Estado como gestor central destas políticas. Isto significa o redimensionamento do papel do Estado com a sua diminuição, transferindo para o setor privado algumas de suas atribuições econômico-sociais. Surgem então projetos como o do José Arnaldo Rossi, ex-Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social-INSS e o da Câmara dos Deputados apoiados no modelo chileno.

Essa polarização exige do Serviço Social um posicionamento profissional consoante com a afirmação dos direitos sociais como fundamentais à efetividade da cidadania. Isto se traduz num modelo de Previdência que reafirme o seu caráter público, de real universalidade, descentralizado, democrático, redistributivo, que garanta a manutenção digna do trabalhador e de sua família, sob o controle dos usuários.

## **1.2 - Concepção do Serviço Social na Previdência**

O Serviço Social no Brasil surgiu em 1936. Este surgimento, porém, não se constituiu num fato isolado, mas, relacionado com as transformações econômicas e sociais que atravessaram a sociedade brasileira. É o momento de expansão do modo de produção capitalista e efervescência da questão social, explicitada no acirramento das contradições das relações capital X trabalho. Configura-se então a condição objetiva propiciadora da legitimidade do Serviço Social como profissão e resposta reguladora da questão.

A profissão, ao ter sua determinação histórica, surgiu no interior da Igreja Católica, num momento em que esta busca ter uma ação mais efetiva na realidade, saindo da postura meramente contemplativa e procurando recuperar seus interesses e influências normativas na sociedade. O componente modernizador da caridade pública, fundamentado no equipamento assistencial desenvolvido pela Igreja vai ser assumido pelo Serviço Social, que lhe dá no plano político, o sentido explícito e de maior eficiência.

O processo de institucionalização do Serviço Social como profissão, ultrapassando a fase de "moderno agente de caridade" está ligado à criação das grandes instituições na década de 40 quando o Estado passa a incorporar e regulamentar juridicamente a questão social.

Na Previdência, o Serviço Social surgiu legalmente através da Portaria nº 25 de 6 de abril de 1944, do Conselho Nacional do Trabalho-CNT, na expansão previdenciária dos IAPs, ambos surgidos desde 1943, e concomitante à criação de grandes Instituições como Fundação Legião Brasileira de Assistência-LBA, Serviço Social da Indústria-Sesi, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial-Senai, Ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio.

A partir daí, pode-se pontuar alguns momentos do Serviço Social como resposta às demandas institucionais da profissão e da própria dinâmica da sociedade. No primeiro momento de sua criação na Previdência, o Serviço Social teve sua atuação marcada com o discurso de humanização das grandes máquinas burocráticas, cujos objetivos profissionais identificavam-se com os objetivos institucionais. Foi o momento da legitimação da profissão, a partir da unificação dos IAPs em 1966 até o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social-SINPAS e é

marcado por uma afirmação profissional no interior da instituição previdenciária, tendo uma expressão mais concreta através da participação dos profissionais em todas as esferas das Instituições: planejamento, supervisão e execução.

A prática de ação do Serviço Social, nesse período, expressou-se através do Plano Básico de Ação-PBA (R.5/INPS401.4 de 7-2-72), cuja diretriz fundamental era desenvolver programas de assistência social em resposta à situação sócio-econômica vivenciada pelo País e "adequada aos serviços de bem-estar social". Evidenciou-se desta forma o programa desenvolvimentista do governo no sentido de criar condições para o crescimento do conhecido Milagre Brasileiro" (1968 -1973), do governo militar. Por outro lado, o veio assistencial presente nas políticas sociais era o elemento compensatório acionado como amenizador do rebaixamento salarial e desmobilização reivindicatória.

O terceiro momento correspondeu à criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social-SINPAS, quando houve a extinção dos Centros de Serviço Social (lôcus próprio do Serviço Social no período anterior), significando uma perda do espaço conquistado de um lado, e do outro, uma perspectiva de exclusão da profissão na área da previdência, com sua passagem para área de assistência-LBA, não concretizada pela ação, na época, da Coordenadoria Nacional do Serviço Social-DG.

A marca central desse período foi a busca pela conquista de espaço profissional no interior dos órgãos locais enquanto unidades de prestação de benefícios. Esta ótica é que vai inspirar a elaboração do segundo Plano Básico de Ação-PBA do Serviço Social-1978, calcado no modelo psico-social, remanescente dos planos anteriores; e na matriz teórico-metodológica do funcionalismo. Convém observar que a partir de 1960, a profissão de Serviço Social estava sendo reconceituada: em um primeiro momento por uma preocupação teoricista e num segundo momento, em razão da influência latino-americana pelo componente político transformador da realidade em oposição às técnicas funcionalistas importadas dos Estados Unidos. Enquanto isso se processava, o Serviço Social na Previdência apenas teve certo rebatimento quanto ao tecnicismo verificado no período de 1966-1977, ficando totalmente à margem quanto ao componente político de cunho transformador.

O Plano Básico de Ação-PBA vigorou de 1978 a 1991, sem nenhuma alteração, num período histórico marcado por uma intensa dinâmica social onde se registra a entrada em cena de novos atores sociais com o ressurgimento do movimento operário, mobilizações sociais e a retomada da luta pela redemocratização do País. A não-renovação do Plano Básico de Ação-PBA face as demandas sociais impostas pela dinâmica da sociedade contribuiu para uma prática profissional tradicional, burocratizada, a histórica baseada no senso comum, alicerçada numa ausência de reciclagem e supervisão profissional, o que gerou a formação de uma cultura profissional rotineira, internista e tarefaira que se corrobora pela forma como o Serviço Social adentrou-se nos Postos por uma imposição institucional e não por uma demanda populacional.

Nas décadas de 80 e 90, evidenciou-se a expressão de outras práticas profissionais, a partir do esforço individual e de algumas equipes consubstanciado na aproximação com as fontes de produção de conhecimento da universidade, através de participação em cursos de pós-graduação, congressos, assim como nos movimentos sociais emergentes, expressão de novas demandas.

Nos marcos institucionais atuais, o artigo 88 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, definiu a competência do Serviço Social no campo do esclarecimento dos direitos sociais, dos meios de exercê-los e do estabelecimento conjunto com os beneficiários quanto à solução de problemas, tanto na sua relação com a instituição como na dinâmica da sociedade.

Assim, a ação prioritária do Serviço Social está voltada para assegurar o direito, quer pelo acesso aos benefícios e serviços previdenciários, quer na contribuição para a formação de uma consciência de proteção social ao trabalho com a responsabilidade do Poder Público.

Nesse aspecto, entende-se que o Novo Paradigma do Serviço Social está no compromisso de ruptura com o modelo tradicional, na construção e reconstrução permanente teórico-metodológica da prática, visando efetivá-la no jogo das forças sociais presentes.

Implica redefinir o fazer profissional, reavaliando a experiência acumulada ao longo dos anos na busca de uma nova identidade pela aproximação com o discurso hegemônico na profissão. Este fazer é expresso na compreensão do Serviço Social como fenômeno histórico, determinado na realidade social pelas relações sociais de produção, pelos encaminhamentos políticos e na possibilidade e competência técnica do Serviço Social redefinir-se e legitimar-se na ótica do interesse do usuário.

O fazer profissional do Serviço Social na instituição previdenciária redimensionado por esse novo Paradigma implica entender que o espaço profissional é constituído pela convergência e interdependência do saber profissional, estatuto legal e legitimidade da população, a partir do atendimento de suas demandas. Neste sentido, esse espaço tem sua especificidade determinada de um lado, objetivamente, pela resposta dada historicamente quando de sua inserção nas relações sociais de produção, e por outro lado, pelas matrizes teórico-metodológicas que direcionam o seu fazer. Sua identidade, a partir disso, define-se pela autonomia técnica explicitada em seu método, objeto e objetivos que se concretizam em uma correlação de forças e encaminham o conteúdo de sua ação.

## 2. BASES ÉTICO-LEGAIS

Este Paradigma referencia-se ainda no Código de Ética, Resolução C.F.A.S. nº 273/93 de 13 de maio de 1993, e na Regulamentação da Profissão-Lei nº 8.662 de 7 de junho de 1993, estatutos que regulamentam o exercício profissional dos Assistentes Sociais e no artigo 88 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que estabelece as diretrizes para ação do Serviço Social na Previdência.

- O Código de Ética enumera como principais fundamentos:

- a) liberdade, como compromisso político profissional quanto às demandas inerentes a "autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais" recusa à arbitrariedade, ao autoritarismo e afirmação na defesa dos direitos humanos (Código de Ética, p. 11);
- b) cidadania, compreendida como garantia dos direitos civis, sociais e políticos da população entre os quais se inclui a Previdência, já assegurada no artigo 60 do capítulo 11 da Constituição Federal de 1988;
- c) democracia, compreendida como socialização da participação política e dos bens e serviços produzidos pela sociedade, princípio que se coaduna com as ações de socialização das informações previdenciárias considerada neste paradigma como um dos eixos de prática profissional;
- d) equidade e justiça social, entendidas no âmbito da universalidade de acesso aos bens e serviços produzidos pela sociedade, implicando na gestão democrática da política previdenciária, princípios que inspiram a concepção que se encontra delineada neste documento;
- e) pluralismo, como garantia democrática de expressão de outras matrizes teórico-metodológicas no conjunto dos assistentes sociais da instituição. O pressuposto do pluralismo não se confunde com o ecletismo, onde matrizes antagônicas estão presentes numa mesma proposta de trabalho;
- f) compromisso profissional, compreendido no sentido do controle da qualidade das ações realizadas junto aos usuários, correspondentes aos seus interesses e necessidades, implicando necessariamente num contínuo aperfeiçoamento profissional, que representa articulação das dimensões ético-político-teórico-metodológicas.

- No regulamento da Profissão destaca-se:

- a) as ações do Serviço Social compreendendo coordenação, elaboração, execução, supervisão e avaliação de estudos, pesquisas, planos, programas e projetos, inclusive na administração dos recursos materiais do Serviço Social são de competência privativa do Assistente Social;
- b) o profissional de Serviço Social tem completa autonomia técnica e ética no que se relaciona à subordinação administrativa a que estiver vinculado;
- c) as informações e pareceres em matéria do Serviço Social constituem-se atribuições exclusivas do Assistente Social, preservando sua autonomia técnica e independência, bem como a inviolabilidade e sigilo profissional assegurados pelo Código de Ética Profissional.

- A Lei Previdenciária dispõe que:

- "compete ao Serviço Social esclarecer junto aos beneficiários seus direitos sociais e os meios de exercê-los e estabelecer conjuntamente com eles o processo de solução dos problemas que emergirem da sua relação com a Previdência Social, tanto no âmbito interno da Instituição como na dinâmica da sociedade" (artigo 88 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991). Por essa lei, o Serviço Social adquire o caráter de serviço e tem sua ação prioritária voltada para assegurar aos usuários os seus direitos sociais.

### **3. OBJETIVOS**

- a) implementar a Política Social Previdenciária sob a ótica do direito social e da cidadania contribuindo para viabilizar o acesso aos benefícios e serviços previdenciários e garantir as demandas e reivindicações da população;
- b) contribuir para a formação de uma consciência coletiva de proteção ao trabalho no âmbito da Previdência Pública em articulação com os movimentos organizados da sociedade.

#### 4. ESTRATÉGIAS GERAIS

As estratégias são compreendidas como um conjunto de diretrizes fundamentais para viabilizar a realização deste Paradigma.

Define-se como estratégias do Serviço Social na Previdência:

- a) capacitar permanentemente o profissional de Serviço Social, através da reciclagem de sua formação, possibilitando a ampliação de uma visão crítica da prática profissional e instrumentalizando para as ações profissionais alicerçadas nessa nova linha teórico-metodológica;
- b) buscar a participação mais ampla no meio profissional - cursos promovidos pelas universidades, órgãos da categoria e fóruns técnicos específicos;
- c) conhecer as condições objetivas e cotidianas da população usuária, a partir de sua inserção na relação de produção, identificando suas demandas com vistas a implantação das ações do Serviço Social;
- d) conhecer as demandas e reivindicações previdenciárias dos movimentos populares organizados através da aproximação com os mesmos, bem como os diversos projetos previdenciários postos em discussão na sociedade;
- e) conhecer os mecanismos da instituição compreendendo legislação, normas e rotinas previdenciárias na busca da superação da simples prática burocrática e dos bloqueios e dificuldades sentidos pela população na sua relação com a instituição, assim como instrumentalizando-a com a apropriação do saber institucional;
- f) estabelecer programas e projetos estaduais com base na realidade regional a fim de definir as prioridades de ação profissional, fundamentada numa linha teórico-metodológica e formas de avaliação das mesmas;
- g) supervisionar nos níveis institucionais a programação do Serviço Social numa relação democrática, de forma sistemática, garantindo a linha de ação teórico-metodológica estabelecida;
- h) articular junto aos setores institucionais e aos movimentos sociais organizados da sociedade, através da identificação de alianças e estabelecimento de relações que possibilitem a construção de objetivos estratégicos comuns com vistas a privilegiar o usuário como sujeito de direitos:
  - troca de conhecimentos e informações com os setores da instituição para estabelecimento de encaminhamentos, rotinas de procedimentos, soluções, decisões conjuntas e divulgação;
  - consultas formais às diferentes instâncias que compõem os diversos espaços institucionais (Procuradoria, Junta de Recursos da Previdência Social-JRPS, Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho-Fundacentro, organismos sindicais voltados para o estudo da Saúde e Previdência, entre outros);
  - proposição de reestruturação na forma de prestação das ações institucionais como base nos estudos elaborados pelo Serviço Social e outros setores institucionais, incluindo aqueles decorrentes de avaliação e sugestão dos usuários.

## **5.METODOLOGIA**

### **5.1 -Questão do Método**

O método neste Paradigma é compreendido dentro da concepção histórico-dialética, como o processo de conhecimento pelo qual apreende-se a realidade com vistas à sua transformação. Este processo permite que numa determinada realidade objetiva, se analise seus elementos contraditórios, estabelecendo a relação dos fenômenos sem esquecer que se trata de uma totalidade concreta. Implica, pois, partir da realidade imediata, aparente, vivenciada pelo usuário e relacioná-la com a situação global pela explicação do estrutural e conjuntural.

Os problemas, as necessidades apresentadas pelo usuário da Previdência são expressões do seu cotidiano vivenciado na sua realidade imediata, que se configura nas diversas relações que o mesmo estabelece no trabalho, com a família, amigos, vizinhos em várias atividades: econômicas, políticas, sociais, culturais as quais são realizadas em lugares concretos: associações, sindicatos, comunidade, bairro, fábrica. Nesta realidade, se delineia o principal quadro de referência para elaboração do seu pensamento e da sua ação, estando conectada com o contexto econômico, político, ideológico e histórico mais amplo, que constitui a estrutura e a conjuntura de uma determinada configuração social. Remete à compreensão das relações sociais de produção de cada estágio do desenvolvimento econômico e da correlação de forças sociais presentes em cada momento histórico de uma determinada sociedade.

O estabelecimento destas relações, do imediato com a realidade mais ampla se processa através da conexão dos fatos e da identificação de suas contradições, entendendo que cada fenômeno se constitui como síntese de múltiplas determinações históricas, políticas, econômicas e sociais.

Esta análise permite aproximar-se da essência dos fenômenos, encontrando-se no todo elementos contraditórios. Parte-se, então, da realidade prática para teorizá-la, através de uma interpretação crítica que possibilita num processo pedagógico junto ao usuário o encaminhamento da superação dessa realidade.

Este processo pedagógico se realiza pelas ações profissionais do Serviço Social, que utiliza instrumentos e técnicas direcionados aos objetivos e referenciados pelas proposições teórico-metodológicas.

### **5.2 - Ações Profissionais**

#### **5.2.1 -Socialização das Informações Previdenciárias**

Os usuários e a sociedade em geral não têm acesso ou domínio do conhecimento sobre seus direitos previdenciários e a lógica de como estes se estruturaram, cuja raiz se encontra nas relações de produção capitalista da sociedade brasileira resultando a exclusão e a desigualdade no usufruto dos bens e serviços socialmente produzidos.

Na Previdência, este movimento representa de um lado, a exclusão dos desempregados e trabalhadores informais, e do outro, a exclusão do próprio contribuinte pela lógica burocrática que se apresenta através de uma legislação complexa, cifrada, incompreensível para a maioria da população.

Tendo em vista a consideração acima, a socialização das informações previdenciárias como trabalho específico do Serviço Social ultrapassa a mera orientação previdenciária que é o repasse acrítico da legislação de forma controlada, com vistas ao enquadramento institucional. A

socialização das informações previdenciárias é uma informação de qualidade diferenciada porque:

- a) é transmitida sob a ótica do direito social e da proteção ao trabalho;
- b) particulariza os sujeitos individuais e coletivos a partir de sua realidade imediata vinculando-a com a totalidade;
- c) estabelece-se numa relação horizontal entre o saber do Assistente Social (profissional, institucional, de leitura de totalidade) e o saber do usuário, expresso em suas demandas e reivindicações; e
- d) exige a construção de espaço de discussão, debate, análise e proposições que possibilite o nível de reflexão e crítica. É um processo dinâmico de construção e de politização das questões.

Socializar as informações previdenciárias é um processo democrático e político pelo qual se torna transparente o real pela comunicação, análise crítica da burocracia institucional e o desvendamento do significado da Previdência como política social. Esta ação oportunizará o acesso ao direito com respostas concretas às demandas imediatas, o estabelecimento articulado de ações coletivas e correlações de forças que conduzam a um encaminhamento de mudanças.

- Procedimentos:

- a) identificação das condições objetivas cotidianas do usuário, a partir de suas demandas para a passagem da informação de forma específica, particular a cada indivíduo ou grupo;
- b) conhecimento das questões particulares como expressão de um todo indo além do tópico, do pontual, da singularidade. Neste sentido considerar o atendimento de usuários como espaço sensível de flagrante do real que possibilita a visão de totalidade;
- c) análise de aspectos sociais relevantes do usuário baseado na observação, em sua história de vida, legislação previdenciária, ordens de serviços, documentação e outros, com vistas a uma avaliação social inerente ao atendimento e à elaboração de Pareceres Sociais voltados para proposição de solução de inclusão de usuários não-acessados;
- d) catalogação de dados e pareceres que venham constituir-se em subsídios para instituir a jurisprudência da prática e que permitam a inclusão;
- e) elaboração de boletins informativos ou outros que possibilitem a circulação das questões que foram solucionadas em decisões conjuntas;
- f) identificação de interesses comuns dos usuários visando a criação de espaços que propiciem a coletivização.

#### 5.2.2 - Ações de Fortalecimento do Coletivo

Trata-se de uma ação que na sua essência possibilita a potencialização do coletivo e a sua continuidade, de forma sistemática com grupos de usuários, configurando espaços contínuos de discussão conjunta, de situações concretas vivenciadas no âmbito da previdência e proteção ao trabalho. Esta ação pode também propiciar o desdobramento de outras questões, com perspectivas de seqüência, contribuindo para o fortalecimento da consciência do coletivo no encaminhamento de reivindicações.

- Procedimentos:

- a) mobilização: identificar as necessidades e situações vivenciadas coletivamente aglutinando os usuários e criando um espaço para discussão conjunta;
- b) organização dos espaços de discussão de forma sistemática, a partir da descoberta dos interesses comuns da realidade concreta da população, visando o estabelecimento de vínculos, o avanço e a continuidade das discussões;
- c) tematização de situações concretas e organização dos conteúdos, a partir da prática de fatos e situações que possibilite gerar atitudes investigativas e de reflexão crítica;

- d) utilização de recursos técnicos como dinâmicas de grupo e pesquisa-ação que possibilitem o conhecimento da realidade, através de discussões participativas e dos meios de ação a serem implementados em articulação com os movimentos sociais organizados da sociedade no sentido de fortalecer as reivindicações e encaminhar o processo de mudanças.

### 5.2.3 - Assessoria

Um trabalho técnico, sistemático pelo qual se instrumentaliza os movimentos sociais em matéria de política previdenciária, podendo contribuir na elaboração de propostas alternativas sobre Previdência Social.

Esta ação exige a realização permanente de leitura da conjuntura de modo a entender cada momento histórico e suas repercussões na política previdenciária.

Pressupõe o conhecimento das demandas daqueles grupos e o respeito aos mesmos enquanto organizações independentes e autônomas.

Esta ação é também extensiva aos estados e municípios na medida das possibilidades técnico-institucionais.

- Procedimentos:

- a) conhecimento da realidade dos movimentos sociais a serem assessorados (categoria profissional, conhecimento acumulado sobre Previdência, condições objetivas pelas quais se dão o trabalho, suas demandas e necessidades);
- b) manutenção atualizada e sistemática de dados e informações sobre Política Previdenciária;
- e
- c) criação de fóruns de debates: palestras, seminários, encontros, entre outros, favorecendo vínculos para um acompanhamento contínuo e sistemático.

### 5.3 - Instrumentos e Técnicas

A metodologia do Serviço Social, ou seja, o seu fazer profissional exige uma coerência com a concepção teórica adotada, uma vez que a teoria não só se nutre da prática e da leitura de realidade como também indica os caminhos a serem percorridos.

O procedimento metodológico supõe o uso de instrumentos e técnicas vinculados a uma concepção teórica que lhes dá direção, intencionalidade (contrário à neutralidade), constituindo-se como fundamentais a viabilização das estratégias propostas. Assim sendo, as entrevistas, as visitas domiciliares, a abordagem junto às populações, as dinâmicas de grupo, palestras, seminários, bem como o parecer social, pesquisa e recursos materiais estão direcionados neste documento pelo método histórico-dialético.

Em razão do significado dado ao Parecer Social, Pesquisa Social e Recursos Materiais no processo de mudança da ação profissional no Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, destacar-se-ão, neste documento, estes instrumentos e recursos.

#### 5.3.1 - Parecer Social

Constitui-se num instrumento de discussão dos direitos sociais e previdenciários numa perspectiva de inclusão da população usuária no Plano de Benefícios, explorando suas contradições e buscando sua interpretação em consonância com a lei maior.

Parecer Social é entendido como a opinião profissional do assistente social, com base na observação e estudo de uma dada situação, fornecendo elementos para a concessão de um benefício, recurso material e decisão médico-pericial.

A escolha dos instrumentos para observação e estudo de uma dada situação, com vistas a elaboração do parecer social é de única e exclusiva competência do assistente social.

Para tanto, poderá valer-se de entrevistas e/ou visitas domiciliares. A visita domiciliar deve ser utilizada para o aprofundamento ou complementação de dados, com vistas à instrumentalização do parecer social, não podendo se constituir num instrumento de comprovação de informações prestadas pelo usuário.

- Os elementos básicos constitutivos do Parecer Social são:

- a) dependência econômica-entendida pela existência de um vínculo parcial/ total com outrem se revela numa relação de dependência, geralmente pelo baixo padrão salarial da população brasileira, obrigando as famílias ou agrupamento de pessoas a proverem suas necessidades mínimas básicas de forma coletiva;
- b) satisfação das necessidades básicas X pobreza - as necessidades básicas são aquelas indispensáveis à manutenção digna de vida, ou sejam, materiais, psicológicas e culturais, determinadas historicamente em cada sociedade, de acordo com o grau de satisfação de cada grupo social. A pobreza, então, se define pela ausência ou precariedade no cumprimento dessas necessidades.

- A aferição destes elementos implica na análise da renda sob múltiplos aspectos:

- regularidade de inserção do indivíduo no mercado de trabalho ou a substituição por um benefício temporário ou permanente;
  - posição do indivíduo no grupo familiar, a partir da interdependência do vínculo econômico-social;
  - capacidade que possa ter o usuário no suprimento das necessidades básicas de bens e serviços. Isto significa que ela deve se relacionar com as condições e localização de custos de moradia, condições de saúde dos indivíduos, da disponibilidade de certos bens e serviços, alimentação, educação, lazer, transporte e outros.
- c) implicações sociais da doença - as causas e agravamento de muitos quadros nosológicos guardam estreita relação com as condições de vida e trabalho. A identificação das mesmas podem ser importantes para subsidiar a decisão médico-pericial nas seguintes situações:
    - usuários portadores de patologia cuja origem e evolução tenham agravantes/determinantes sociais;
    - usuários em fase de exames médico-periciais de revisão analítica bem como em outras situações necessárias;
    - usuários com intercorrência social significativa identificada pelo assistente social.

O parecer social deve ser conclusivo quanto à opinião do profissional sobre a situação analisada: dependência, situação econômico-social e implicação social da doença. A definição da concessão do benefício ou da incapacidade laborativa é de competência exclusiva dos setores responsáveis pelas respectivas linhas.

O relato do estudo social deve constar sigilosamente em prontuários do Serviço Social, devendo o Parecer Social emitido aos setores evidenciar apenas a conclusão, fazendo referência aos elementos analíticos indispensáveis e aos instrumentos utilizados. (Ccf. Documento "O Parecer Social" - São Paulo: 9-12-92).

### 5.3.2 - Recursos Materiais

Constituem-se num instrumento das ações profissionais do Serviço Social destinado ao atendimento de algumas demandas do usuário na sua relação com a Previdência. Sua utilização pressupõe que a política previdenciária tem um corte assistencial, o que não significa que venha a ser utilizado como mecanismo atenuador de conflitos direcionado à reprodução da subalternidade, colocando os indivíduos na condição de meros assistidos que recebem uma benesse. Ao contrário, é um instrumento que deve ser utilizado para o acesso aos direitos previdenciários e o atendimento de situações emergenciais, constituindo-se como direitos sociais que de outro modo são negados à população usuária.

Assim sendo, a sua utilização pressupõe:

- a) identificar que a situação emergencial de carência não é individual, mas está relacionada à situação de classe social;
- b) considerar a provisão imediata do recurso como instância de mediação para o avanço da consciência, o acesso ao direito e o fortalecimento de ações coletivas;
- c) negar a reprodução do controle e o caráter clientelista que caracterizam a subalternidade pela confirmação da consciência do direito.

### 5.3.3 - Pesquisa Social

A pesquisa social no seu sentido amplo se apresenta como um movimento de articulação teoria-realidade, de busca e construção de conhecimento dos fenômenos sociais em sua totalidade, possibilitando um conhecimento crítico e interpretativo da realidade.

Neste documento, coloca-se a pesquisa como recurso fundamental na realimentação do saber e fazer profissional, na busca da superação do pragmatismo e ativismo baseado no senso comum por uma prática conseqüente e reflexiva.

A pesquisa social deverá possibilitar:

- a) conhecimento do contexto político, social e econômico da região ou município onde se insere o Posto de Benefícios;
- b) conhecimento da realidade das unidades de prestação dos serviços e benefícios previdenciários e da população usuária (suas condições objetivas de vida, suas demandas e reivindicações);
- c) elaboração de planos, programas e projetos articulados com a proposta teórico-metodológica a que embasa a ação profissional; e
- d) produção e divulgação de novos conhecimentos resultantes de experiências profissionais.

A pesquisa poderá ser utilizada em suas várias modalidades: pesquisa participante, pesquisa-ação e outros tipos de pesquisas considerados importantes de acordo com as possibilidades, expectativas e necessidades regionais e locais.

## 6. GLOSSÁRIO

Explicitamos os conceitos contidos neste documento, expressão da matriz teórico-metodológica que constitui o Paradigma do Serviço Social na Previdência:

### - Direitos Sociais X Cidadania

São entendidos a partir do atendimento as necessidades básicas do ser humano como sujeito social, as quais são determinadas historicamente em cada realidade social configurada no sentido de satisfazer não apenas condições materiais do indivíduo como sujeito social mas também suas carências psicológicas e espirituais. Neste sentido, são considerados como direitos sociais: educação, saúde, trabalho, fazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados.

No âmbito dessa acepção, a cidadania é a realização concreta dos direitos civis, sociais e políticos de forma universal, garantidos efetivamente pelo Estado, através de políticas econômicas e sociais, que viabilizem a redistribuição, a igualdade de oportunidades e o acesso a bens e serviços da sociedade.

### - Demandas Sociais X Necessidades Sociais

São as buscas, os interesses no atendimento às exigências e necessidades sociais que se explicitam diferentemente entre a população e a instituição. A primeira procura individual e coletivamente o acesso e a ampliação do atendimento das necessidades. A segunda oferece os serviços procurados, mas regula-os por critérios técnico-burocráticos, tendo em vista a sua função de controle e reprodução da força de trabalho.

### - Assistência

A compreensão da assistência nos marcos do Estado se dá a partir de dois ângulos distintos de análise: enquanto área específica de política social e como recorte das diferentes políticas sociais, mantendo, entretanto, um denominador que é o trato da desigualdade.

Pela constituição de 1988, a assistência é considerada como direito social fazendo parte da Seguridade Social dirigida à população pobre excluída do sistema previdenciário. A regulamentação do direito formal não resgata a condição de cidadania dos despossuídos que permanecem na prática excluídos do acesso aos bens e serviços produzidos pela sociedade.

Há outro ângulo da assistência que se constitui como mecanismo institucional dentro das políticas sociais, através de recursos facilitadores ao acesso aos bens e serviços proporcionados por essas políticas. Esses mecanismos são estruturados de forma seletiva e compensatória da baixa qualidade dos serviços prestados pelos organismos estatais.

Compreende-se a assistência no âmbito da política previdenciária como recurso ao acesso aos bens e serviços dessa política, devendo ser utilizado pelo profissional de Serviço Social como estratégia política, sob a ótica da cidadania, diferenciando-se do assistencialismo, como mecanismo atenuador do conflito e direcionado à subalternidade de expressivos segmentos da sociedade.

## 7. BIBLIOGRAFIA

CABRAL, Maria do Socorro Reis e CARTAXO, Ana Maria Baima. "69 Anos de Resistência e Luta dos Trabalhadores em Defesa de uma Previdência Pública". Tese apresentada no 7º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. São Paulo, Caderno de Teses, 1992.

CABRAL, Maria do Socorro Reis. "Serviço Social e Política Previdenciária". In Serviço Social e Sociedade nº 2. São Paulo, Cortez Editora, 1980.

CABRAL, Maria do Socorro Reis e DOMINGUES, Sérgio. "Previdência Social na Era Collor". In Serviço Social e Sociedade nº 36, Agosto 1991, São Paulo, Cortez Editora.

CARTAXO, Ana Maria Baima. "A Dupla Face das Estratégias de Sobrevivência do Segurado da Previdência Social" - Um estudo aproximativo do impacto da Política Previdenciária Brasileira na população de baixa renda. Dissertação Mestrado PUC. São Paulo, 1992.

COHN, Amélia. "Previdência Social e Processo Político no Brasil". São Paulo, Moderna, 1981.

COUTINHO, Carlos Nelson. "Pluralismo: dimensões teóricas e políticas". In caderno ABESS nº 4. São Paulo, Cortez Editora, 1991.

DOCUMENTO DA REGIÃO SUDESTE. "Modelo Conceitual de Benefícios e Serviços Previdenciários - 1ª Etapa. Resgate Histórico". São Paulo, 1991.

DOCUMENTO DA REGIÃO SUDESTE. "Modelo Conceitual de Benefícios e Serviços Previdenciários - Etapa Final. Modelo Conceitual de Serviço Social". São Paulo, 1991.

FALEIROS, Vicente de Paula. "A Política Social no Estado Capitalista: As Funções da Previdência e Assistência". São Paulo, Cortez Editora, 1980.

FALEIROS, Vicente de Paula. "Poder Profissional e Poder Institucional". Cortez Editora, 1985.

IAMAMOTO, Marilda. "Renovação e Conservadorismo no Serviço Social" - Ensaio Crítico. São Paulo, Cortez Editora, 1992.

IAMAMOTO, Marilda e CARVALHO, Raul de. "Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico, metodológica". São Paulo, Cortez Editora e Celats, 1986.

IANNI, Octavio. "Estado e Planejamento Econômico no Brasil". Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1986.

KAMEYAMA, Nobuco. "A Política de Assistência: A antinomia entre neo-liberalismo e o Clientelismo". Séries de Ensaio e Estudos nº 35, 1993.

KONDOR, Leandro. "O que é Dialética". São Paulo, Editora Brasiliense S A, Coleção Primeiros Passos nº 23, 1981.

JARA, Oscar. "Como Conhecer a Realidade para Transformá-la". CEPS - Centro de Educação Popular do Instituto Sedes Sapientiae, São Paulo, 1986.

MALLOY, James H. "A Política de Previdência Social no Brasil: Participação e Paternalismo". Revista Dados, nº 13, 1976.

\_\_\_\_\_"Política de Previdência Social no Brasil". Rio de Janeiro, GRAAL, 1986.

NONATO, Raimunda Cruz. "A Mediação como Prática Profissional do Assistente Social". In Revista Serviço Social e Sociedade nº 26, Cortez Editora, 1988.

OLIVEIRA, Hortência Maria, GUIMARÃES, Sônia Maria e FREITAS, Maria José. "Reflexão para uma Nova proposta de Ação para o Serviço Social Hoje". INPS/SRMG, Núcleo de Supervisão Técnica de Serviço Social, Abril, 1990.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. "Constituição da República Federativa do Brasil", 1988.

\_\_\_\_Nova Lei da Previdência-Lei nº 8.212 de 24 de julho de 1991. Organização da Seguridade Social e Plano de Custeio e Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991 - Plano de Benefícios da Previdência Social. São Paulo, Ipê, 1988.

SPOSATI, Aldaiza e BONETTI, Adeodato et alli. "Assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras - Uma Questão de Análise". São Paulo, Cortez Editora, 1985.

THIOLLENT, Michei. "Metodologia da Pesquisa-Ação". São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1985.

VASQUES, A.S. "A Filosofia da Praxis". Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1968.

YASBECK, Carmelita. "Assistência Social e Classes Subalternas". São Paulo, Cortez Editora, 1993.