

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE PSICOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL**

**MARCELA MARIANO DE MELO FERNANDES**

**O SERVIÇO SOCIAL DO INSS PÓS 2009: CONQUISTAS AMEAÇADAS  
FRENTE A REATUALIZAÇÃO DO DESMONTE**

**PORTO ALEGRE  
OUTUBRO, 2018**

MARCELA MARIANO DE MELO FERNANDES

**O SERVIÇO SOCIAL DO INSS PÓS 2009: CONQUISTAS AMEAÇADAS  
FRENTE A REATUALIZAÇÃO DO DESMONTE**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Política Social e Serviço Social.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Dolores Sanches Wunsch

PORTO ALEGRE  
OUTUBRO, 2018

MARCELA MARIANO DE MELO FERNANDES

**O SERVIÇO SOCIAL DO INSS PÓS 2009: CONQUISTAS AMEAÇADAS  
FRENTE A REATUALIZAÇÃO DO DESMONTE**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Política Social e Serviço Social.

**Aprovado em 30 de outubro de 2018:**

---

**Dolores Sanches Wünsch, Dr<sup>a</sup>.**  
(Presidente/Orientadora)

---

**Tatiana Reidel, Dr<sup>a</sup>.**  
(UFRGS)

---

**Berenice Rojas Couto, Dr<sup>a</sup>.**  
(PUCRS)

---

**Ana Maria Baima Cartaxo, Dr<sup>a</sup>.**  
(UFSC)

PORTO ALEGRE  
OUTUBRO, 2018

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a existência da vida, por estar viva e poder escrever essa história.

Aos meus pais pela minha formação pessoal e profissional, que me possibilitaram ter essa linda profissão e trabalhar com pessoas, incidindo em suas vidas na ótica da liberdade e da emancipação humana.

À minha filha Sofia, que dá sentido em minha vida, pelo companheirismo e paciência.

À minha doce orientadora Dolores, pelo carinho, paciência, estímulo, generosidade, competência profissional e sobretudo por fazer eu acreditar que era possível concluir o mestrado.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul por oportunizar a educação pública, de qualidade e o pensamento crítico.

Ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Serviço Social, aos professores e colegas do mestrado pela caminhada compartilhada.

Às queridas professoras Ana Cartaxo, Berenice Couto e Tatiana Reidel por se disponibilizarem a participar desse processo de construção do conhecimento, partilhando seus saberes.

Às minhas queridas colegas de trabalho, especialmente àquelas que divido todas as dores e alegrias do cotidiano de trabalho, Ângela e Natália, as quais tornaram-se amigas e confidentes

Às minhas amigas de caminhada na vida, com as quais dividi as angústias no período do mestrado.

*“Pai, afasta de mim esse cálice”*  
*Chico Buarque*



## RESUMO

A presente dissertação versa sobre o trabalho das/os Assistentes Sociais que atuam no Serviço Social do INSS, serviço previdenciário reconhecido pela Lei 8.213/91, cuja competência central é esclarecer à população acerca dos direitos sociais previdenciários e a forma de acessá-los. O Serviço Social possui uma trajetória de 73 anos na política de previdência, que são marcados por conquistas e desafios. Seu trabalho oscilou da perspectiva conservadora do Serviço Social tradicional ao posicionamento crítico consubstanciado em sua Matriz Teórico-metodológica, a qual norteia a profissão na instituição e está assentada no projeto ético-político hegemônico da profissão. O ano de 2009 foi marcado pela realização de um concurso, no qual ingressaram aproximadamente 900 Assistentes Sociais no INSS, frente a um quadro defasado de profissionais e de um longo período (cerca de 30 anos) sem concurso público para o cargo. Esse período caracteriza-se por significativos impactos das transformações societárias no trabalho das/os Assistentes Sociais que atuam no Serviço Social, bem como, na sua condição enquanto serviço previdenciário. O avanço do neoliberalismo, a reestruturação produtiva e o incremento tecnológico nos processos de trabalho, a contrarreforma do Estado, as reformas da Previdência e mais recentemente a ingerência da área médica sobre o Serviço Social, fazem parte dos processos que vem impactando sobremaneira o trabalho dos profissionais que atuam nesse serviço. Nessa perspectiva, esse estudo teve como objetivo identificar desafios e potencialidades no trabalho das/os Assistentes Sociais a partir do ano de 2009. Para tal, foi realizada revisão bibliográfica sobre as categorias explicativas relacionadas ao tema da dissertação, quais sejam o Estado, Previdência Social, Trabalho, Serviço Social da Previdência e Matriz Teórico-metodológica do Serviço Social na Previdência Social. Para compor a pesquisa, também foi utilizado como recurso metodológico a análise das “orientações à categoria”, documentos emitidos pela Comissão Nacional de Assistentes Sociais do INSS vinculada a Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social. Como resultado dessa análise, foram identificadas quatro categorias explicativas da realidade atual do Serviço Social do INSS: a conjuntura forjada em 2016 após o golpe político-parlamentar; as reformas institucionais e em algumas normativas; o desmonte do benefício de prestação continuada (BPC), regulamentado pela lei 8.742/93; o desmonte do Serviço Social por meio da ingerência médica sobre a área e alteração de diversas normatizações que regulam o exercício profissional na instituição e, por fim, estratégias de enfrentamento que vem sendo forjadas nessa realidade. A partir da pesquisa realizada, depreende-se que em seus 73 anos de trajetória, por meio de sua organização e consciência política, o Serviço Social do INSS obteve êxitos frente aos diversos desafios que enfrentou ao longo dos anos. Em particular, evidencia que o contexto pós 2009, o qual é marcado pela conquista da ampliação de vagas para a profissão e pela reestruturação do Serviço Social, vem sofrendo fortes ameaças institucionais numa tentativa de reatualização do desmonte pelo qual o Serviço Social passou na década de 90. Seu projeto profissional crítico e a experiência acumulada na instituição lhe dão condições de realizar a resistência que o momento exige.

**Palavras-chaves:** Política de Previdência Social; Serviço Social do INSS; Trabalho das/os Assistentes Sociais no Serviço Social da Previdência Social; Matriz Teórico-metodológica do Serviço Social na Previdência Social.

## ABSTRACT

This dissertation deals with the work of the Social Assistants who work in the INSS. Social Service, a social security service recognized by Law 8.213/91, whose central competence is to clarify the population about social security rights and how to access them. The Social Service has a trajectory of 73 years in the social security policy, which are marked by achievements and challenges. His work ranged from the conservative perspective of traditional Social Service to the critical position embodied in its theoretical-methodological Matrix, which guides the profession in the institution and is based on the hegemonic ethical-political project of the profession. The year 2009 is marked by a competition, in which approximately 900 Social Workers entered, in front of an outdated cadre of professionals and a long period (about 30 years) without public tender for the position. This period is characterized by significant impacts of societal changes in the work of the Social Worker who work in Social Work, as well as in their condition as a social security service. The advance of neoliberalism; the productive restructuring and the technological increase in the work processes; the counter-reform of the State; the Social Security reforms and, more recently, the interference of the medical area in Social Work, are part of the processes that have been impacting greatly the work of the professionals who work in this service. In this perspective, this study aimed to identify challenges and potentialities in the work of the Social Assistants from the year 2009. For this, a bibliographic review was carried out on the explanatory categories related to the topic of the dissertation, namely the State; Social Security; Job; Social Welfare Service; and Theoretical-methodological Matrix of Social Service in Social Security. In order to compose the research, it was also used as a methodological resource the analysis of the "guidelines to the category", documents issued by the National Commission of Social Workers of the INSS linked to the National Federation of Workers' Unions in Health, Labor, Welfare and Social Welfare. As a result of this analysis, four categories of the current reality of INSS Social Service were identified: the situation forged in 2016 after the political-parliamentary coup; institutional reforms and some regulations; the dismantling of the benefit of continued service (BPC) regulated by Law 8,742 / 93; the dismantling of Social Service through medical intervention on the area and changes in various regulations that regulate the professional practice in the institution; and finally, coping strategies that have been forged in this reality. Based on his research, it can be seen that in his 73 years of career, through his organization and political consciousness he has achieved successes in the face of the various challenges he has faced over the years. In particular, it shows that the context post 2009, which is marked by the conquest of the expansion of vacancies for the profession, has been suffering strong institutional threats in an attempt to re-update the dismantling of Social Work. His critical professional project and the experience accumulated in the institution give him the conditions to carry out the resistance that the moment demands.

**Keywords:** Social Security Policy; INSS Social Service; Work of the Social Assistants in the Social Welfare Social Service; Theoretical-methodological matrix of Social Service in Social Security.

## Lista de Quadros

<b>Quadro 1: Marcos históricos do Serviço Social na Previdência.....</b>	<b>54</b>
<b>Quadro 2: Córpus Documental.....</b>	<b>90</b>

## Lista de Abreviaturas e Siglas

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
ABESS	Associação Brasileira de Escolas de Serviço Social
ACP	Ação Civil Pública
ANASPS	Associação Nacional dos Servidores Públicos, da Previdência e da Seguridade Social
ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais
ANMP	Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência Social
AT	Assessoras Técnicas
BILD	Benefício por Incapacidade de Longa Duração
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CEME	Central de Medicamentos
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CIF	Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde
CLPS	Consolidação das Leis da Previdência Social
CNT	Conselho Nacional do Trabalho
CNTSS	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social
CONASF	Comissão Nacional de Assistentes Sociais da Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social
CONTAG	A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CTPS	Carteira de Trabalho da Previdência Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DGP	Diretoria de Gestão de Pessoas
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DIRAT	Diretoria de Atendimento
DIRBEN	Diretoria de Benefícios
DIRSAT	Diretoria de Saúde do Trabalhador
DIVSAT	Divisões de Saúde do Trabalhador
DNPS	Departamento Nacional de Previdência Social
DOU	Diário Oficial da União
DSS	Divisão de Serviço Social
ENESSO	Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social
FCT	Funções Comissionadas Técnicas
FENASPS	Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social.
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

FUNDACENTRO	Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho
Funpresp	Fundo de Pensão dos Servidores Públicos da União
Funrural	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência Social
IAPC	Instituto de Pensões e Aposentadorias dos Comerciantes
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
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
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPS	Ministério da Previdência Social
MTMSS	Matriz Teórico-metodológica do Serviço Social na Previdência Social
MTPS	Ministério do Trabalho e Previdência Social
PBA	Plano Básico de Ação do Serviço Social do INPS
PDV	Programa de Demissão Voluntária
PEC	Proposta de Ementa Constitucional
Pró-rural	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
RET	Representantes Técnicas do Serviço Social
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
PRES	Presidência
SAPS	Serviço de Alimentação de Previdência Social
SENAI	Serviço nacional de Aprendizagem Industrial
SESI	Serviço Social da Indústria
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SST	Seções de Saúde do Trabalhador

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	13
<b>1. O ESTADO BRASILEIRO E A POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL</b>	18
1.1 O Estado no capitalismo e as políticas sociais: concepções e fundamentos	19
1.2 Política de Previdência Social no contexto do Estado Brasileiro	27
1.3 A Seguridade Social no Brasil e a contrarreforma do Estado	38
<b>2. O SERVIÇO SOCIAL NA POLÍTICA DE PREVIDENCIA SOCIAL: A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO TRABALHO PROFISSIONAL</b>	51
2.1 Inserção e consolidação do Serviço Social na política de Previdência Social	51
2.2 Construção da Matriz Teórico-metodológica do Serviço Social na Previdência Social e o projeto ético-político da profissão	64
2.3 A desestruturação do Serviço Social no bojo da contrarreforma da Previdência	71
<b>3. O TRABALHO E A ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DAS/OS ASSISTENTES SOCIAIS NO INSS APÓS O CONCURSO DE 2009</b>	76
3.1 O Serviço Social do INSS no período de 2009 a 2016	78
3.2 Percursos Metodológicos: situando e recompondo o processo investigativo	87
3.3 Reatualização do desmonte do Serviço Social do INSS e a intensificação da organização política dos (as) Assistentes Sociais frente ao contexto	93
3.3.1 Conjuntura política brasileira a partir de 2016	93
3.3.2 Reformas Institucionais e normativas e seus impactos para o Serviço Social do INSS	97
3.3.3 O desmonte do Benefício de Prestação Continuada e suas repercussões para o Serviço Social do INSS	102
3.3.4 O atual desmonte e a tentativa de extinção do Serviço Social do INSS	106
3.3.4 Estratégias coletivas de enfrentamento ao desmonte do Serviço Social no INSS	111
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	116
<b>REFERÊNCIAS</b>	121

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como eixo temático o Serviço Social da política pública de Previdência Social brasileira, executado no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia do governo federal. Mais especificamente, trata-se de um estudo sobre o trabalho das/os Assistentes Sociais que atuam neste espaço sócio ocupacional.<sup>1</sup> Busca-se evidenciar a particularidade do Serviço Social da Previdência, o qual se efetiva em uma instituição extremamente burocrática e legalista, em meio a processos de trabalhos muitíssimos racionalizados, cuja política está sempre no “olho do furacão” dos embates políticos do país. Tem-se, portanto, o anseio em pesquisar essa realidade dando visibilidade e problematizando os desafios que permeiam o trabalho profissional, em meio ao contexto de retomada do Serviço Social na previdência, com a expressiva inserção de Assistentes Sociais, pós 2009, e das ameaças de desmonte do Serviço Social, a partir de 2016.

Inicialmente, faz-se necessário demarcar a especificidade do Serviço Social da Previdência Social, o qual se constitui enquanto um serviço previdenciário, direito dos trabalhadores, sejam estes segurados ou não segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Nos marcos legais atuais, o Serviço Social previdenciário está regulamentado pela lei 8.213, de 1991, que materializa os princípios da Previdência Social anunciados na Constituição Federal de 1988, a qual dispõe sobre seus planos de benefícios e dá outras providências. Na Seção VI, que trata dos serviços previdenciários, o artigo nº88 estabelece 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 (BRASIL, 1991).

Assim, além de uma área de conhecimento, o Serviço Social na Previdência Social configura-se também como um serviço em forma de “direito”, que potencializa o acesso dos trabalhadores aos benefícios e demais serviços previdenciários. Assume, portanto, um duplo caráter na instituição.

O Serviço Social da Previdência existe na estrutura organizacional do INSS há 73 anos e possui uma história de conquistas e desafios no âmbito sócio institucional. Em diferentes conjunturas sócio históricas, vem reconfigurando o trabalho profissional e dando diferentes

---

<sup>1</sup> A realização do estudo partiu das inquietações da pesquisadora, enquanto trabalhadora, Assistente Social do INSS, atuante no Serviço Social desde seu ingresso na instituição no ano de 2009, a qual decidiu realizar a pesquisa quando assumiu o cargo de Responsável Técnica do Serviço Social dos municípios de Alvorada, Porto Alegre e Viamão.

respostas profissionais frente as reestruturações políticas, econômicas e sociais que incidem sobre a condição de vida dos trabalhadores, usuários de seu serviço, e sobre seu próprio trabalho profissional, dada sua condição de assalariamento. As contradições que se estabelecem entre capital e trabalho, delineadas pelo modo de produção capitalista que engendram tais transformações, são expressas no âmbito da política de Previdência Social pela crescente redução da proteção social tal como está pactuada na Constituição de 1988, dos direitos sociais e previdenciários e no próprio desmonte do Serviço Social enquanto serviço previdenciário.

Os diferentes planos de trabalho elaborados pelo Serviço Social do INSS ao longo de seu percurso institucional, materializaram e afirmaram seu posicionamento político profissional, haja vista as particularidades do momento histórico, sejam eles, ora de orientação conservadora, ora transformadora. Os documentos produzidos foram produtos que traduziram e expressaram as diferentes opções ético-políticas, teórico- metodológicas e técnico- operativas, que se constituíram como bases para sua atuação na instituição ao longo dos anos.

A Matriz Teórico-metodológica do Serviço Social da Previdência Social (MTMSS) publicada em 1994, traça as diretrizes do trabalho profissional e expressa a ruptura do Serviço Social do INSS com o tradicionalismo e conservadorismo da profissão. A MTMSS apresenta um novo pensar e fazer profissional, situando a profissão como fenômeno histórico, a partir do materialismo histórico dialético. Traz uma concepção de Previdência na perspectiva de direito social, no âmbito da proteção social, referenciada na Constituição de 1988, apontando para uma Previdência pública, universal e dever do Estado. Redimensiona sua intervenção, comprometendo-se com os interesses do usuário, com autonomia técnica e ação prioritária voltada para assegurar o direito. Pauta-se pelas bases ético legais definidas pelo Código de Ética de 1993, pela Lei de Regulamentação da Profissão nº 8.662 de 1993 e pelo artigo nº88 da Lei nº 8.213 de 1991, que estabelece as diretrizes para ação do Serviço Social na Previdência. Trata-se, portanto, de um documento que se constitui como uma expressão material do projeto ético-político hegemônico da profissão no âmbito da Política de Previdência Social.

As transformações societárias, no entanto, vêm impactando a política de Previdência Social, o Serviço Social enquanto serviço previdenciário, direito dos trabalhadores e o trabalho em si das/os Assistentes Sociais que atuam nesse serviço. O avanço do neoliberalismo a partir da década de 90, a reestruturação produtiva, as decorrentes alterações no mundo do trabalho, a contrarreforma do Estado (BEHRING, 2003), as reformas da política de Previdência e o gerencialismo, acirrados pelo contexto político forjado a partir de 2016, são centrais na análise do trabalho das/os Assistentes Sociais no Serviço Social do INSS, os quais serão tratados nesse

estudo.

No ano de 2009, em um contexto de reconstrução do Serviço Social do INSS e numa conjuntura de maior possibilidade de articulação política, considerando a ascensão de governos mais democráticos e populares, ocorreu um grande concurso público para o cargo de Analista do Seguro Social, com formação específica em Serviço Social/Assistente Social, no INSS. Ingressaram nesse período, aproximadamente 900 Assistentes Sociais em todo o País, o que representou um marco histórico para o Serviço Social na política de Previdência. A inserção dos profissionais repercutiu diretamente no trabalho que vinha se desenvolvendo no Serviço Social, uma vez que o mote para a realização do concurso foi a inclusão da avaliação social no processo de concessão do Benefício de Prestação Continuada à pessoa com deficiência (BPC), garantido pela Lei Orgânica de Assistência Social nº 8.742/93 (LOAS) e executado pelo INSS, concentrando inicialmente, os profissionais nesta atividade específica.

Outras questões marcaram este período, determinando e condicionando o trabalho das/os Assistentes Sociais. O fato de o cargo oferecido e assumido pelas/os novas/os Assistentes Sociais ser o de “Analista do Seguro Social com formação específica em Serviço Social” foi determinante para alguns dos obstáculos enfrentados por estes profissionais, como desvio de função, seu deslocamento para atividades alheias a sua competência e atribuição profissional, o não reconhecimento de outras atividades profissionais que não a avaliação social do BPC e a racionalização do trabalho através do controle excessivo da instituição sobre seu trabalho, os quais ganharam contornos dramáticos após o golpe político-parlamentar que destituiu a então presidenta eleita democraticamente Dilma Roussef do cargo da Presidência da república.

Nesse contexto, o trabalho profissional pautado pela MTMSS, bem como, a própria existência do Serviço Social vem sendo ameaçados. Nessa perspectiva, considerando as transformações societárias, o contexto sócio histórico e os desafios que estão postos para o trabalho das/os Assistentes Sociais que atuam no Serviço Social da Previdência, o problema que esta pesquisa busca desvendar é: *Como vem sendo desenvolvido o trabalho das/os Assistentes Sociais inseridos no Serviço Social do Instituto Nacional do Seguro Social, a partir de 2009?* A partir dessa questão, o objetivo do estudo foi identificar os desafios e as potencialidades do trabalho das/os Assistentes Sociais no Serviço Social previdenciário.

Para o desenvolvimento do estudo foi realizada revisão uma pesquisa de natureza qualitativa através da revisão bibliográfica sobre o tema e suas categorias explicativas (Estado, Previdência Social, Trabalho, Serviço Social da Previdência, e Matriz Teórico-metodológica do Serviço Social na Previdência Social), as quais foram desenvolvidas e problematizadas nos

capítulos que constituem essa dissertação. Além das fontes científicas advindas da revisão bibliográfica, bem como, das legislações e outras fontes, foi programada pesquisa de campo através da coleta de informações por questionário semiestruturado, o qual seria encaminhado através de meio eletrônico aos profissionais Assistentes Sociais que atuam no Serviço Social do INSS da região Sul do País (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul). Todavia, a solicitação feita à instituição para publicização dos e-mails institucionais para onde seriam encaminhados os formulários eletrônicos, foi indeferida. Frente a negativa da solicitação, foi realizada a análise de documentos denominados de “orientações à categoria”, emitidos pela Comissão Nacional de Assistentes Sociais, vinculada à Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social - FENASPAS (CONASF). A comissão foi criada em 2010, inicialmente como “Fórum Nacional de Assistentes Sociais”, para discutir e representar questões específicas do Serviço Social no conjunto das entidades de defesa da classe trabalhadora. Em 2016, o Fórum transformou-se na CONASF, que no mesmo ano, passou a emitir e publicar as “orientações à categoria”, no intuito de instrumentalizar às/os Assistentes Sociais e traçar diretrizes de enfrentamento diante do cenário de desmonte da política de Previdência Social e do Serviço Social com impacto direto no trabalho das/os Assistentes Sociais do INSS.

A presente dissertação está constituída em três capítulos, sendo que o primeiro capítulo apresenta as concepções e os fundamentos do Estado capitalista e das políticas sociais, enquanto espaço contraditório de atuação das/os Assistentes Sociais. Debruça-se especialmente sobre o processo de formação do Estado brasileiro e de suas particularidades, até o período anterior ao golpe político-parlamentar em 2016, engendrado à emergência e ao desenvolvimento da política de Previdência Social.

Optou-se nesse estudo, em abordar a trajetória do Serviço Social na política de Previdência Social num capítulo específico. Sendo assim, o segundo capítulo trata da inserção e consolidação da profissão na previdência, abordando suas perspectivas de trabalho ao longo dos anos, o processo de construção da Matriz Teórico-metodológica do Serviço Social e o desmonte vivenciado na década de 1990. A terceira e última parte da dissertação aborda o período recente do Serviço Social do INSS na Previdência, a partir do concurso realizado em 2009, explicitando alguns aspectos que envolveram a nomeação e o ingresso dos profissionais e apontando os desafios enfrentados nesse período. Por fim, apresenta a análise das “orientações à categoria” emitidas pela CONASF e seus resultados, recompondo os três últimos anos, nos quais vem se processando uma reatualização do desmonte do Serviço Social, em relação àquele

vivenciado no final da década de 1990. A dissertação encerra-se com as Considerações Finais, que retomam problematizações e apontam proposições a partir dos resultados desse estudo.

## **1. O ESTADO BRASILEIRO E A POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

No intuito de situar a política previdenciária numa perspectiva histórica, forjada pelas contradições inerentes ao modo de produção capitalista, faz-se necessária breve qualificação do Estado Burguês (MARX, 1996; PEREIRA, 2002). Este, vem se construindo e se legitimando historicamente enquanto estrutura que detém o poder político de regular a ordem social, dentre outras formas, por via das políticas sociais. (PEREIRA, 2002).

As contradições que se estabelecem nas relações de trabalho, assentadas na lógica capitalista, condensam os conflitos de interesses dos indivíduos na sociedade e de sua disputa pela hegemonia política do Estado (SIMIONATTO, 2011). Em meio a esse processo permanente, o Estado vai incorporando demandas das diferentes classes e grupos sociais, ainda que, historicamente, esteja comprometido de maneira orgânica com a classe dominante (MARX, 1996). Tais demandas têm origem nas necessidades sociais dos sujeitos, que no decorrer da história se legitimaram na correlação de forças entre Estado e sociedade civil em conjunturas particulares, constituindo-se enquanto direitos sociais e dando corpo as políticas sociais.

Nessa perspectiva, a implementação das políticas sociais não se concretiza de forma natural, nem livre de tensões quanto às concepções que lhe fundamentam, e a partir das quais são organizadas e geridas legalmente através do Estado. Caracterizam-se como um campo de incessante disputa entre classes sociais, que tem seus interesses representados por diferentes organismos da sociedade civil, como associações de classe, entidades privadas, partidos políticos, movimentos sociais, e destas com o aparato institucional do Estado, por meio do bloco político que se encontra no poder, o governo. (PEREIRA, 2016; SIMIONATTO, 2011)

Tem-se, portanto, a premissa de que as políticas sociais são produtos das contradições que se estabelecem na sociedade, as quais se aprofundam sobremaneira no Estado Burguês com a intensificação da divisão social do trabalho e da disputa de interesses diversos das diferentes classes e grupos sociais.

Destarte, o objetivo deste capítulo é apresentar as características peculiares da formação do Estado (burguês) brasileiro e como se constituíram as relações entre as classes sociais e as lutas em torno da conquista de direitos sociais no Brasil, especialmente àqueles relativos à política de Previdência Social. Busca-se também evidenciar a história da política até o estatuto de Seguridade Social, quando configura-se no País uma concepção mais ampla de proteção social, mas que em razão do avanço da política neoliberal e da contrarreforma do Estado (BEHRING, 2003) tem seu papel protetivo reduzido.

Inicialmente, no item 1.1 deste capítulo, se retomará algumas concepções da teoria política clássica acerca do surgimento do Estado (burguês), tendo em vista suas importantes contribuições para pensar a relação com a sociedade e a conformação das políticas sociais. Tendo essa discussão como fio condutor, será apresentada a problematização realizada por Silva (2012) acerca da política de Previdência Social enquanto “contrato social”.

Em um segundo momento, se apresentará a perspectiva crítica tecida por Karl Marx em relação à formação do Estado burguês, sua função na emergência do modelo econômico capitalista e no período industrial, bem como, a relação que o autor faz entre Estado e sociedade civil. Nessa perspectiva teórica, será tratado sobre a origem das políticas sociais no Estado capitalista e na sequência, se abordará a noção de Estado ampliado, a partir da concepção marxista de Antonio Gramsci, considerando suas importantes contribuições para pensar a disputa pela hegemonia que permeia as políticas sociais, em especial a política de Previdência Social, sempre em evidente conflito de interesses na sociedade.

Na sequência, no item 1.2, se abordará a política de Previdência Social no contexto do Estado brasileiro, evidenciando sua formação histórica, cultural, social e seu desenvolvimento econômico, ressaltando seu processo de industrialização tardia (POCHMANN, 2016), marcado por características que lhe conferem uma particularidade histórica na conformação das políticas sociais (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

Por fim, destaca-se o processo de construção e implementação da Seguridade Social no Brasil e sua vinculação a um conceito mais amplo de proteção social, materializado na Constituição Federal de 1988. Se encerra o capítulo com a problematização do período subsequente a promulgação da Carta Cidadã, que logo após ser criada, passa ter seus direitos sociais ameaçados pelo espraiamento da política neoliberal, no bojo da contrarreforma do Estado (BEHRING, 2003). Destaca-se nesse processo, a reestruturação produtiva e as reformas da previdência realizadas no final da década de 90 e ao longo dos anos 2000.

### **1.1 O Estado no capitalismo e as Políticas Sociais: concepções e fundamentos**

Conforme Pereira (2008), o interesse e teorização sobre a ação do Estado no campo social – Estado Social, nos termos da autora - foi relegada por autores clássicos e contemporâneos (não marxistas e marxistas), por muito tempo. Segundo a autora (idem), embora o Estado, em suas diferentes “feições”, tenha intervindo no atendimento às necessidades sociais em alguma medida, os autores se detiveram em teorizar outros aspectos do Estado em detrimento de suas funções no campo social.

Partindo da teoria política clássica, registra-se que o Estado burguês se forja na transição do modelo de produção feudalista para o modelo de produção capitalista. Sobre este período de formação, os filósofos jusnaturalistas, que compõe a teoria contratualista, defendem a ideia de que os indivíduos são portadores de direitos individuais naturais, inerentes aos seres humanos, mas, para garantir a conjunção destes direitos individuais na vida em sociedade, é necessário um *contrato social*, que submeta os interesses individuais ao conjunto da sociedade. Este contrato representaria o que os contratualistas chamam de Estado (sociedade política), ou sociedade civil, em contraponto a um Estado ou sociedade natural/de natureza, ou seja, significa a passagem do estado da natureza para o estado de sociedade. Nessa perspectiva, o Estado é, portanto, produto do *contrato social*, espaço legítimo do poder político dos homens sobre os homens (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011).

Há, no entanto, distintas noções teóricas sobre o denominado *contrato social*. Para Thomas Hobbes, o Estado de natureza seria um Estado de guerra permanente, de competição e dominação de uns sobre os outros, no qual o homem seria o lobo de si próprio. Para este autor, o *contrato social* é uma forma de garantir o convívio social entre os homens, os quais devem submeter-se ao poder político soberano e absoluto do Estado (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011).

John Locke, por sua vez, acreditava que o conflito entre os homens passou a ameaçar a paz natural existente no Estado de natureza, em razão da inexistência de leis. Para ele, a passagem do Estado ou sociedade natural para o Estado/sociedade política/civil (o *contrato social*), teria o objetivo de assegurar e conservar o direito à propriedade privada. As ideias de Locke influenciaram a Revolução Francesa e fundamentaram o Estado Liberal, cuja principal função é garantir ao máximo as liberdades individuais dos cidadãos, sendo a ideia de cidadania associada à propriedade privada, cujos detentores teriam a prerrogativa de governar, vinculando assim, a propriedade privada ao poder político (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011).

Jean Jacques Rousseau foi o autor que introduziu elementos novos à discussão do *contrato social*. Para ele, o Estado de natureza não é um Estado de guerra, sendo possível a satisfação de necessidades humanas sem conflitos. Sua teoria consiste na ideia de que o homem é movido por duas paixões, quais sejam o instinto de conservação e a compaixão, e que é a socialização/civilização entre os seres, baseada na propriedade privada, que gera as desigualdades, e, por conseguinte, o egoísmo como motivação básica da vida social. Neste sentido, o *contrato social* seria a garantia da igualdade entre os homens; uma renúncia à liberdade natural/vontade particular em prol da *vontade geral*, a qual deve pautar-se pelo

interesse comum e pela justiça, sendo que o poder deve emanar do povo. Rousseau critica Hobbes e Locke, pois para ele a ordem política (o Estado) protege o interesse de poucos (propriedade privada), gerando além de desigualdade, a dominação política de uns sobre os outros. O filósofo propôs uma forma mais igualitária na distribuição da riqueza, entretanto, sua teoria não faz referência à socialização e/ou ao fim da propriedade privada. Coutinho apud Silva (2012), refere que Rousseau tem dificuldade em transcender o horizonte da propriedade privada, configurando-se como um “anticapitalista” romântico. Tal característica, contudo, não desmerece sua proposta democrática de sociedade, donde o interesse público se sobrepõe ao interesse privado. (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011)

Silva (2012) defende a política de Previdência Social como um contrato social, calcado nos princípios Rosseaunianos, e critica as concepções a partir das quais, os “dirigentes” da política previdenciária vêm fazendo essa mesma analogia<sup>2</sup>. A autora faz referência a Vieira (2007), no que tange a crítica do autor ao neocontratualismo de John Rawls, cujos princípios se fundamentam nas ideias liberais.

O novo contratualismo quer significar, antes de mais nada, a tentativa de pôr em ordem a desigualdade social, confessando a definitiva impossibilidade da igualdade na sociedade capitalista (VIEIRA, 2007, p. 122 apud SILVA, 2012).

Esse novo contratualismo, portanto, considera que as desigualdades sociais são naturais e inevitáveis, sendo necessário aplicar princípios de justiça social para dizimar os conflitos existentes na sociedade. Sua noção de justiça social vincula-se à equidade, porém sem considerar as condições desiguais em que vivem os indivíduos, ou seja, expressa a ideia de equidade sem igualdade. Um princípio de justiça social que se fundamenta em tratar igual os desiguais, tendo em vista ser a desigualdade uma tendência natural da sociedade. Nesse sentido, propõe uma convivência mais ou menos vantajosa entre os desiguais socialmente (VIEIRA, 2007). Nessa perspectiva de contrato social, a que aludem os gestores da Previdência Social, Silva (2012, p. 166) assenta sua crítica:

Sob a tônica liberal da ‘justiça com equidade’, o benefício assume a feição de um direito proporcional à contribuição efetuada e/ou ao trabalho realizado para alcançá-lo, pois sob essa ótica que tem presidido a ação dos dirigentes da Previdência Social no Brasil, ‘a cada um deve ser dado, conforme a sua contribuição’ e não conforme a sua necessidade. Assim, esse direito que parece ser ‘igual’ e ‘justo’ (por ser proporcional à contribuição), na realidade deveria ser um ‘direito desigual’ para um trabalho ‘desigual’, que gera rendimentos desiguais (SILVA, 2012, p. 166).

---

<sup>2</sup> Declaração do ex-ministro da previdência social Luiz Marinho (2007) e de estudiosos (AFONSO e FERNANDES, 2005, p.332), bem como, assessores do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).

A autora afirma ainda, que a proteção social desenhada na Constituição Federal de 1988, a qual será aprofundada mais adiante nesse trabalho, aponta para um *contrato social* mais alinhado à teoria de Rousseau:

Assim, como apontam os fundamentos do contrato social na visão rosseauiana, para que a previdência seja vista como um contrato social que aponte para a redução das desigualdades sociais, é preciso que haja compromissos ‘de cada um com todos e todos com cada um’ (Rosseau, 2000, p.45) e não cada um por si como indica o liberalismo (SILVA, 2012, p. 167).

Silva (2012) defende uma concepção de direito associada às ideias de Marx, para quem os indivíduos na sociedade burguesa tornam-se desiguais, de acordo com sua posição na divisão social do trabalho, considerando a propriedade privada dos meios de produção. Como as condições de trabalho e rentabilidade não são as mesmas para todos, os direitos, nessa ótica, deveriam ser concedidos de forma “desigual”, conforme a necessidade de cada um. Nesse sentido é que a autora aponta os limites das teorias contratualistas de perspectiva liberal para explicar a relação Estado e sociedade, especialmente no que tange à implementação das políticas sociais para a garantia de direitos sociais que contemplem, de fato, o interesse coletivo/público, e promovam “igualdade” na concessão dos benefícios, na perspectiva da redistribuição de renda e redução da desigualdade social.

Embora Marx não tenha se dedicado a tratar sobre o Estado, principalmente no que se refere a sua ação no campo social, bem como, sobre a sociedade civil, enquanto categorias centrais de análise, suas concepções e críticas acerca do Estado estão implícitas e muitas vezes explícitas em suas obras. Para Pereira (2010, p. 144), o Estado “somente foi alvo de críticas consistentes a partir de Marx, pois somente com este pensador surgiu uma concepção histórica e teoricamente fundamentada do Estado burguês”. A autora refere ainda, que os autores que se dedicaram a estudar o Estado antes de Marx “não ofereceram uma teoria científica que explicasse: como nasceu o Estado, porque nasceu, por quais motivos, qual a sua natureza e identidade e quais as suas relações contraditórias com a sociedade e as classes sociais.” (Id., p. 144).<sup>3</sup>

Marx (1996) aponta o surgimento do Estado burguês na transição do modelo feudal para o modo de produção capitalista. Retrata a fase da acumulação primitiva, caracterizada pela separação dos/as trabalhadores/as de seus meios de produção, a partir da expropriação destes

---

<sup>3</sup> Pereira (Ibid., p. 150) revela que Marx pretendia escrever dois capítulos em sua obra “O Capital”: um sobre Estado e a outro sobre classes sociais, mas que embora isso não tenha ocorrido, “a teoria de Estado, de Marx, deve ser procurada em ‘O Capital’, na anatomia da sociedade capitalista presente nesta obra, pois, ao definir essa anatomia, Marx constrói teoricamente o esqueleto que sustenta o Estado”.

pela burguesia da época, classe econômica interessada em romper com o Estado absolutista e seu modelo econômico em favor da “liberdade” na relação de compra e venda da força de trabalho. Na imposição das relações “livres”, evidencia-se a violência institucionalizada e empregada pelo Estado àqueles que não sucumbem ou se adaptam ao trabalho, nos moldes impostos pelo novo modelo de produção. Marx ainda descreve as legislações utilizadas por juizes da época, as quais figuravam como castigo e até mesmo trabalho escravo para àqueles que desobedecessem a seus “compradores” /patrões. Surge daí a ideia de “vagabundagem”, como escolha/atributo do ser humano, e a moralização em torno do trabalho, prevalecente até hoje no imaginário social e na lógica de funcionamento das políticas sociais, especialmente àquelas vinculadas ao trabalho. No caso da Previdência Social, criou-se uma cultura calcada nessa visão, que associa o acesso dos indivíduos aos benefícios e serviços à “vagabundagem”, ao “não querer trabalhar”, “querer se encostar” na coisa pública.

Enquanto processos sociais, as políticas sociais vão surgindo ao longo da história, sempre relacionadas, de uma forma ou outra, em torno da questão do trabalho. Behring e Boschetti (2007) descrevem que, desde as sociedades pré-capitalistas, cujo o mercado não era central nas relações sociais, já haviam legislações que garantiam alguns auxílios assistenciais para trabalhadores/as (empregados/as e desempregados/as) e/ou para àqueles considerados/as pobres e incapazes. Já nesta época, a concessão dos benefícios impunha restrições e exigências, numa lógica de punição/merecimento moral em torno da pobreza/trabalho, a propalada meritocracia liberal. Ainda conforme as autoras, o capitalismo aniquilou com as tímidas iniciativas assistencialistas, uma vez que o trabalho perdeu seu sentido de humanização, transformando a força de trabalho em mercadoria.

Se as legislações sociais pré-capitalistas eram punitivas, restritivas e agiam na intersecção da assistência social e do trabalho forçado, o “abandono” dessas tímidas e repressivas medidas de proteção no auge da Revolução Industrial lança os pobres à “servidão da liberdade sem proteção”, no contexto de plena subsunção do trabalho ao capital, provocando o pauperismo como fenômeno mais agudo decorrente da chamada questão social (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, pg. 51).

O movimento de passagem para o capitalismo, indica que a classe dominante se torna dirigente política e passa a controlar o Estado, o desenvolvendo no sentido de manter o modelo econômico por meio de seus aparatos burocráticos e jurídicos, tornando-se “o comitê da burguesia” (MARX, 1996).

Efetivamente, uma visão científica de Estado só começou a existir quando, por intermédio de Marx, se tomou consciência do conteúdo de classe do Estado. Isto é, se reconheceu que o Estado não é a encarnação da razão universal, como entendia Hegel, mas uma entidade particular que, em nome de um suposto interesse geral, zela pelos interesses comuns de uma classe particular. Marx não separava, nas suas análises a dimensão política da dimensão econômica e nem a sociedade política da sociedade civil (PEREIRA, 2010, p. 147).

Para Marx, as relações de produção que se estabelecem na sociedade civil (estrutura) explicam o surgimento do Estado (superestrutura), que, como parte importante da estrutura econômica, garante a manutenção destas relações. Pereira (2008, p.120) descreve que, para Marx, o Estado “tem o mesmo efeito dominador em qualquer regime, não importam as formas de governo que venha a apresentar: é sempre um instrumento de dominação e de manutenção da estrutura de classes”.

Ainda conforme a autora (Ibid., p.120), se “se quiser detectar o interesse de Marx por algum aspecto relacionado à ação interventora do Estado no campo social, será na legislação fabril”. Adentrando na discussão sobre política social, Pereira (2016, p. 79) descreve que esta:

[...] refere-se ao processo de desenvolvimento e implementação de medidas geridas pelo Estado e demandadas pela sociedade como direitos derivados para suprir necessidades sociais e promover o bem-estar dos cidadãos – seja prevenindo contingências associadas ao trabalho e a inseguranças sociais, seja combatendo-as quando instaladas. Sua razão de ser tem a ver com a existência de desigualdades produzidas estruturalmente por um sistema social dividido em classes e reproduzido historicamente por meio de relações de poder constantemente renovadas.

Destarte, para apreender o significado da política social no contexto histórico do Estado, é necessário datá-la historicamente, relacionando-a ao modo de produção capitalista em suas relações sociais de produção e acumulação. Behring e Boschetti (2007, p. 37) referem que a contribuição marxista para o estudo das políticas sociais “problematizam-na no contexto da acumulação capitalista e da luta de classes, com a perspectiva de demonstrar seus limites e possibilidades na produção do bem-estar nas sociedades capitalistas”. As autoras afirmam que “a legislação fabril pode ser compreendida como precursora do papel que caberá ao Estado na relação com as classes e os direitos sociais no século XX” (idem, 2007, p. 56).

O movimento operário tem início a partir das reivindicações dos/as trabalhadores/as nas fábricas em torno da jornada de trabalho. Além dessa, outras questões como exploração do trabalho infantil e das mulheres, trabalho noturno, entre outras, eram pauta de protesto pelos/as trabalhadores/as. O Estado é então compelido a realizar algum tipo de controle social, face aos abusos nas relações de trabalho e exploração que caracterizam o modo de produção capitalista.

A regulamentação da jornada de trabalho inicia-se no século XIX. Aparentemente, o Estado aparece como figura neutra, entretanto, esta relação jurídica já está fetichizada desde seu surgimento. Tida como “livre”, não revela as relações de exploração no trabalho, para além do contrato formal, as relações que se estabelecem entre trabalhador e capitalista na produção de mercadorias e na reprodução da força de trabalho (MARX, 1996). Behring e Boschetti (2007, p. 38) ressaltam que “Marx, ao analisar as primeiras legislações fabris na Inglaterra no século

XIX, reconheceu que essas legislações sociais, ao impor limites ao capital, representaram uma vitória da economia política ao trabalho”.

A questão trabalhista é, portanto, determinante para análise das políticas sociais. Segundo Vieira (2007, p. 140), “a política social, compreendida como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais, unicamente pode existir com o surgimento dos movimentos populares do século XIX”. O autor refere ainda, que “não tem havido, pois, política social desligada dos reclamos populares” (Id., 2007, p. 144).

Nesta perspectiva, apresenta-se um conceito de Estado mais ampliado, baseado na autonomia relativa do Estado para gerir os interesses das classes em conflito, extrapolando a concepção “restrita” de Estado em Marx, a partir da contribuição de Antonio Gramsci (SIMIONATTO, 2011).

Gramsci viveu um período de reflexos do agravamento das contradições do sistema capitalista, no qual passou-se a questionar o Estado liberal através de outras esferas políticas, como grandes partidos de massa e grandes sindicatos, existentes em menor escala no tempo de Marx. Simionatto (2011, p. 68) refere que “esse período põe em cena novas relações sociais que deixam entrever uma crescente socialização da política e, conseqüentemente, permitem visualizar a ampliação do fenômeno estatal”.

Nesta perspectiva, com a complexificação das relações sociais, nas quais outros sujeitos passam a disputar ideologicamente e politicamente a hegemonia política do Estado, Gramsci amplia o conceito de sociedade civil:

Em Gramsci, encontramos uma ampliação dessa interpretação, na medida em que procura mostrar que a sociedade civil é o espaço onde se organizam os interesses em confronto e as contradições. Nele, a sociedade civil e um momento da superestrutura ideológico-política e não, como em Marx, da base real. Essas esferas, contudo, não são independentes, pois a estrutura e superestrutura se relacionam dialeticamente. Tal relação é a chave do marxismo gramsciano. (SIMIONATTO, 2011, p. 70)

Suas contribuições são importantes para pensar as políticas sociais enquanto processos contraditórios, capazes de satisfazer necessidades e demandas sociais da classe trabalhadora, para além da função de controle e reprodução da força de trabalho. Além disso, norteia o processo de organização de outros atores na luta política pela direção e hegemonia do Estado.

No pensamento gramsciano, não são apenas as classes sociais, na figura de trabalhadores/as e burgueses, que irão disputar a direção político-ideológica e cultural do Estado. Este tem o domínio sobre a sociedade, mediado por seus aparatos administrativos, burocráticos e de coerção, porém, do ponto de vista político-ideológico, tem permeabilidade às reivindicações e aos embates/debates de diversos setores que compõe a sociedade civil, tanto de representatividade da classe de setores aliados à burguesia. Para o autor, ambos espectros

compõe a superestrutura, não havendo um distanciamento entre sociedade política (no sentido de domínio) e sociedade civil, composição denominada por Gramsci de Estado ampliado (SIMIONATTO, 2011; PEREIRA, 2008).

Nessa disputa, as políticas sociais são pautadas por concepções e fundamentos antagônicos, presentes nos discursos que ensejam as lutas por sua implementação. Em contraponto ao pensamento crítico, a relação entre Estado e sociedade civil é fortemente influenciado pelas ideias liberais. Essa matriz teórica tem como pressuposto a ideia de que o Mercado rege por si só as relações econômicas e sociais. A visão de homem e de mundo do liberalismo está centrada na ideia de que o homem possui uma capacidade natural de prover seu próprio sustento e de sua família, gerando assim, bem-estar para si e seus familiares, o que maximizaria o bem-estar da sociedade, espaço de virtude e responsabilidade pelo bem-estar social. Agindo individualmente e competindo livremente no Mercado, o homem progride por mérito próprio, satisfazendo suas necessidades, as quais seriam de sua responsabilidade, desvinculadas da noção de direitos, em contraponto a matrizes de pensamento mais progressistas. Ao abordar esta questão, Pereira (2016, p. 59) pondera que:

Os partidários das ideologias burguesas, por seu lado, preferem negar a existência de necessidades humanas para não admitirem a possibilidade de elas serem atendidas por políticas públicas. Assim, como já insinuado, identificam essas necessidades, que são sociais, com preferências individuais, quando não com vícios, desejos e sonhos de consumo, cuja satisfação escaparia ao comprometimento do Estado.

A concepção sobre as necessidades humanas/sociais é a base fundante das políticas sociais, uma vez que suas demandas se materializam sob a forma de direitos sociais (benefícios e serviços). A questão do mérito em contraponto ao direito, sempre esteve presente no cerne das discussões, sendo a meritocracia a lógica predominante na configuração das políticas sociais brasileiras, à exemplo da Previdência Social, que se caracteriza cada vez mais pela seletividade e elegibilidade nas formas de acesso, em oposição à lógica de proteção social universalizante.

Tendo como uma de suas premissas a naturalização da pobreza, e, por conseguinte, da desigualdade social, o mérito está associado ao empenho e/ou ao fracasso individual, que seriam forjados em um ambiente social de livre competição e “seleção natural”, correspondente ao Mercado. Pereira (2009) problematiza essa suposta “liberdade”, denominando-a de liberdade negativa, pois não prevê a igualdade de condições na venda da força de trabalho regulada pelo Mercado, o que gera a desigualdade na distribuição da riqueza produzida. Sobre a relação de produção, a autora refere que:

Nesta, onde as relações coercitivas entre capital e trabalho se processam de forma nua e crua, não há para o trabalhador, a possibilidade de insurgências individuais contra o

mando do patrão e nem de apropriação privada igualitária do produto coletivo do trabalho. Da mesma forma, na esfera da troca, a igualdade ligada à liberdade negativa é ilusória porque o trabalhador é obrigado, por necessidade, a vender sua força de trabalho como mercadoria, sob condições impostas pelo empregador e sem a observância de equivalência entre o aporte efetivo do trabalho e sua remuneração. (PEREIRA, 2016, pg.71).

É nesse cenário de conflitos políticos e ideológicos, imbricados a particularidades históricas de cada país, que tem se desenvolvido a política social. Portanto, considerando a reflexão exposta acerca das concepções e fundamentos da política social em um contexto capitalista, no item que segue, se analisará a trajetória histórica da política de Previdência Social no Brasil no bojo do processo característico de formação do Estado brasileiro.

## **1.2 Política de Previdência Social no contexto do Estado Brasileiro**

As disputas em torno dos direitos sociais no Brasil devem ser analisadas engendradas ao processo de formação do Estado Brasileiro e de sua industrialização, na captura de suas características históricas particulares: sua constituição cultural, política, social e econômica, imbricada ao contexto mundial do capitalismo, tomado enquanto um sistema de ordem global (MESZÁROS, 2002). Para dar vazão a necessidade vital de acumulação e reprodução do capitalismo, é necessário que os Estados nacionais criem a circulação como empreendimento global, processo que hierarquiza e subordina uns países aos outros na busca pelo lucro.

A ‘globalização’ (tendência que emana da natureza do capital desde o seu início), muito idealizada em nossos dias, na realidade significa: o desenvolvimento necessário de um sistema internacional de dominação e subordinação. No plano da política totalizadora, corresponde ao estabelecimento de uma hierarquia de Estados nacionais mais, ou menos, poderosos que gozem – ou padeçam – da posição a eles atribuída pela relação de forças em vigor [...] na ordem de poder do capital global. (MESZÁROS, 2002, p. 111)

Cabe ressaltar que a formação e desenvolvimento dos Estados capitalistas no contexto mundial ocorreram em tempos históricos diferentes, sob condições políticas e econômicas distintas, numa relação de dominação, dependência e subordinação de uns países sobre outros.

Behring e Boschetti (2007) e Behring (2003) tratam da formação do Estado brasileiro, constituindo como enfoque a construção e desenvolvimento das políticas sociais. Apoiadas nas ideias desenvolvidas pelos autores Florestan Fernandes e Caio Prado Jr., consideram o processo de colonização, o escravismo, a condição do trabalho nas relações sociais, a heteronomia e a dependência econômica, como marcas indelévels na formação do Brasil e na conformação das políticas sociais.

Se a política social tem relação com a luta de classes, e considerando que o trabalho no Brasil, apesar de importantes momentos de radicalidade, esteve atravessado pelas marcas do escravismo, pela informalidade e pela fragmentação/cooptação, e que as classes dominantes nunca tiveram compromissos democráticos e redistributivos, tem-

se um cenário complexo para as lutas em defesa dos direitos de cidadania, que envolvem a constituição da política social (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 79).

As condições que marcaram as relações de trabalho no Brasil impactaram sobremaneira a formação de “classe” e a organização coletiva na luta por direitos de cidadania<sup>4</sup>, especialmente àqueles vinculados ao trabalho e à Previdência Social, alijando os/as trabalhadores/as dos processos decisórios. O lento processo de industrialização (POCHMANN, 2016) no Brasil, o qual perdurou aproximadamente até a década de 1950, teve influência na constituição dos movimentos operários no país, retardando-o.

Após declarar sua independência de Portugal, o Brasil (1822) demorou muitos anos para industrializar-se e transitar efetivamente do modelo econômico mercantil escravista (tráfico e comércio de escravos para a produção agrária) para o modelo capitalista, baseado inicialmente na produção de manufaturas. Pochmann (2016, p.73), descreve que “somente com o avanço da acumulação de capital, oriundo do ciclo cafeeiro, que o Brasil pôde contar com importante crescimento na quantidade de indústrias”. O autor (Ibid., p. 73) refere ainda que foi “na transição da economia mercantil nacional fundada no trabalho escravo, entre as décadas de 1820 a 1870, para a economia capitalista exportadora que o capital industrial surgiu e se expandiu subordinado ao capital cafeeiro”. No período imperialista, o Brasil manteve-se dependente da produção interna de produtos primários para exportação, em troca de bens de produção para industrializar-se.

As exportações de capitais para a América Latina e, em grande maioria, o Brasil contribuíram para tornar mais dependentes suas economias, especialmente na produção e exportação de produtos primários e importadores de bens industrializados e de capitais na forma de empréstimos para a construção de ferrovias, serviços públicos, telégrafos, entre outros (POCHMANN, 2016, p. 75).

A exportação ainda era o eixo econômico brasileiro e, conforme Pochmann (Ibid., p. 75), “até a década de 1930, o predomínio liberal da República Velha, com a centralidade do estado mínimo, não deixou de atender aos interesses dominantes da economia capitalista cafeeira”. Até a década de 20, a exportação de café e o investimento industrial andaram juntos no desenvolvimento da economia brasileira.

Após a crise de 1929<sup>5</sup>, tem-se de fato a expansão industrial, marcada por uma indústria voltada para produção de bens de consumo assalariado (alimentos e vestuário) e pela

---

<sup>4</sup> “Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado” (COUTINHO, 1997).

<sup>5</sup> A Crise de 1929 foi uma grande depressão econômica causada pela queda das ações da bolsa de valores de Nova York, nos Estados Unidos, que teve início em 1929, e que persistiu ao longo da década de 1930, terminando apenas com a Segunda Guerra Mundial.

urbanização. Nesse mesmo período, os países da Europa e Estados Unidos apresentavam desenvolvimento industrial bem mais avançado, com a Inglaterra dominando territorialmente diversos países e ditando as regras do mercado internacional (POCHMANN, 2016).

A industrialização brasileira, neste contexto do capitalismo mundial, configurou-se de forma tardia, tendo servido à acumulação originária de capital para os países centrais, mantendo uma economia dependente destes. Devido à necessidade de importar seus meios de produção, ficava à mercê da política mercantil internacional e voltava-se muito mais para os interesses externos, do que para interesses internos.

Mello (1982) apud Pochmann (2016, p. 77) destaca que “a expansão da burguesia industrial enquanto fração constitutiva da classe dominante na economia capitalista de exportação revelava forte conexão originária com os proprietários cafeicultores”. Daí a forte presença das elites na constituição do Estado brasileiro. Fernandes (1987) apud Behring e Boschetti (2007) e Behring (2003), refere que os senhores do café se metamorfosearam em senhores-cidadãos, processo em que só seus interesses prevaleceram, donde a democracia não era algo para todos e a noção de equidade era tida como emancipação das classes dominantes.

A articulação entre a economia agroexportadora com o setor industrial, manteve as raízes das relações sociais de trabalho estabelecidas nas grandes propriedades rurais, baseadas no escravismo e “servidão”. A industrialização do país dependia da acumulação de capital do setor agrário, em especial da produção e exportação do café. Foram assim mantidos os interesses dos proprietários das terras e as relações de trabalho baseadas no “mando e desmando”, na perspectiva do favor e da benesse, e da dependência dos/as trabalhadores/as recém livres aos seus (ex) “senhores”. Daí o peso do colonialismo e do escravismo na constituição da classe trabalhadora e da luta pelo reconhecimento dos direitos (COUTO, 2010).

A lentidão na transição da base econômica deve-se, justamente, pela manutenção dos interesses da elite agrária, a qual detinha poder político na época. Tendo em vista que a produção e exportação do café supria as necessidades do Estado brasileiro, do ponto de vista de suas necessidades de consumo interno e de relações comerciais externas, não havia interesse na “modernização” da economia. Esses aspectos dão um caráter conservador à formação do Estado brasileiro, de permanência de interesses das elites. O “fim” do escravismo não foi acompanhado da reflexão coletiva acerca de seu significado social, pelo contrário, serviu para dar vazão ao novo padrão de acumulação, que conservou suas raízes nas relações de trabalho (COUTO, 2010; SILVA, 2012).

A classe burguesa não surgiu no Brasil de forma emergente e revolucionária, com ideais de “liberdade e igualdade”, tal como nos países desenvolvidos, mas de forma lenta e articulada à elite agrária conservadora, interessada em manter seus privilégios privados em detrimento do interesse público. A independência do Brasil trouxe consigo a diversificação da economia, com a intensificação da divisão do trabalho, na direção da formação de um Estado nacional,

Contudo, esse movimento é marcado pela ausência de compromisso com qualquer defesa mais contundente dos direitos dos cidadãos por parte das elites econômico-políticas, o que é uma marca indelével da nossa formação, fato que é fundamental para pensar a configuração da política social no Brasil. (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 73).

Com a Independência, tem-se a adoção de um liberalismo à *brasileira*, na qual se “importou” de outros países ideias vinculadas à liberdade comercial e a autonomia administrativa para adequação ao mercado mundial (COUTO, 2010). Entretanto, não se rompeu com as relações sociais colonialistas, caracterizando-se como um Estado patrimonialista, que “perverteu” a noção de direitos, cidadania e democracia

Segundo Pochmann (2016), nas últimas décadas da República Velha, a indústria começou a se expandir de forma mais significativa, mas ainda subordinada ao capital cafeeiro. A mão de obra nesse período era composta principalmente por ex-escravos e imigrantes, os quais começaram a integrar o mercado de trabalho a partir do fim do tráfico de escravos, decretado pela Lei Euzébio de Queiroz, de 1850 (SILVA, 2012). Os/as trabalhadores/as foram gradativamente deslocando-se para a produção industrial, todavia, esse processo de formação do mercado de trabalho assalariado não representou melhorias para os/as trabalhadores/as. Segundo Pochmann (2016, p. 80):

Em meio a abundância de mão de obra que caracterizou a constituição do mercado de trabalho no Brasil, notou-se que o crescimento industrial subordinado à expansão do setor cafeeiro de exportação não se mostrou suficiente para permitir que os ganhos de produtividade fossem compartilhados com os operários. Entre 1914 e 1920, por exemplo, o aumento real acumulado pela produção industrial foi de 88%, ao passo que os salários registraram redução de 10,4% no seu poder aquisitivo.

A República Velha foi um período de expansão das indústrias, formação do mercado de trabalho assalariado e de formação da classe trabalhadora, e organização deste operariado. Nos períodos do “Brasil Colônia e Império”, os movimentos sociais discutiam a questão da dependência econômica de Portugal e eram compostos majoritariamente por pessoas letradas, membros da Igreja e grandes proprietários, excluindo grande parte da população brasileira. Tratava-se de um movimento de elite, na busca da garantia e manutenção de seus interesses. Em contraponto, no período da “República Nova”, os/as trabalhadores/as passam a se organizar em associações, tendo como motivação principal as precárias condições de trabalho, sob forte

influência das ideias trazidas pelos imigrantes, em especial, *o anarquismo* (COUTO, 2010; SILVA, 2012; MONTAÑO e DURIGUETTO, 2010).

O impulso para as lutas advinha das péssimas condições de trabalho e de vida da classe trabalhadora, com jornadas de trabalho sem limite, sem descanso semanal remunerado, aposentadoria, férias, salário mínimo, miserabilidade nos locais e condições de moradia dos bairros operários etc. (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2010, p. 234).

Nas primeiras décadas do século XX, já se contabilizavam várias greves, as quais “foram realizadas sobretudo, pelas categorias com maior grau de organização, a exemplo dos que atuavam nas áreas de ferrovias, docas, frota mercante e serviços públicos” (SILVA, 2012, p. 229). Ainda segundo a autora (Ibid., p.230), “apesar dos avanços na organização e luta dos/as trabalhadores/as, as conquistas obtidas no campo da proteção social até a década de 1920 foram, no entanto, limitadas”. Em relação às necessidades vinculadas à proteção dos/as trabalhadores/as e suas famílias, as ações até o referido período foram limitadas, de iniciativa privada de algumas categorias específicas. Silva (Ibid., p. 230), recorrendo às ideias de Malloy (1986), descreve que:

O que existiu verdadeiramente nesse período, na área privada, foram organizações estruturadas voluntariamente pelos trabalhadores, com o incentivo da Igreja católica (as sociedades de ajuda mútua), que uniam trabalhadores e ofereciam benefícios de proteção social, numa perspectiva assistencialista; e as caixas beneficentes, organizadas de forma impositiva pelas companhias particulares.

O mutualismo, ou seja, a ajuda mútua entre os/as trabalhadores/as em torno das questões previdenciárias, foi a primeira forma de organização dos/as trabalhadores/as. As caixas ofereciam benefícios como aposentadorias e auxílio em caso de doença, invalidez e funeral, bem como serviço médico, custeadas a partir das deduções nos salários e das multas impostas aos/às trabalhadores/as por quebra de regras das respectivas empresas. (MALLOY, 1986, p. 44-45 apud SILVA, 2012, p. 231).

A partir destas informações, pode-se observar a centralidade da Previdência Social na conformação da proteção social brasileira e sua intrínseca relação com o mercado formal de trabalho de característica urbano-industrial, logo, também, organicamente vinculada às questões trabalhistas, enquanto relações sociais estabelecidas entre capital e trabalho. Nessa perspectiva, pode-se analisar a emergência da política de Previdência Social no Brasil, como forma de organização dos/as trabalhadores/as frente aos riscos decorrentes do trabalho e/ou da impossibilidade de exercê-lo, devido a contingências da própria existência, marcada pela ausência da regulação do Estado.

Até 1887, dois anos antes da proclamação da República no Brasil (1889), não se registra nenhuma legislação social. No ano de 1888, há a criação de uma caixa de

socorro para a burocracia pública, inaugurando uma dinâmica categorial de instituição de direitos que será a tônica da proteção social brasileira até os anos 60 do século XX. Em 1889, os funcionários da Imprensa Nacional e os ferroviários conquistam o direito à pensão e a 15 dias de férias, o que irá se estender aos funcionários do Ministério da Fazenda no ano seguinte (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 79).

Em 1919, é regulamentado o acidente de trabalho, após várias iniciativas de projetos de lei que vinham encontrando resistência por parte de políticos vinculados às oligarquias cafeeiras (SILVA, 2012). Contudo, sua concessão era tratada “pela via do inquérito policial e com ênfase na responsabilidade individual, em detrimento das condições de trabalho” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 80), evidenciando assim, o viés meritocrático da gênese dos direitos sociais no país. Nesse período, foram criados diversos fundos e caixas por categorias específicas, para os/as trabalhadores/as e suas famílias:

Essas conquistas deram-se em um contexto de lutas e grandes mobilizações dos trabalhadores, entre as quais merecem destaque as greves generalizadas ocorridas em 1917 e 1919, já citadas, em cujas pautas de reivindicações encontravam-se itens associados à proteção social (SILVA e SOUSA, 2002 apud SILVA, 2012, p. 232).

Silva (Ibid., p. 232-233) destaca ainda, que “a efervescência política no país de intensificação das reivindicações relacionadas à proteção social sofria influência do contexto internacional”. A autora ressalta que este período é marcado pela vitória da Revolução Russa, em 1917, pelo fim da Grande Guerra Mundial, em 1918, e pela assinatura do Tratado de Versalhes, em 28 de junho de 1919, sendo que os países que foram signatários do tratado, dentre eles o Brasil, estava compromissados com a implementação de proteção ao trabalho, o qual se deu através da criação de seguros sociais.

Nesse contexto, em 1923, no Brasil, é aprovada a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) dos ferroviários, através da Lei Eloy Chaves, a qual regulamentava os benefícios de pensões, aposentadorias, e assistência médica e farmacêutica (SILVA, 2010). Destaca-se que os ferroviários tinham mais poder de organização e pressão, tendo em vista que a economia da época se baseava na produção do café para exportação, onde as ferrovias tinham como objetivo agilizar o escoamento da produção de café, diminuindo o tempo de transporte entre os locais de produção e os portos de onde a mercadoria era exportada. “Por isso os direitos trabalhistas e previdenciários foram reconhecidos para aquelas categorias de trabalhadores inseridas diretamente nesse processos de produção e circulação de mercadorias” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 80).

Nos anos seguintes, outras CAPs foram sendo criadas, destacando-se as categorias mais organizadas politicamente e de maior importância para a economia. A partir de 1930, no governo de Getúlio Vargas, a regulação da Previdência pelo Estado emerge como resposta as

contradições que se estabelecem entre Capital e Trabalho. A questão social, neste contexto, deixa de ser apenas uma “questão de polícia” e o Estado passa a intervir fazendo concessões necessárias para a reprodução da força de trabalho, sendo que,

embora reprimida e considerada caso de polícia, foi surgindo e tomando certo espaço político, cabendo à burguesia a concessão de certos direitos sociais baseados no risco profissional, a fim de poder legitimar-se e garantir o bom funcionamento industrial que começava a despontar (CARTAXO, 1979, p. 58).

A emergência da proteção social no Brasil, legitimada pelo Estado e pelas elites dominantes (cafeeira e industrial), tem seu significado no contexto de lutas e mobilizações internacionais e nacionais; na incipiente urbanização e expansão das indústrias ainda subordinadas ao comércio externo do café; nas contradições que vão emergindo das relações sociais precarizadas de trabalho, refletindo em péssimas condições de vida; e no movimento nascente de disputa política e ideológica, em meio a criação de Sindicatos e partidos políticos de esquerda.

O cenário de insatisfação desse período, de dominação política das oligarquias cafeeiras de São Paulo e Minas Gerais, culminou com a Revolução de 30, levando Getúlio Vargas à Presidência da República. Seu governo foi marcado por forte intervenção estatal e atuação no campo previdenciário. Inicialmente estimulou a expansão das CAPs e, a partir do ano de 1933, criou os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) organizadas e com intervenção direta do Estado:

Quanto ao processo de gestão, os institutos constituíram-se em espaços privilegiados para a manutenção do controle dos trabalhadores, pois embora os mesmos fossem geridos com paridade entre empregados e empregadores, a presidência era instituída por indicações do governo, que assim tinha poderes de intervir na administração dos recursos da categoria, o que deve ter proporcionado a ‘drenagem de seus recursos para financiamento de empreendimentos econômicos estratégicos para a industrialização do país’ (COHN, 1999, p. 19 apud COUTO, 2004, p. 97).

A finalidade dos IAPs era conceder benefícios e, secundariamente, prestar assistência médica. Segundo Couto (Ibid., p. 98), “o sistema previdenciário desse período, além de proporcionar a cobertura dos riscos ligados ao trabalho, também assumiu, em diversas categorias, o enfrentamento da questão habitacional”.

Sobre a “responsabilização” do Estado pela Previdência, no bojo da cena política deste período, Cabral e Domingues (1991), referem que foi uma forma de cooptar os/as trabalhadores/as e suas organizações (sindicatos), contendo assim, os emergentes movimentos operários. As autoras referem que:

a Previdência Social pública no Brasil nasceu como uma manobra de cooptação do movimento sindical e popular no bojo do processo político desencadeado em 1930. Acabando com as antigas caixas de pensões e aposentadorias que os trabalhadores promoviam no âmbito das empresas, o Estado tomou a si esta tarefa, ao mesmo tempo

em que atrelava os sindicatos à sua estrutura, num misto de paternalismo e rígido controle sobre as iniciativas do nascente movimento operário (CABRAL e DOMINGUES, *Ibid.*, p. 135).

Nos anos subsequentes, foram criados vários IAPs de diferentes categorias profissionais, seguindo a lógica das CAPs, no que se refere a importância do segmento profissional para economia brasileira. Esta estrutura do sistema previdenciário manteve-se praticamente a mesma até 1966 (CARTAXO, 1979), período em que se deu a unificação dos institutos.

De 1937 a 1945, no período do governo ditatorial de Vargas, a nova Constituição Federal (1937) foi elaborada sem a participação do Poder Legislativo. O documento mantinha direitos civis e políticos da antiga Constituição (1934) e ampliava os direitos trabalhistas. No entanto, criava possibilidades de maior controle estatal sobre a sociedade, como a possibilidade de censura, medidas para impedir manifestações públicas, dissolução dos órgãos do poder legislativo, reconhecimento dos Sindicatos pelo Estado e proibição do direito de greve.<sup>6</sup>

Houve, no governo Vargas, a ampliação da legislação social, tanto no campo trabalhista, quanto previdenciário. Todavia, do ponto de vista da cobertura previdenciária, ao final de seu governo (Estado Novo, 1945), nem todos os/as trabalhadores/as estavam protegidos pelas legislações. Persistiu a política de proteção às categorias estratégicas para o processo de acumulação de capital, excluindo desse rol, trabalhadores/as rurais, autônomos e desempregados (SILVA, 2012). Couto (2004, p. 103-104) sintetiza a proteção social da época:

O perfil das políticas sociais do período de 1937 a 1945 foi marcado pelos traços do autoritarismo e centralização técnico-burocrático, pois emanavam do poder central e sustentavam-se em medidas autoritárias. Também era composto por traços paternalistas, baseava-se na legislação trabalhista ofertada como concessão e numa estrutura burocrática e corporativista, criando um aparato institucional e estimulando o corporativismo na classe trabalhadora.

No clima mundial que se sucedeu após a Segunda Guerra Mundial, na qual o Brasil participou enfrentando os governos fascistas, as elites passaram a questionar a política ditatorial do governo Vargas e, em 1945, o mesmo é deposto por uma junta militar (COUTO, 2004).

Os governos que se sucederam de 1946 a 1964 tiveram uma orientação política com características democráticas trabalhistas de orientação populista, mantiveram o Estado de cunho liberal e priorizaram um trabalho voltado para expansão da indústria e para políticas às oportunidades educacionais. Ocorreu nesse período a criação do sistema “S”: Serviço Social da Indústria, Serviço Social do Comércio e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (COUTO, *Ibid.*, p. 105).

---

<sup>6</sup> Sobre este assunto ver quadros explicativos das Constituições Federativas do Brasil em Couto, 2004.

Destaca-se, nesse período, a inclusão da Previdência Social com contribuição dos/as trabalhadores/as, dos empregadores e da União na Constituição Federal de 1946. O período das décadas de 50 e 60 impulsionaram muitos movimentos sociais, tanto urbanos, quanto rurais.

No tocante à Previdência Social, esta efervescência política a trouxe para o centro dos debates políticos, inclusive com a realização de dois congressos da Previdência Social e grandes mobilizações sindicais em defesa de ampliação de direitos nessa área. (SILVA, 2012, p. 250)

Ainda conforme a autora (Ibidem, p. 250), em 1957, neste clima de movimentação sindical, há grande debate em torno do projeto de lei sobre a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que é aprovada em 1960, no governo de Juscelino Kubitschek. A LOPS previa a unificação administrativa dos IAPs, universalização e padronização da Previdência Social. Encontrou resistência, mas

[...] foi essencial ao processo de unificação da Previdência Social, ao uniformizar as normas e critérios de acesso aos benefícios e serviços, bem como o teto das contribuições e dos valores dos benefícios. O nivelamento de alguns benefícios, carências, valores de contribuições, entre outros, tornou mais fácil a gestão do sistema e favoreceu a sua centralização posterior, com a unificação dos IAPs e Caixas no INPS (SILVA, 2012, p. 254).

Silva (Ibid., p. 254) destaca ainda, que a Lei ampliou a assistência à saúde e alguns benefícios já conquistados, além de ter incorporado algumas reivindicações dos/as trabalhadores/as, como o direito à aposentadoria por tempo de serviço, para todas as categorias profissionais que possuíam cobertura previdenciária; aposentadoria especial para atividades insalubres, penosas e perigosas; e cálculo dos benefícios, considerando os valores das doze últimas contribuições. Todavia, não abrangia os servidores públicos civis e militares, também deixando de fora da cobertura empregados domésticos, trabalhadores/as rurais e autônomos/as.

No governo de João Goulart (1961-1964) algumas lideranças de movimentos chegaram a ocupar cargos de destaque no governo federal (SILVA, 2012). O então presidente assumiu “posições radicais de enfrentamento às forças imperialistas internacionais, do capital financeiro nacional e ligadas ao latifúndio dias antes do golpe de 64, confiante no apoio da esquerda e do movimento popular” (SILVA, Ibid., p. 255).

No dia 13 de março de 1964, na Central do Brasil, no Rio de Janeiro, Jango anunciou medidas na seguinte direção: ‘início do processo de reforma agrária e a limitação de remessa de lucros para o exterior (SADER, 2010, p. 19 apud SILVA, 2012, p. 255).

No mesmo mês, em março de 1964, consumou-se o golpe militar. Nesse período, uma série de medidas de racionalização e controle social, por parte do Estado, foram tomadas no âmbito civil, político e social. Em 1966, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), com o objetivo de racionalizar e centralizar o regime previdenciário. Com a

unificação, houve a retirada dos/as trabalhadores/as da gestão. O período entre 1960 e 1980 “ficou assinalado pelo processo de uniformização dos critérios de acesso e manutenção dos direitos previdenciários” (SILVA, 2012, p. 255). Destaca-se ainda que, em 1963, foi aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural, que instituiu o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Funrural), mas que não foi operacionalizado imediatamente (SILVA, 2012). Apenas em 1969 foi instituído o Plano Básico de Previdência Social e, em 1971, o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pró-Rural), que passou a ser gerido pelo Funrural.

O programa assegurava alguns benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais, como aposentadoria por idade, auxílio-funeral, mas tinha a assistência médica como o centro de suas medidas. [...] os benefícios decorrentes de acidentes de trabalho, tão desejados por essa categoria, só foram implantados para os trabalhadores rurais em 1974. (SILVA, 1997; BRASIL, 1994; SOUSA, 2002 apud SILVA, 2012, p. 259).

A partir de 1955, no governo de Juscelino Kubitschek, inaugurou-se uma nova fase econômico-industrial no país, caracterizada por Pochamann (2016) como “fase pesada” da industrialização, que vai de 1955 a 1980, propiciada pelo novo contexto internacional desenhado após a segunda Guerra Mundial. Nesse contexto os Estados Unidos ganharam força política e econômica, acirrando a competição capitalista com os países europeus, desbravando novos mercados na América Latina.

Concomitantemente com este movimento de acirramento da competição capitalista que o Brasil aproveitou a oportunidade para dar um salto da restringida industrialização para a fase pesada realizada entre os anos de 1955 e 1980. Para tanto, dois grandes blocos de investimentos foram realizados: o Plano de Metas (1956-1960) e o II Plano nacional de Desenvolvimento (1975-1979). (POCHMANN, 2016, p. 88).

A década de 70 culminou com o chamado “milagre econômico”, período de crescimento da indústria nacional, substituição das importações de bens de capital, exportação de produtos manufaturados, dentre outros aspectos. Por outro lado, teve-se aumento da dívida externa e da concentração de renda, arrocho salarial para os/as trabalhadores/as e péssimas condições de vida nas cidades, entre outras questões (COUTO, 2010).

No período da ditadura militar, houve a incorporação de alguns direitos sociais para dizimar os conflitos existentes e obter controle político. “Em relação às medidas de cunho social na época, o período da ditadura foi pródigo em constituir um corpo institucional tecnocrático para responde as demandas sociais e do capital” (COUTO, 2010, p. 128). Quanto à Previdência Social, destacam-se a inclusão dos empregados domésticos, trabalhadores/as rurais e trabalhadores/as autônomos/as; o salário-maternidade; o amparo previdenciário (benefício de renda mensal vitalícia) aos idosos a partir de 70 anos, que tivessem contribuído por no mínimo 12 meses, e para pessoas com deficiência (tratados como inválidos na

legislação previdenciária), que cumprissem determinadas condicionalidades; a concessão de benefícios pelo Funrural aos rurícolas por acidentes; e o Plano de Pronta Ação (atendimento geral da população em caso de urgência independente da filiação ao Regime previdenciário. (CARTAXO 1979; COUTO, 2010; SILVA, 2012).

Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, separando o Ministério do Trabalho, da Previdência. Nesta época, o modelo previdenciário passou a ser questionado tanto pelo ônus na compra de serviços, quanto pela corrupção. Nesse período também é criada a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), como forma de controle (CARTAXO, 1979). Em 1977, foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que agregava o INPS, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Central de Medicamentos (CEME).

Se, por um lado, a medida tem seu aspecto favorável, pois a unificação dos benefícios e recursos poderia racionalizar e deixar mais transparentes a oferta e o gasto das políticas, por outro, ao realizá-la, os governos da ditadura militar efetivaram seus propósitos de controlar a oferta dos benefícios e, automaticamente, controlar a população, que, em última instância, era quem financiava os próprios benefícios ofertados pela política previdenciária, mas que, em virtude do processo conjuntural repressor, não era assim compreendido pela maioria da população (COUTO, 2012, p. 132).

Houve grande repressão dos direitos civis e políticos no período da ditadura, contracenando com o crescimento econômico e a expansão dos direitos sociais, especialmente na área trabalhista e previdenciária. Contudo, o aumento do mercado assalariado de trabalho, provocado pela industrialização e urbanização, não contou com o acompanhamento de condições salariais dignas e de uma proteção social efetiva e universal.

Em meio ao processo de distensão da década de 80, a Política Previdenciária enfrentava uma crise, devido à diminuição das contribuições em decorrência da recessão econômica, da sonegação dos empregadores, da redução da participação da União, do repasse excessivo de verbas aos serviços privados de saúde e do seu relacionamento com os bancos, na transação de pagamentos aos segurados. Para conter a crise foram feitas várias alterações na legislação previdenciária, penalizando os/as trabalhadores/as que recebiam menos renda (CARTAXO, 1979).

A abertura política e o processo de redemocratização do País, iniciado em meados dos anos 70 e estendido por quase toda a década de 80, tem sua expressão materializada na Constituição Federal de 1988, elaborada a partir da Assembleia Nacional Constituinte. Neste

processo, esteve em disputa a forma em que se reestruturariam os direitos civis, sociais e políticos dos brasileiros, ou seja, que tipo de cidadania se desenharia para a sociedade brasileira, a partir do histórico de 20 anos de um governo antidemocrático, de aprofundamento das desigualdades sociais e do clamor dos movimentos populares por uma transformação social.

### **1.3 A Seguridade Social no Brasil e a contrarreforma do Estado**

A Constituição Federal de 1988 materializa um novo padrão de proteção social no Brasil, em contraponto à organização fragmentada de alguns direitos sociais. Instituiu o conceito de seguridade social, enquanto sistema de proteção, que integra e organiza as políticas de assistência social, previdência e saúde. Em seu título VIII, que trata da ordem social, capítulo II, artigo 194, estabelece que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações da iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, a previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988). Em seu parágrafo único, delimita seus objetivos:

Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I – universalidade da cobertura e do atendimento;

II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV – irredutibilidade no valor dos benefícios;

V – equidade na forma de participação no custeio;

VI – diversidade da base de financiamento; e

VII – caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (BRASIL, 1988).

Os objetivos indicam uma ampliação da cobertura dos direitos sociais, inclusive da previdência. Apesar de manter a lógica contributiva da Previdência Social, a universalidade da Seguridade Social, inscrita na Constituição Federal de 1988, tem o sentido de proteção integral e democrática, responsabilizando o Estado em seu provimento.

O texto constitucional trata ainda, em seu artigo 195, do financiamento da seguridade, planejada para dispor de orçamento próprio, separado do orçamento fiscal da União (BRASIL, 1988). Até o artigo 204, descreve separadamente a organização das políticas, determinando a saúde como política universal, a assistência social de quem dela necessitar e o acesso Previdência Social por meio de contribuição. Cabe ressaltar, entretanto, que a Previdência foi ampliada, passando a abranger todas as categorias de trabalhadores/as, assegurando a equalização, a fixação de um piso mínimo e a irredutibilidade dos benefícios, bem como, diversidade e equidade na forma de financiamento.

Embora apresente limitações, as quais serão desenvolvidas no decorrer deste trabalho, a Constituição representou um avanço no que diz respeito à conquista e legitimação de direitos sociais no Brasil. Uma importante inovação foi a responsabilização do Estado no provimento da proteção social, tentando romper com a lógica da responsabilização individual pelo “fracasso” no mercado de trabalho. Sintetizando o que representou o sistema e proteção social, do ponto de vista da ampliação e integração dos direitos sociais, Couto (2010, p. 159) refere, que:

[...] é possível afirmar que a política de seguridade social proposta tem como concepção um sistema de proteção integral do cidadão, protegendo-o quando no exercício da sua vida laboral, na falta dela, na velhice e nos diferentes imprevistos que a vida lhe apresentar, tendo para a cobertura ações contributivas para com a política previdenciária e ações não-contributivas para com a política de saúde e assistência social.

A partir da análise do mercado de trabalho das décadas de 80 e 90, Silva (2012) descreve que logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve um aumento da cobertura previdenciária, mesmo em um contexto de precarização do trabalho, uma vez que a carta constitucional introduziu alterações que estimulou sua cobertura previdenciária. A autora (Ibid.) elenca alguns fatores, como a abertura do acesso ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) por qualquer cidadão com idade acima de 16 anos, o que teria estimulado a cobertura previdenciária dos setores informais, de autônomos/as, estudantes, membros de congregações religiosas, entre outros; a equidade na participação do custeio da seguridade social, a partir da qual ficou estabelecido que os/as trabalhadores/as rurais que exercem suas atividades em regime de economia familiar contribuiriam com uma alíquota sobre o resultado de sua produção e as isenções a entidades beneficentes, micro e pequenas empresas, além de outros incentivos fiscais e de redução de alíquotas, nem sempre justos, na visão da autora.

Fernandes (1989) apud Silva (2012) pondera, entretanto, que a Constituição Federal de 1988 possui características heterogêneas, que contemplam traços conservadores e avançados, típicos da particularidade brasileira. Refere que há duas tendências apresentadas no texto constitucional, sendo uma de matriz burguesa, reacionária e pró-imperialista e outra de reforma social. Apesar da possibilidade de debate vivenciado no processo de sua elaboração, a participação das camadas burguesas médias e altas teria prevalecido na Assembleia Nacional Constituinte, preservando assim, a constituição de uma democracia burguesa no país.

Preserva intacta uma ampla herança do passado, inclusive a tutela militar, como recurso externo para qualquer fim... Mas, abre muitas portas para a inovação mais ou menos radical. Isso indica que a sociedade civil se alterou em suas estruturas e dinâmismos fundamentais. Porém, a burguesia mostrou-se incapaz de formular um projeto histórico de constituição válido para o presente, com respostas claras diante

das exigências da situação (SILVA, 2012, p.347).

Evidenciam-se assim, as contradições internas da Constituição Federal de 1988, que somadas às condições conjunturais da época, terão impacto significativo na sua implementação a partir da década de 90. Tais condições podem ser explicitadas na esteira da retomada dos aspectos conceituais, históricos, sociais, econômicos e político-ideológicos que influenciaram a construção do modelo de seguridade social brasileiro.

Há de se considerar previamente, a forte influência, na história da proteção social brasileira, do modelo de seguro social implantado na Alemanha, em 1883, no governo do chanceler Otto Von Bismarck. O modelo alemão baseava-se fundamentalmente no acesso aos direitos sociais, especialmente os previdenciários, por meio da contribuição dos/as trabalhadores/as. Embora de caráter restritivo, a introdução de tal seguro é um marco para a história da proteção social, enquanto sistema organizado, público e obrigatório, de responsabilidade do Estado, o qual previa mais que ações focalizadas para a pobreza extrema, reconhecendo que a incapacidade para o trabalho se devia a contingências como idade avançada, enfermidades e desemprego (BEHRING e BOSCHETTI, 2007)<sup>7</sup>.

A partir do seguro social implementado na Alemanha, diversos seguros vão sendo criados pelos países da Europa, porém sem caráter universal. As crises do capital, especialmente da crise de 1929, decorrentes da concorrência desenfreada; da formação dos monopólios; da associação entre o capital industrial e o capital bancário/financeiro, bem como, o crescimento do movimento operário, a revolução socialista e as duas guerras mundiais, especialmente a segunda guerra, tem-se uma falta de legitimidade do capitalismo em sua face liberal ortodoxa.

Em contraponto ao livre mercado, sem nenhuma regulação estatal, que vinha demonstrando ineficiência ao capital, ganham força as ideias de John Maynard Keynes, que buscava compreender a crise de 1929. O conjunto destas ideias, denominado de Keynesianismo foi pensado como um conjunto de estratégias anticrises e tinha como pressuposto um Estado regulador e uma política de pleno emprego, ambas impulsionadas através da criação de serviços públicos. A oferta de emprego não geraria uma demanda excessiva ao mercado, já que todos os indivíduos teriam condições de consumo, havendo maior “igualdade” social. O bem-estar, no entanto, continuaria sendo uma responsabilidade individual, mas admitir-se-ia maior

---

<sup>7</sup> As autoras pontuam dois aspectos importantes em relação à instituição do referido seguro: a presença marcante da socialdemocracia alemã no parlamento; as lutas sociais; e a cobertura do seguro destinada a categorias específicas. Destacam nesse sentido, o caráter contraditório de sua implementação, cujo objetivo era conter e desmobilizar as lutas dos setores que eram beneficiados. Observam, assim, características semelhantes na construção histórica da política de Previdência Social no Brasil.

intervenção do Estado via políticas sociais, especialmente para pessoas “incapazes”. Juntamente à política Keynesiana, tem-se o pacto fordista, fundamentado na produção e consumo de massa, que influenciou sobremaneira o modo de vida dos indivíduos, com a ampliação do poder de compra e de condições de vida. O fordismo atuou diretamente no âmbito cultural, através da construção de uma “nova” sociedade extremamente racionalizada (MOTA, 2008). Esse período se caracterizou por acordos coletivos entre trabalhadores/as e patrões, tanto em ganhos diretos/salários como salários indiretos/políticas sociais. (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

A crise de 1929, portanto, foi marcante para a história das políticas sociais, tendo o pós-guerra consolidado um Estado mais regulador para o enfretamento da crise, por meio da política de pleno emprego via instituição de serviços públicos, políticas sociais com vistas a aumentar o consumo e criar demanda para o mercado e o acordo entre partidos de esquerda e direita. Este Estado é caracterizado por alguns autores como Estado Social ou Estado Providência, como sinônimo de Welfare State.

Em síntese, a experiência do Welfare State é resultado da organização dos/as trabalhadores/as pela conquista de direitos políticos e sociais, consolidado nos países centrais após a Segunda Guerra Mundial, no qual as políticas sociais foram ampliadas e sistematizadas em sistemas de proteção social, sob a influência das ideias de Keynes e de Beveridge, economista e reformista social britânico.

O plano de Beveridge para a proteção social foi implantado na Inglaterra, em 1940, sob outra lógica, cujo o acesso aos direitos era universal, independente de contribuição, garantindo um valor mínimo que supriria as necessidades básicas dos indivíduos. Suas políticas estão associadas a um conceito ampliado de cidadania em detrimento de ações focalizadas na pobreza extrema, no qual os direitos sociais são vistos como elementos de cidadania. Há uma mudança na relação do Estado com a sociedade, na qual as necessidades sociais se materializam em direitos sociais, organizados através de seguros sociais reconhecidos legalmente. Todavia, conforme a análise de Behring e Boschetti (2007), ele não rompeu com o Estado Liberal, mas incorporou orientações socialdemocratas, ou seja, investimento em políticas sociais e reconhecimento dos direitos, porém sem colocar em xeque os fundamentos do capitalismo.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 também não alterou o ordenamento social e econômico capitalista, mas, da mesma forma que em outros países, representou um novo pacto de cidadania entre Estado e sociedade civil. A pressão dos movimentos populares no processo de redemocratização, descaracteriza o processo histórico e persistente de transição política

“pelo alto” - cujo resultado se desdobra na promulgação da Constituição Federal, em especial no que se refere ao ordenamento social, por meio dos princípios que norteiam a Seguridade Social.

Há, entretanto, pela correlação de forças e pelos processos sociais vividos na sociedade capitalista, dificuldades de sua implementação efetiva, que compreendam, de fato, a noção de direitos, em contraponto ao estatuto político-jurídico formal (MOTA, 2008). Conforme a autora (Ibid.), a Constituição Federal inclui um segmento da população – trabalhadores/as informais e excluídos/as do processo de produção - mas exclui gradualmente parcela da sociedade – trabalhadores/as de melhor poder aquisitivo que vão buscar atendimento em serviços privados de saúde e previdência -, fragmentando a classe trabalhadora, gerando seletividade intraclasses. Ou seja, por este prisma, a Carta Constitucional também reforça e sustenta o modo de produção e reprodução das relações sociais estabelecidas na ordem capitalista, uma vez que “divide” e “separa” os cidadãos de acordo com seu lugar na produção de mercadorias/serviços, seja dentro ou fora do mercado de trabalho. Também intensifica as diferenciações existentes na divisão social do trabalho, que não deixa de ser uma “seleção” de trabalhadores/as, ainda mais ao comparar os diferentes regimes de previdência, ou seja, o regime geral e os regimes próprios.

Apesar de suas contradições internas já problematizadas, o processo de redemocratização que culminou na elaboração e promulgação da Constituição Federal representou uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil, cujas lutas dos setores progressistas ganharam fôlego na correlação de forças existente. Todavia, no período de promulgação e tentativa de implementação dos princípios constitucionais, que compreende as décadas de 80 e 90, configura-se no país um cenário social e econômico de crise (do capital) e recessão, reflexo de uma crise mais ampla do capitalismo em escala mundial, da qual o Brasil é partícipe enquanto país periférico às economias centrais.

Sobre esta questão, Mota (2008) refere que na década de 80 há um esgotamento do “milagre econômico” implementado na década de 70, que dentre outros aspectos, propiciou a entrada de capital estrangeiro (através de investimentos, mas também de empréstimos) configurando-se assim, uma crise da dívida externa. Sobre o mesmo período, Silva (2012) pontua a questão da estagnação do trabalho formal, que amplia o trabalho informal e consequentemente o trabalho desprotegido, contribuindo para o aumento da pobreza e das desigualdades sociais. Segundo Couto (2012), a Constituição Federal de 1988 foi insuficiente para dar conta da situação de pobreza e desigualdade social da década de 80, pelo contrário, a mesma foi sofrendo processo de desmonte gradual em razão da agenda política, social e

econômica de inspiração neoliberal, orientadas aos países da América Latina, em razão da crise estrutural do capital, aspectos que serão tratados a seguir.

No plano internacional há um avanço da política neoliberal, que engloba o pensamento conservador articulado a uma economia voltada para abertura de mercados e ajustes fiscais, e que começa a se efetivar mundialmente no final da década de 1970, com a crise de acumulação capitalista e a superação do modelo fordista-keynesiano de produção para o modelo de acumulação flexível. Este novo modelo se vincula à inserção da microeletrônica no processo produtivo; à introdução de “computadores” às máquinas industriais, promovendo uma automatização e autonomização da produção, à medida que muitos processos que eram executados diretamente por trabalhadores/as, são substituídos por máquinas e/ou se tornam mais independentes daqueles. O processo como um todo se torna flexível, pois já não há a rigidez e o “alinhamento” de diversos/as trabalhadores/as em torno da produção de uma série de produtos. A produção ocorre por demanda, sem um grande estoque para consumo de massa. Esta alteração na produção, tratada na literatura como reestruturação produtiva, tem impactos significativos para os/as trabalhadores/as, assumindo características próprias nos países periféricos às economias centrais, tendo em vista sua posição de dependência à política econômica do “mercado central” (BEHRING, 2003).

Nestas transformações que ocorreram no mundo do trabalho, retiraram-se muitos/as trabalhadores/as da “esteira” de produção em razão das novas exigências do mercado, havendo uma valorização daqueles/as trabalhadores/as que sabiam lidar com as novas tecnologias. O mercado passou a requerer uma mão de obra mais qualificada em contraponto às características do modelo de produção anterior, que necessitava de muitos trabalhadores/as não necessariamente com qualificação específica. Havendo a necessidade de determinada especialização, há maior competitividade em torno do trabalho específico, com a oferta de serviços especializados, descentralizando-se a produção, com a contratação de empresas especializadas. Há, portanto, uma redução dos postos de trabalho, que gera um desemprego “irreversível”/estrutural, uma desorganização dos/as trabalhadores/as enquanto classe, uma vez que há uma intensificação na divisão social do trabalho, que os separa; uma heterogeneização dos/as trabalhadores/as nos locais de trabalho (trabalhadores/as fixos/as, trabalhadores/as terceirizados/as, trabalhadores/as temporários/as, etc.). Essa “separação” e falta de identificação entre os/as trabalhadores/as repercute na sindicalização dos mesmos. Além dessas características, aumenta a falta de estabilidade no trabalho por haver maior exército industrial de reserva; há uma maior rotatividade de trabalhadores/as, pois aqueles/as que não se adaptam

são facilmente substituíveis; subcontratação, tendo em vista o aumento da terceirização dos serviços, entre outras questões que serão apontadas e retomadas quando se falar especificamente do trabalho das/os Assistentes Sociais no INSS. Reforça-se que tais alterações, combinadas à política neoliberal terá reflexos no funcionamento do Estado e conseqüentemente no trabalho executado nas políticas sociais. Há uma dupla inflexão no trabalho destes profissionais, seja em sua condição de trabalhador assalariado, impactado por todas as alterações no mundo da produção/trabalho, seja pelas alterações na política social de previdência social, da qual são executores. Mudanças estas todas estas imbricadas na totalidade capitalista. (BEHRING, 2003)

Para Antunes (2003, p. 47), entre outras conseqüências, a crise estrutural fez com que “o capital implementasse um vastíssimo processo de reestruturação, visando recuperar seu ciclo reprodutivo, e ao mesmo tempo, repor seu projeto de dominação societal”. O “novo” processo de acumulação que se delineia a partir da reestruturação produtiva, tem como objetivo recuperar as taxas de lucro do capital, que, para alguns autores, entra em outra fase de seu desenvolvimento. Behring (2003) destaca que:

As metamorfoses do mundo do trabalho são acompanhadas pelo que alguns denominam de globalização, mas que, incorporando a contribuição de Chesnais (1996 e 1997), pode ser apontado como processo de mundialização da economia, de constituição de um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro, ou melhor, ‘uma nova configuração do capitalismo mundial e dos mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação (CHESNAIS, 1996, p. 13 apud BEHRING, 2003, p. 41).

A autora, apoiada nas ideias de Husson (1994), refere ainda que

A mundialização [...] é um processo contraditório, desigual e assimétrico, intensificado pela revolução tecnológica, sobretudo com a horizontalização das empresas e sua ligação pela rede de informática; e pelo neoliberalismo, cuja essência é o afastamento dos obstáculos à circulação do fluxo de mercadorias e dinheiro, pela via da contrarreforma do Estado (BEHRING, 2003, p. 41).

A partir destas novas exigências impostas por um novo padrão de acumulação – que envolve a reestruturação produtiva e a financeirização do capital – no qual há uma intensificação na extração da mais valia por meio da desregulamentação das relações de trabalho que ensejam novas formas de exploração do trabalhador, o papel do Estado como regulador destas relações também sofrerá alterações para dar vazão a este novo padrão. Como elemento central que constitui os processos do desenvolvimento capitalista em diferentes períodos históricos, como vem se argumentando ao longo deste trabalho, o Estado, é, portanto, necessário para “(super)estruturar” esta nova configuração da economia, que repercuta diretamente na classe trabalhadora. O papel mais interventor do Estado, especificamente no que

tange à proteção social, característico do período anterior aqui já tratado, necessita, do ponto de vista econômico, alterar-se frente a crise de acumulação capitalista. Trata-se, neste aspecto, de desonerá-lo em relação ao “financiamento” (gastos fiscais) das políticas públicas, especialmente de proteção ao trabalho. Conforme Behring (2003, p. 54):

Para tanto, generaliza-se uma política de defesa do capital de empréstimo, com taxas de juros positivas e inflação zero, combinada a uma política fiscal que visa aliviar a carga fiscal sobre o capital, transferindo-a para os rendimentos do trabalho: o receituário da contrarreforma brasileira dos anos 1990.

É nesta perspectiva, de maior liberalização da economia, agora sob “novas” formas (neoliberalismo) e que tem no Estado um de seus agentes, que se caracteriza o que a autora (Ibid.) chama de contrarreforma do Estado, no sentido de regressão do “Estado Social” que vinha se desenhando no período anterior. Este novo receituário de liberalização econômica é desenhado por organismos internacionais dos países de economia central, como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI). Em 1989, como uma das medidas para conter a “crise”, firma-se um acordo denominado “Consenso de Washington”, voltado para o “desenvolvimento” dos países periféricos, do qual o Brasil tornou-se signatário. O conjunto de várias propostas contidas no acordo redesenham o papel do Estado, inclusive no que tange a sua responsabilidade pela proteção social, orientando-se que esta passe a ser gestada pela iniciativa privada.

Neste contexto, os sistemas de proteção social dos países avançados, os chamados Estados de Bem-estar social, os quais tinham no Estado o principal regulador das políticas sociais, já haviam se desestruturado. O contexto brasileiro deste período, por sua vez, acabara de passar por um processo de redemocratização política e promulgado sua nova Constituição Federal, entretanto, está imbricado ao cenário mundial enquanto país dependente e aliado aos países centrais. Nesta perspectiva e referindo-se a nova configuração da proteção social proposta pela Carta Constitucional de 1988, Couto (2010, p. 160) aponta duas características importantes deste processo, as quais se constituíram como problemáticas à sua efetivação. São elas: o atraso de sua regulamentação em relação aos países de economia avançada e “sua inscrição num contexto onde há uma outra configuração do capitalismo internacional, regido pelas ideias teóricas neoliberais, que tem como primazia a destruição dos projetos de *Welfare State*.” (COUTO, Ibid., p. 160)

Por essa razão, algumas autoras (PEREIRA, 2008; BEHRING e BOSCHETTI, 2007), referem que o Brasil não chegou a viver o Estado de Bem-estar Social, pois quando estava iniciando um processo de ampliação de direitos sociais, emergiram as propostas de Contrarreforma do Estado na perspectiva neoliberal, de enxugamento do Estado, abertura de mercados, privatizações de serviços públicos, entre outras medidas. Importante ressaltar que

dentre as reformas apontadas como necessárias à Contrarreforma do Estado, está a reestruturação dos sistemas previdenciários, por serem sistemas de forte regulação e intervenção estatal e ser historicamente uma área de interesse do poder público pelo seu potencial de capitalizar recursos financeiros. No Brasil, a proposta de Contrarreforma do Estado é descrita no Plano Diretor<sup>8</sup>, em 1988, pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser Pereira, no governo Fernando Henrique Cardoso. (BEHRING, 2003)

Fernando Collor de Melo foi o primeiro presidente eleito de forma direta, pelo voto popular. Em seu governo, já influenciado pelas orientações internacionais de caráter neoliberal, o mesmo desenvolve uma política recessiva e de cunho moralizador, de “caça aos marajás” (servidores públicos e aposentados). Em relação à política de previdência pública, esta passa a ser apontada como alvo de fraude e corrupção e como política responsável pelo gasto excessivo do Estado, cujo plano de custeio é insuficiente. Seu governo é marcado pelo avanço do ideário neoliberal, tendo início o que vem a se concretizar no governo subsequente, denominado como Contrarreforma do Estado, sendo as privatizações o foco da política, que pretende abrir o mercado de serviços da área social para a iniciativa privada (CABRAL e DOMINGUES, 1991).

Collor inicia o processo de desmonte da Previdência através de Medidas Provisórias que atacam o valor dos benefícios e sua forma de cálculo, como a desvinculação do valor dos benefícios ao salário-mínimo. Em seu "Projeto de Reconstrução Nacional"<sup>9</sup>, entre outras propostas, fomenta a previdência privada, propõe a revisão da aposentadoria por tempo de serviço, sob a justificativa de que este encargo se amplia com a longevidade, sem a contribuição correspondente. Em torno desse argumento, há uma grande campanha encabeçada pela mídia, de demonização das aposentadorias, como sendo as responsáveis pelos gastos excessivos da Previdência. Não se questiona, no entanto, as razões da insuficiência do custeio, seja pela sonegação dos empresários e/ou pela contenção dos repasses da União (CABRAL e DOMINGUES, 1991).

Após sofrer processo de impeachment, seu vice Itamar Franco, assume a presidência da República, entre 1990 e 1994. Um fato marcante de seu governo foi a luta pela implementação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993. Entretanto, de forma geral, a proteção social assumiu características assistencialistas, como a campanha de combate à fome e o apelo

---

<sup>8</sup> Para maior detalhamento, consultar:  
<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>

<sup>9</sup> Para maior detalhamento, consultar:  
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/collor/projeto-de-reconstrucao-nacional/view>

à solidariedade social, resultando em ações quase nulas no que diz respeito à efetivação dos direitos sociais pautados pela Constituição Federal de 1998 (COUTO, 2010).

O que se anuncia e se desenha no governo de Collor, se concretiza no governo de Fernando Henrique Cardoso, já em seu primeiro mandato (1995-1998), com o aprofundamento da política neoliberal e a implementação da cartilha do "Consenso de Washington" (BRAGA e CABRAL, 2007). Seu governo privilegiou os aspectos econômicos, como a contenção da inflação, a estabilidade da moeda e a contrarreforma do estado, em detrimento dos investimentos na área social. Conforme Couto (2010), um relatório do Tribunal de Contas da União da época, indica pouco investimento nesta área, que foi marcada pela solidariedade e voluntarismo, destacando-se o programa Comunidade Solidária, de 1995. No aspecto econômico, o Plano Real, de estabilização da moeda nacional, mostrou-se inicialmente positivo, contudo, a década de 90 foi marcada pelo aumento da concentração de renda, pelo desemprego, desmonte dos direitos trabalhistas, privatizações e reformas constitucionais (COUTO, 2010).

A reforma da Previdência Social, como já dito, esteve no centro da contrarreforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso, em consonância com as recomendações do Banco Mundial e do FMI, no contexto do ideário neoliberal e de financeirização do capital. O principal argumento para a reforma é à crise fiscal do Estado, “onerado com gastos excessivos” com o orçamento da Seguridade Social, especialmente com a Previdência Social, sendo a “recorrente questão do déficit, o maior motivo declarado para a reforma” (SILVA, 2004, p. 202), a qual foi implementada através da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Suas significativas alterações atacaram tanto o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), quanto o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos federais, sendo a lógica central aumentar o tempo de contribuição para concessão das aposentadorias. Extinguiu-se a aposentadoria proporcional tanto para o RGPS, quanto para o referido RPPS, bem como a aposentadoria por tempo de serviço do RGPS, aumentou-se a idade para concessão das aposentadorias para servidores públicos federais, com estabelecimento de 10 anos de carência no serviço público, limitou-se a concessão de aposentadorias especiais para professores, instituiu-se um teto para os benefícios, alteraram-se os critérios para concessão do salário-família e auxílio-reclusão, dispôs sobre os regimes de previdência privados, instituiu o fator previdenciário<sup>10</sup>, entre outras medidas.

Silva (2004) problematiza, no entanto, os argumentos que sustentam a reforma da

---

<sup>10</sup> Para maior detalhamento sobre o cálculo do fator previdenciário, consultar: <https://www.inss.gov.br/beneficios/aposentadoria-por-tempo-de-contribuicao/valor-das-aposentadorias/>

Previdência Social. Além do já citado deficit da previdência, que seria o principal argumento utilizado pelos governos, o autor (Ibid.) cita outros também propalados, quais sejam: a de que a política de Previdência Social tal qual está organizada reproduziria a desigualdade social; o da solidariedade invertida, que significa que em realidade os pobres financiam os mais ricos; os privilégios e disfunções da Previdência no setor público e o impacto negativo de benefícios assistenciais sem base contributiva, a exemplo do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Silva (2004) tem como base a associação da política econômica à política social, enquanto estratégia de regulação social. O autor (Ibid.) refere que o sistema previdenciário acaba por refletir e reproduzir a estrutura socioeconômica desigual.

Quanto ao primeiro argumento, sobre a reprodução da desigualdade social, o autor (Ibid.) também sugere que para a ampliação da cobertura e a “reversão” da desigualdade dever-se-ia então, inverter a lógica do seguro, prevalecendo a lógica da universalidade, cuja aplicação prática “depende do mercado – retomada do crescimento econômico, geração de empregos, filiação à Previdência, aumento da arrecadação e garantia da cobertura - , mas não se subordina a ele” (Ibid., p. 193). Destaca ainda, que os impostos não são alheios e autônomos ao “Bem-Estar Social”, mas parte da riqueza social produzida, portanto implicada e pertencente à coletividade. Sobre a solidariedade invertida, segue a mesma lógica:

as condições de trabalho, de inserção ocupacional, de aferição de renda e de qualidade de vida na aposentadoria, que opõe ‘contribuintes mais ricos’ a ‘contribuintes mais pobres’, extrapolam o âmbito do sistema previdenciário, embora possam – e efetivamente o são – ser reproduzidas por ele, como no caso em análise, ao exprimirem um padrão de sociabilidade em si mesmo iníquo e reprodutor da desigualdade (SILVA, Ibid., p. 195).

Quanto à questão dos servidores públicos e as “disfunções” vinculadas ao funcionalismo público (desvio de recursos, fraudes, disparidades entre os RPPS e entre RGPS e RPPS, entre outros), o ideal era que houvessem investimentos que criassem as condições necessárias e adequadas para se trabalhar, como capacitações e concursos públicos. Em relação ao benefício assistencial, infere-se das ideias do autor (Ibid.), que Previdência integra a Seguridade Social, ou seja, o benefício é tributário da concepção de proteção social integral, ampliada e democrática. De outra parte, também está sujeito às oscilações do mercado e do mercado de trabalho.

Concorda-se com a opinião de Silva (Ibid.), de que, a partir dessa concepção, não há uma assistencialização da Previdência, mas de que o BPC é um direito social que integra a Seguridade Social. Finalmente, referindo-se ao principal argumento utilizado para a reforma, o autor (Ibid.) destaca que quanto ao cálculo realizado pelo governo para auferir o déficit, há um enfoque e um isolamento da política de Previdência, que não considera as demais bases de

financiamento/custeio relativo à Seguridade Social como um todo, e que, caso fosse considerada em sua totalidade, registraria resultado superavitário. Recorrendo as informações da Associação Nacional dos Auditores Fiscais (ANFIP), o autor (2004, p. 215) reforça que:

[...] o debate atual oculta o fato de a previdência pertencer à Seguridade Social. E os maiores problemas para a geração de receitas são as renúncias fiscais; as perdas de arrecadação; a sonegação fiscal pelo subfaturamento; o estoque da dívida previdenciária (...); a precarização das relações de trabalho; a queda da massa salarial ou a reduzida base de contribuintes regulares; a exclusão da proteção pela limitação da renda e pela imagem negativa da Previdência (SILVA, *Ibid.*, p. 215).

Mesmo após a grande reforma realizada em 1998, a qual alterou significativamente as regras vigentes para a previdência social garantidas pela Constituição Federal, no governo subsequente, a pressão e campanha para a continuidade das reformas na área previdenciária permaneceu, tendo como base os argumentos de inviabilidade do sistema público de repartição e a crise fiscal do Estado.

Após a posse do presidente Luís Inácio Lula da Silva, a mídia desencadeou um verdadeiro movimento pró-reforma ou continuidade da reforma realizada com a Emenda Constitucional nº 20/98, fazendo recorrentes menções ao próprio programa de governo, no qual a reforma previdenciária figura entre as prioridades (SILVA, *Ibid.*, p. 211).

Como vem se argumentando ao longo deste trabalho, desde seu surgimento, ainda sob iniciativa dos/as trabalhadores/as organizados/as, a Previdência sempre foi um campo de batalha condensado por diferentes interesses, que vão além da política em si, mas do que ela representa para a manutenção e valorização do capital, em detrimento das políticas sociais (SILVA, *Ibid.*). Mesmo em um governo que chega ao poder do Estado com uma proposta histórica de distribuição de renda, redução das desigualdades sociais e defesa da classe trabalhadora, o campo de tensão não se encerra, pelo contrário, diante da possibilidade de perda de lucratividade, os setores vinculados ao capital avançam na disputa.

Seja qual for a perspectiva de análise, o fato é que, em 2003, nova reforma da previdência foi implementada através da Emenda Constitucional nº40, representando perdas significativas de direitos para trabalhadores/as do setor público e do setor privado. O foco, no entanto, foi no serviço público, para o qual foram definidas novas regras para aposentadoria relativas à idade exigida, ao tempo mínimo de serviço público, ao cálculo dos benefícios, bem como estipulado teto para as pensões. Como pontos polêmicos, destaca-se o retorno das contribuições de servidores inativos sobre as aposentadorias e pensões e a regulamentação das previdências complementares, através do fundo de previdência privada<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Para maior aprofundamento sobre as previdências complementares, consultar Silva (2004).

Os dois governos de Dilma Rousseff também foram marcados por alterações nas regras previdenciárias: em 2012 foi regulamentado o Fundo de Pensão dos Servidores Públicos da União (Funpresp) e em 2015 foram convertidas em leis (13.135 e 13.134), as medidas provisórias 664 e 665, que modificaram as regras para acesso aos benefícios pensão por morte, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, auxílio-reclusão, abono salarial, seguro-desemprego e seguro defeso.

Destarte, observa-se que a partir da década de 90, o Estado vem refuncionalizando seu papel, acatando as recomendações internacionais, postas em prática no Brasil pelo plano de “Reforma do Estado” supramencionado, no qual o Estado teria um papel suplementar na execução de políticas públicas, em razão de sua ineficiência, rigidez e regulação excessiva.

Bresser propõe um pacto de modernização [...] que se inicia com a liberalização comercial, as privatizações, o programa de estabilização monetária (Plano Real) e prossegue com a reforma da administração pública: a chamada reforma gerencial do Estado (BEHRING, 2003, p. 176).

A reforma administrativa/gerencial vai afetar os órgãos públicos como um todo, tanto do ponto de vista de sua função e responsabilização pela execução das políticas públicas e sociais, quanto pela lógica gerencial, que “introduz a eficiência e a qualidade como cultura na administração pública, inspirada em elementos de gestão empresarial” (BEHRING, 2003, p. 179). Características tais quais como o controle pelos resultados e não pelos processos (definição de metas e objetivos), demissões por insuficiência de desempenho, entre outros, envolvem a política gerencial a ser desenvolvida na administração pública, a qual afeta diretamente os processos de trabalho do INSS, afetando todos servidores públicos, dentre eles, as/os Assistentes Sociais. Seu impacto será aprofundado no item 2.3 do capítulo II, o qual tratará do trabalho das/os Assistentes Sociais no período contemporâneo. Antes disso, retomaremos, nos itens 2.1 e 2.2 sua inserção e desenvolvimento no Serviço Social do INSS e da política de previdência pública.

## **2. O SERVIÇO SOCIAL NA POLÍTICA DE PREVIDENCIA SOCIAL: A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO TRABALHO PROFISSIONAL**

A profissão de Serviço Social é uma atividade determinada pelas circunstâncias sociais do movimento histórico da sociedade, produzida e reproduzida na dinâmica das relações sociais (IAMAMOTO, 2000). O conflito entre capital e trabalho, na década de 30, ganha novos contornos, donde amplia-se o processo de industrialização e a organização da classe trabalhadora. As contradições desse processo se expressam nas desigualdades sociais, e nas “rebeldias” frente a este antagonismo, conformando a chamada questão social. O Estado, como espaço privilegiado dessa disputa, legitima o modo de produção capitalista, tendendo a legislar em favor dos interesses das classes dominantes, mas incorporando, ainda que de forma insuficiente, demandas da classe trabalhadora.

No movimento de produção e reprodução destas relações, as políticas sociais surgem como medidas de enfrentamento da questão social, dentre as quais, destaca-se a política de Previdência Social, primeira política a ser regulamentada pelo Estado, conforme discorrido no capítulo anterior, constituindo-se num dos primeiros espaços sócio ocupacionais das/os Assistentes Sociais. A especificidade da profissão nasce, portanto, no contexto das relações sociais de produção e reprodução, como enfrentamento e mediação dessa relação. Sua atuação “é necessariamente polarizada pelos interesses de tais classes, tendendo a ser cooptada por aqueles que têm uma posição dominante” (IAMAMOTO, 2000, pg. 75).

Este capítulo evidencia a construção histórica do trabalho das/os Assistentes Sociais no espaço sociocupacional do Serviço Social da política de Previdência Social, imbricada aos acontecimentos históricos, políticos, sociais e econômicos do país e no contexto da emergência da profissão no Brasil. Analisa o trabalho Serviço Social na instituição, a partir dos planos de trabalho desenvolvidos e suas diretrizes. Destaca o processo de construção da Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social (MTMSS) como expressão do projeto ético-político profissional, trazendo por fim, o contexto atual da profissão frente ao desmonte da política.

### **2.1 Inserção e consolidação do Serviço Social na política de Previdência Social**

A institucionalização da profissão está vinculada a “responsabilização” do Estado no enfrentamento da questão social, com a ampliação dos serviços sociais e das políticas sociais. Nas décadas de 20 e 30 do século XX, o Estado buscava apaziguar os conflitos que emergiam das relações de produção intensificados pela industrialização e as “novas” formas de exploração do

trabalho. Neste contexto, a política de previdência social surge com a finalidade de responder às necessidades advindas do contexto laboral do início do século, em resposta à busca de direitos pelos/as trabalhadores/as. Com o objetivo de manter controlada a força de trabalho, passa atender reivindicações de determinadas categorias profissionais por meio da regulamentação de direitos, que são materializados em benefícios e serviços.

A política de Previdência Social têm como finalidade substituir a renda do trabalhador quando este necessita se afastar de sua atividade laboral, perdendo a capacidade de gerar renda e suprir suas necessidades básicas e de sua família, seja em razão dos riscos decorrentes do próprio ato de trabalhar e/ou aos riscos/situações inerentes à própria vida, como doença, velhice, morte, etc. Para compreender a inserção do Serviço Social na política de Previdência, no bojo da criação de diversas Instituições de cunho social no Brasil, faz-se necessário retomar brevemente o período histórico vivido a partir da década de 30 (século XX). O processo de institucionalização e profissionalização do Serviço Social no Brasil está engendrado aos acontecimentos históricos (econômicos, políticos e sociais) dos anos 30, que se adensaram na década de 40.<sup>11</sup>

Na década de 30, uma massa de trabalhadores passa a se deslocar da área rural para os centros urbanos, fomentando a industrialização e a urbanização. O Estado, no intento de controlar a população migrante, passa a integrá-la ao novo processo de acumulação e manter em “paz” e “equilíbrio” a produção e o mercado de trabalho. Nesse contexto foram regulamentadas algumas questões vinculadas ao trabalho, como a legislação sindical, a instituição do salário mínimo, dentre outras. No mesmo período foi criada a Justiça do Trabalho e o Serviço de Alimentação de Previdência Social (SAPS) (IAMAMOTO, 1982).

São reconhecidos alguns direitos reivindicados historicamente, que ao mesmo tempo expressam uma forma de dominação política. A legislação sindical, por exemplo, previa o sindicalismo oficial vinculado à burocracia do Estado, atrelando os movimentos operários a sua estrutura, neutralizando-os e provocando sua despolitização e esvaziamento. Os sindicatos representavam mais uma estrutura de assistência aos trabalhadores: orientação jurídica, serviços recreativos, entre outros, caracterizando-se como centros complementares à Previdência Social (IAMAMOTO, 1982).

No final da década de 30 configura-se um cenário de crise econômica e política em nível nacional e internacional. No Brasil há uma aceleração da produção industrial demandada pela Segunda Guerra Mundial, acompanhada pela intensificação da exploração do trabalho. A reação

---

<sup>11</sup> Era Vargas, que corresponde aos primeiros 15 anos em que Getúlio Vargas governou o Brasil – da Revolução de 30 ao fim do Estado Novo (1937 – 1945).

dos trabalhadores é reprimida pelo Estado através de medidas coercitivas, incluindo retrocessos na legislação trabalhista (IAMAMOTO, 1982). Neste cenário de guerra mundial, o apelo midiático do governo buscava o apoio da população em torno dos “esforços para a guerra”, responsabilizando toda a sociedade.

É nesse momento – a pretexto do engajamento do país na guerra – que surge a primeira campanha assistencialista de âmbito nacional, que tomará frente através da Legião Brasileira de Assistência (LBA) [...] O Serviço nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) surge no mesmo ano – 1942 – respondendo, no entanto, à necessidade básica de qualificação da Força de Trabalho necessária à expansão industrial, expressão da outra face da mesma questão que se traduz na pressão, sobre o mercado de trabalho industrial, de novos contingentes da população urbana (IAMAMOTO, 1982, p. 246).

Em meados da década de 40, cresce a oposição ao governo Vargas, por parte de diferentes segmentos da sociedade: classe média, elites oligárquicas e movimentos operários antifascistas, os quais tinham interesses antagônico em relação aos rumos do país. Com o clima de insatisfação política e econômica, Getúlio Vargas é deposto em 1945, período em que se encerra também a Segunda Guerra Mundial.

A implantação dos “Estados de bem-estar social”, que eclodiu no mundo neste período, assumiu características específicas em cada país. Conforme Iamamoto (1982), no Brasil, o assistencialismo foi uma estratégia no processo de redemocratização pós 1945, como parte de um projeto integrador e de dominação política. A autora (Ibid.) destaca a criação do Serviço Social da Indústria (SESI) e a Fundação Leão XIII, primeiras instituições assistenciais a empregarem Assistentes Sociais para atuar “no trato com as populações carentes e marginalizadas” (IAMAMOTO, Ibid., p. 248). As instituições foram absorvendo as profissões de cunho social, dentre elas, profissionais da área de Serviço Social. Estabeleceu-se uma relação dialética entre o desenvolvimento da prática e do ensino, uma vez que as instituições ao mesmo tempo que demandavam o trabalho especializado, fomentavam o ensino acadêmico.

Como já historicizado no item 1.2 deste trabalho, a Previdência Social passou a ser regulamentada pelo Estado na década de 20, todavia:

O desenvolvimento dessa política só tomará a sua forma mais dinâmica na década de 1930 e principalmente a partir do Estado Novo. Aparecerá então claramente e de forma crescente, como resposta às necessidades do processo de industrialização e de enquadramento da população urbana nos marcos desse aprofundamento do modo de produção (IAMAMOTO, 1982, p. 241).

A criação do Serviço Social na política previdenciária está vinculada à expansão dos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões, na década de 1940. Nesse período passam a requerer o trabalho especializado das/os Assistentes Sociais, no intuito de amortecer as contradições que se expressam na instituição. Essas se revelam pelas necessidades sociais da população *versus* o

que a política oferta em termos de benefícios e serviços, nesse período ainda muito restrita em sua cobertura e proteção social.

No intuito de se visualizar os marcos históricos importantes do Serviço Social na política de previdência, os quais serão evidenciados no decorrer desse capítulo, recorreu-se, como balizador, a sistematização cronológica de Silva (2008), na qual foram acrescentadas outras informações a partir da parca literatura sobre a história do Serviço Social na Previdência, bem como, seus aspectos mais recentes, de acordo com o quadro a seguir.

**Quadro 01 – Marcos históricos do Serviço Social na Previdência**

<b>ANO</b>	<b>MARCOS HISTÓRICOS SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA</b>
1942	Primeira experiência oficial de implantação do Serviço Social: a Seção de Estudos e Assistência Social é organizada pelo Instituto de Pensões e Aposentadorias dos Comerciários (IAPC)
1943	Institucionalizada a Seção de Estudos e Assistência Social pela Portaria nº 25 do Conselho Nacional do Trabalho (CNT).
1944	Instituição do Serviço Social na Previdência Pública – Portaria nº 25 do CNT.
1944	Autorização para implantação de Serviço Social nos IAPs e CAPs – Portaria nº 52 do CNT.
1944	Autorização para a organização de Seções de Serviço Social em todas as instituições da Previdência – Portaria nº 45 do CNT.
1945	Organização de cursos intensivos de Serviço Social para os funcionários dos IAPs e e CAPs – Portaria nº 545 do Departamento Nacional de Previdência Social/Ministério do Trabalho.
1948	Adoção do Serviço Social nas instituições de previdência: assistência complementar – Ofício Circular nº 250/Departamento Nacional de Previdência Social (DNPS).
1948	Oficialização do Serviço Social no IAPC em São Paulo.
1950	Generalização das Seções ou turmas de Serviço Social nas Delegacias Regionais dos IAPs (IAMAMOTO, 1982).
1960	Definição da assistência complementar – Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), nº 3.807 de 26/08/1960.

1965	Concepção do Serviço Social como assistência complementar – Ato normativo nº 27, aprovado pela Resolução nº 1.081/65 do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS)/DNPS, de 26/10/65.
1972	Plano Básico de Ação do Serviço Social – Resolução INPS nº 401.4
1976	Assistência complementar por meio do Serviço Social – Art. 71 da Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS).
1978	Plano básico de ação do Serviço Social – Resolução INPS nº 064.2.
1991	Competência do Serviço Social: esclarecimento quanto aos direitos sociais e meios de exercê-los; ações intra e extra-institucionais – Art. 88 da Lei nº 8.213 de 24/7/91.
1994	Matriz Teórico-metodológica do Serviço Social na Previdência Social.
1998	Tentativa de extinção do serviço e sua retirada do organograma institucional.
2009	Concurso público de 2009.

Fonte: Quadro organizado pela autora a partir de Silva (2008) e literatura recente da área.

Quanto a inserção do Serviço Social na política de previdência, Iamamoto (1982, p. 294-295) refere que “a primeira experiência oficial da implantação do Serviço Social na estrutura burocrática do Seguro Social se fará a partir da Administração Central de uma das maiores instituições previdenciárias”, a partir da Portaria nº 25 de 1943/CNT. A Seção de Estudos e Assistência Social, organizada pelo IAPC, tinha como objetivo pesquisar a realidade social sobre os trabalhadores/as segurados/as no intuito de propor ações.

A principal atividade desenvolvida por aquela seção será a realização de ampla pesquisa sobre o ‘meio e modo de vida’ dos segurados. As conclusões dessa pesquisa permitirão ao núcleo pioneiro de Assistentes Sociais sistematizar uma série de contribuições que os métodos e técnicas de serviço social poderiam trazer como aporte ao Seguro Social: a fundamentação do seguro na consciência popular para que possa cumprir sua função de ‘integração social’; a ‘reconciliação’ entre os Institutos e a massa segurada; a ampliação do raio de ação da Previdência vinculada ao Serviço Social, para atingir de forma mais ampla a consciência e a reprodução material da Força de Trabalho (IAMAMOTO, *Ibid.*, p. 295).

A autora, na mesma obra, destaca ainda, que apesar de institucionalizada a Portaria nº 45 de 1944, que autorizou a organização das Seções ou Turmas de Serviço Social em todas as instituições da Previdência, as mesmas só se generalizaram na década de 50. A formação de funcionários dos IAPs e CAPs na área de Serviço Social, através de cursos intensivos possibilitada pela Portaria nº 545 de 1945, bem como, a concessão de bolsas de estudos e facilidades de horário para estudos diretamente nas Escolas especializadas de Serviço Social,

aumentou o quadro de Assistentes Sociais, permitindo a expansão do Serviço Social nas instituições previdenciárias. Este período é ressaltado pela autora (Ibid, p. 299) como “início efetivo de organização do Serviço Social na Previdência”.

Em entrevista concedida a Baptista, Martinelli e Fuhrmann (1986, p. 66), Rita de Cássia Revoredo Paranaguá, Assistente Social da instituição na época, também destaca momentos importantes para o Serviço Social em sua fase de institucionalização: a referida Portaria nº 545, e o ofício circular nº 25, publicado no Diário Oficial da União em 1948, o qual estabelecia as normas para criação de novos setores do Serviço Social, definindo-o como assistência complementar, com atuação junto a indivíduos, grupos e comunidade previdenciárias, na perspectiva da humanização e ação educativa.

Silva (2015), ao fazer breve resgate histórico do Serviço Social na Previdência, descreve que o mesmo foi criado na instituição pela Portaria nº52, do CNT de 6 de setembro de 1944. Sobre sua inserção, faz algumas considerações importantes:

Em seu surgimento, estruturou-se e desenvolveu-se para dar vazão ao padrão de acumulação urbano industrial, no contexto da estruturação do Estado brasileiro como um forte provedor dos interesses do capital, em que a previdência social cumpriu papel relevante. Assim, matizado pelo pensamento conservador e pela doutrina social da igreja católica teve, por alguns anos, atuação direcionada para as ‘melhorias individuais’ daqueles que mantinham relação com a política de previdência social e para a preservação da ordem social capitalista e suas estruturas de poder. (SILVA, Ibid., p. 85).

O processo de institucionalização do Serviço Social esteve vinculado a uma prática “assistencial” nos diferentes serviços que a previdência oferecia na época.

Inicia-se nos conjuntos habitacionais; estende-se para os setores de atenção médica e, só posteriormente, incorpora-se aos diversos departamentos e à concessão dos benefícios considerados fundamentais (IAMAMOTO, 1982, p. 299).

A expansão do Serviço Social acompanhou o desenvolvimento das instituições previdenciárias, que foram incorporando lentamente e de forma desigual, os diferentes serviços assistenciais. Sobre a prática profissional desse período, a autora destaca:

O Serviço Social deve estar junto aos departamentos médicos, hospitais, ambulatórios, atuando sobre os aspectos sociais e morais da doença, na educação social, quanto aos princípios básicos de higiene e puericultura, principalmente, na readequação à vida familiar e reintegração à produção. Proceder uma ação complementar junto à concessão de pensões e aposentadorias, pois apenas os auxílios materiais não bastam (IAMAMOTO, 1982, p.297).

Na fase de sua institucionalização, a atuação do Serviço Social assentava-se nos fundamentos que lhe deram origem. Voltava-se para a humanização da máquina burocrática, pela integração dos “clientes” ao seu funcionamento, o ajustamento de comportamentos individuais, bem como seu ajustamento social em diversos aspectos; organização doméstica, higiene social,

readaptação familiar, entre outros, com uma ação ideológica que influía no modo de pensar e viver da população (IAMAMOTO, 1982).

Silva (2015, p.85) reitera que os primeiros 20 anos do Serviço Social na Previdência foram marcados por uma prática “orientada pelo discurso da humanização das grandes máquinas, com influência do modelo psicossocial e da matriz funcionalista”.

Assim, serviu de sustentação ao projeto desenvolvimentista técnico-burocrático dos governos Getúlio Vargas e Juscelino Kubitscheck, de modo que os objetivos profissionais eram inteiramente identificados com os objetivos institucionais. Dessa forma, desde seu surgimento, e durante a ditadura militar, sua organização e funcionamento sob um prisma psicossocial, assistencialista e burocrático, voltaram-se principalmente para a família; o trabalho; a comunidade; a assistência jurídica; a pesquisa social; a gestão de pessoas e atuação no Serviço de Alimentação de Previdência Social (SAPS)

Com a Lei Orgânica da Previdência Social, o Serviço Social é incluído no rol de serviços da Previdência Social, definido enquanto assistência complementar.

Ao contrário das várias modalidades de assistência, devidamente adjetivadas – médica, alimentar, habitacional, reeducativa -, reserva-se ao Serviço Social a *complementar* (incluindo a assistência judiciária) envolvendo, na realidade, uma vasta gama de *serviços de apoio a outros setores* (de benefícios, de perícia médica, de assistência médica, de assistência financeira, de pessoal), além dos *serviços próprios ao Serviço Social*, quais sejam: serviço social da família, serviço social do trabalho, serviço social na comunidade, centros sociais, pesquisa social, assistência jurídica e ajuda supletiva (SILVA, 2008, p. 25, grifos do autor).

Nas décadas de 60 e 70 houveram alterações importantes no trabalho realizado no Serviço Social na Previdência, no que diz respeito a sua estruturação na instituição, às suas atividades profissionais, bem como, a forma de executá-las. As mudanças relacionam-se às transformações estruturais e de gerenciamento da política, engendradas relacionadas ao contexto político e econômico do Brasil, que no ano de 1964, a partir de um golpe militar que destituiu o então presidente João Goulart, assumiu uma política de governo ditatorial.

Essa forma de governo forjou-se para sustentar e intensificar uma política econômica vinculada ao capital internacional, mantendo a histórica dependência do Brasil em relação aos países detentores do poder econômico mundial, especialmente, neste caso, aos Estados Unidos, apoiador do referido golpe (NETTO, 2002). A deposição do então presidente, eleito democraticamente, teve apoio de classes sociais que historicamente se beneficiaram com políticas econômicas e que em sua outra face, sempre mantiveram excluídas grande parte da população da riqueza socialmente produzida no País. Ressalta-se que, no período anterior ao golpe, no governo de João Goulart, pessoas comprometidas com a classe trabalhadora passaram a ocupar cargos no governo, ainda que prevalecesse uma hegemonia conservadora no poder legislativo. Uma das pautas do debate político protagonizados pelos referidos atores da cena política eram as *reformas*

*de base* – “o eixo sobre o qual deslizará até então a história da sociedade brasileira: o capitalismo sem reformas e a exclusão das massas dos níveis de decisão” (NETTO, 2002, p. 22).

Emergia então, no cenário nacional, a possibilidade de um novo direcionamento político e social para o Brasil. Segundo Netto (2015, p. 22):

Não fora o golpe, é bastante provável que seus desdobramentos originassem um reordenamento político-social capaz de engendrar uma situação pré-revolucionária; no entanto, o contexto de precipitação social ocorrente entre 1961 e 1964 não a tipificava.

Na visão do autor (Ibid.), o golpe tratou-se de um pacto contrarrevolucionário, de legitimação política em torno de um projeto de - perpetuação - dominação burguesa, que agora buscava atender a uma política econômica articulada e dependente ao capital internacional.

O Estado erguido no pós-64 tem por funcionalidade assegurar a reprodução do desenvolvimento dependente e associado, assumindo, quando intervém diretamente na economia, o papel de repassador de renda para os monopólios, e politicamente mediando os conflitos setoriais e intersetoriais em benefício estratégico das corporações transnacionais na medida em que o capital nacional ou está coordenado com elas ou com elas não pode competir (e não é infrequente que a coordenação se dê também por incapacidade de competir) (Id., 2002, p. 28).

Netto (Ibid.) caracteriza esse processo de modernização conservadora, uma vez que manteve interesses históricos de grupos nacionais e do capital estrangeiro. Conclui que

[..] nas condições brasileiras de então, a supressão da democracia política haveria de responder, por uma parte, à necessidade de reverter o processo de democratização que estava em curso antes de 1964 (e de neutralizar os seus principais protagonistas) e, por outra, às exigências de adequar (e/ou) criar as instâncias e os dispositivos institucionais requeridos pelas novas circunstâncias que molduravam aquele padrão de desenvolvimento (Id., 2002, p. 32-33).

Para criar e/ou adequar as Instituições às exigências necessárias e à implementação do "novo" modelo econômico, os órgãos estatais e demais instituições passaram por alterações estruturais e gerenciais. Neste espectro, inclui-se os espaços socioocupacionais dos (as) Assistentes Sociais.

Ressalta-se que nesta quadra histórica, a profissão passava por uma fase de questionamentos e redefinições no seu fazer profissional, compreendendo a denominada *renovação da profissão*. Sobre este aspecto, Netto (Ibid., p. 116) pondera que "a renovação do Serviço Social no Brasil, mesmo que não se possa reduzir os seus múltiplos condicionamentos às constrições do ciclo ditatorial, é impensável, tal como se realizou, sem a referência à sua dinâmica e crise". O autor (Ibid.) destaca as mudanças ocorridas na profissão, em razão da dinâmica e da lógica instaurada pelo regime militar no Estado brasileiro e de sua política econômica e social.

No que diz respeito à prática dos profissionais, o processo da 'modernização conservadora', tomado globalmente, engendrou um mercado nacional de trabalho, macroscópico e consolidado, para os assistentes sociais. O desenvolvimento das forças produtivas, na moldura sociopolítica peculiar da autocracia burguesa, saturou o espaço social brasileiro com todas as refrações da 'questão social' hipertrofiadas e com a sua

administração crescentemente centralizadas pelas políticas sociais do Estado ditatorial (NETTO, *Ibid.*, p. 119).

A reorganização do Estado e a nova forma centralizada, burocratizada e racionalizada no gerenciamento das políticas sociais, reformularam o fazer profissional nas instituições.

O tradicional grande empregador dos assistentes sociais reformula substantivamente, a partir de 1966-1967, as estruturas onde se inseriam aqueles profissionais – na abertura de uma série de reformas que, atingindo primeiramente o sistema previdenciário, haveria de alterar de cima a baixo o conjunto de instituições e aparatos governamentais através dos quais se interfere na “questão social” (NETTO, *Ibid.*, p. 120).

A política de Previdência Social sofreu mudanças significativas após 1964; acompanhou e deu vazão às exigências do reordenamento do Estado no âmbito econômico, político e social.

Cabral (1980) faz uma análise destas alterações no bojo da política trabalhista e da nova relação entre o Estado e a classe operária, a qual denomina como “novo trabalhismo”, apoiado numa concepção de conciliação de classes, calcada em processos de decisão antidemocráticos e do controle social por parte do Estado. Nesta perspectiva, há uma redução na interferência dos sindicatos no campo do trabalho; o Estado passa a adotar uma política de arrocho salarial; é criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), significando a perda da estabilidade do empregado contratado via Carteira de Trabalho da Previdência Social (CTPS). Conforme Cabral (*Ibid.*, p. 99), “a própria Previdência estimula a celebração de convênios com os sindicatos e associações profissionais, o que evidencia que as diferentes áreas da política trabalhista governamental estão perfeitamente articuladas e reciprocamente interdependentes”.

Em 1966 as instituições previdenciárias foram unificadas conformando o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que passou a ser o único órgão responsável pela prestação dos serviços previdenciários. Tal medida configurou-se como uma medida de centralização estrutural e de poder, em “oposição ao modelo anterior, mais autônomo, onde as lideranças sindicais, quando não controlavam as organizações previdenciárias, exerciam forte pressão” (CABRAL, *Ibid.*, p. 99). Conforme a autora (*Ibid.*, p. 100), a unificação “técnica” refletia e reforçava os objetivos e valores do regime político militar, afirmando que:

[...] não foi simplesmente por obra do acaso que em 1966 a Previdência Social foi unificada (Decreto nº 72 de 21 de novembro), baseado no modelo técnico-administrativo onde a centralização prevalecia em nome da eficiência técnica, em contraposição ao modelo descentralizado que permitia um certo tipo de participação dos trabalhadores através de suas lideranças.

Pelo mesmo processo, o Serviço Social também teve de unificar os diferentes programas que eram realizados nos institutos. Suas atividades passaram a ser orientadas por normas de serviço do Departamento Nacional de Previdência Social (DNPS). Inicialmente ficaram concentradas no ambiente interno da instituição, voltadas para Interpretação da Previdência Social; Cadastramento

de Recursos; Funcionamento dos Centros Sociais; Organização e Funcionamento de Unidades de Serviço Social de Pessoal e das Unidades de Orientação e Triagem. Posteriormente, foram programadas atividades de intercâmbio com empresas e associações de classes, atuando na mediação entre estas e a Instituição, porém com viés burocrático e de controle da população, alinhada às normas institucionais (CABRAL, 1979). A autora destaca algumas atividades que eram executadas nas regiões do país, junto a entidades classistas de trabalhadores/as:

[...] discussão da recente formulação previdenciária, estímulo à aceleração de convênios destas entidades com o Instituto para prestação de assistência médica, quando não se incentivava a confecção de cartões de inscrição de beneficiários na Assistência Médica por estas entidades para posterior conferência no Posto Médico, mediante a vista e conferência da documentação. Cabia ainda, ao Serviço Social o controle das credenciais fornecidas aos sindicatos, com o intuito de facilitar o acesso das lideranças sindicais às dependências do Instituto para tratar de assuntos de interesses de seus associados (CABRAL, Ibid., p. 103).

A autora (Ibid., p. 104) destaca ainda, que “os assistentes sociais conscientes ou não, atendiam a reformulação sindical proposta pelo Governo, contribuindo para descaracterizar o papel dos sindicatos e associações profissionais como órgão de reivindicação e representação classista”.

O texto da Matriz Teórico-metodológica do Serviço Social (MTMSS), descreve que este quartel, entre a unificação dos IAPs em 1966 e a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), o qual será tratado adiante, “foi o momento de legitimação da profissão [...], 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” (MPAS/INSS, 1995, p. 08). As diretrizes do trabalho do Serviço Social neste período estão expressas no Plano Básico de Ação do Serviço Social do INPS (PBA), de 1972.

Segundo Abreu e Lopes (2008), o plano espelha o projeto modernizador do Serviço Social, sintetizado no denominado documento de Araxá/MG, de 1967. Conforme as autoras (Ibid., p.41), “expressa, particularmente, a consolidação e a maturidade desse projeto profissional que avança com a realização do II Seminário de Teorização – Metodologia do Serviço Social, realizado em Teresópolis/RJ, em janeiro de 1970”. Ressalta-se que ambos os documentos são norteadores do pensamento e da prática profissional no Brasil no período neste período, sendo que no documento de Araxá a ênfase da discussão centra-se na política social e o de Teresópolis avança no debate do método e funções do Serviço Social. Há, no entanto, uma ausência de reflexões acerca das condições contextuais (políticas, econômicas e sociais produzidas pela ditadura), em que se

efetivam as propostas profissionais na instituição, refletindo a perspectiva modernizadora em curso no país.

Sobre o projeto pedagógico do PBA, de 1972, Abreu e Lopes (2008) analisam-no na perspectiva de um reforço à legitimação político-ideológica do regime militar e do padrão de desenvolvimento econômico, da mesma forma em que reafirma o componente assistencialista da política de Previdência Social. Tais aspectos aparecem no plano de forma aparentemente neutra, à medida que privilegiam a definição, os objetivos e funções profissionais a partir da metodologia de sua ação, que tinha como base identificar situações-problema. A orientação metodologista estava alinhada ao projeto hegemônico profissional da época, que encerrava a discussão da profissão em si mesma, sem articulá-la crítica e dialeticamente à realidade social. Tinha-se a ideia de que as situações-problema, objetos de intervenção, eram fenômenos “decorrentes da transição do estágio de subdesenvolvimento para o desenvolvimento” (BRASIL/INPS, 1972, p.23). Eram tratados tecnicamente como questões individuais, de responsabilidade dos sujeitos pelas respostas necessárias ao seu enfrentamento. No entanto, ao mesmo tempo em que a dimensão pessoal é afirmada e fortalecida, é esvaziada a condição histórica e autônoma do sujeito, à medida em que devem ser moldados por ações de integração e ajustamento sociais (ABREU e LOPES, 2008).

Nessa época o Serviço Social estava vinculado enquanto atividade da Secretaria de Bem-estar e estruturado e intervindo institucionalmente nas três esferas organizacionais (nacional, regional e local). No âmbito nacional realizava atividades normativas, de planejamento, orientação, controle e assistência técnica a outros órgãos executivos; regionalmente, vinculava-se às coordenações de Bem-Estar, atuando na supervisão e controle da execução, a qual era realizada diretamente nos Centros de Serviço Social e de Unidades Operacionais e nas agências, pelos agrupamentos de Serviço Social (ABREU e LOPES, 2008).

A prestação direta de serviços constitui o eixo privilegiado no Plano Básico de Ação e define-se pelo ‘caráter preventivo, corretivo e promocional’, visando a solução de problemas dos beneficiários relacionados com os ‘objetivos da previdência social e à melhor integração psicossocial desses beneficiários’ (BRASIL/INPS, 1972, p. 19).

Cabral (1980) reafirma criticamente que o PBA de 1972 definiu uma nova política de ação a ser executada nos Centros de Serviço Social, Unidades Operacionais de Serviço Social Médico e de Pessoal e nos Grupamentos na perspectiva da modernização burocrática exigida pela Instituição, enfatizando a padronização e a operacionalidade técnica, havendo uma ausência da reflexão das contradições e condições em que se efetivavam os direitos previdenciários. A autora (Ibid.) exemplifica esta questão ao citar um dos programas do PBA, qual seja o de Divulgação e Interpretação da Previdência Social, no qual sua crítica recai quanto ao conteúdo despolitizado, com a ausência de uma análise crítica sobre a política previdenciária em desenvolvimento.

Conforme a autora (Ibid.), nos materiais entregues à população estavam descritos como “princípios fundamentais da Previdência: ajuda mútua, solidariedade humana diante da incapacidade individual face aos riscos da existência; e justiça social: todos tem direito à proteção contra os riscos da existência” (Ibid, p. 105). A autora ainda questiona, entretanto, que tipo de justiça social é esta que por tanto tempo excluiu certas categorias da política previdenciária e porque razão outras foram beneficiadas primeiro? Questões que em seu entender ficavam excluídas das problematizações do Serviço Social junto à população.

Ainda sobre a política previdenciária do período, e sua expressão no PBA de 1972, Cabral (Ibid.) reforça a tendência privatista da reforma ocorrida em 1966, principalmente no que se refere à assistência médica prestada pela instituição, que com a centralização do serviço passa se ampliar. A autora reforça que a lógica privatista perpassou um dos programas integrantes do PBA de 1972, qual seja o programa de Estímulo ao Desenvolvimento de Recursos Sociais, que inicialmente “subsidiava entidades assistenciais de atendimento ao menor excepcional, e numa etapa posterior definiu-se pela compra de serviços a clínicas e consultórios particulares” (Ibid., p. 104). A autora refere que o trabalho do Serviço Social

[...] envereda pelos caminhos perigosos da compra de serviços à rede privada, sem que se tivesse feito uma análise do seu real significado, implicações na qualidade do atendimento e riscos de uma mercantilização da assistência ao menor excepcional, a exemplo do que ocorreu na área médica (Ibid., p.104).

Aproximadamente dez anos após a unificação dos IAPs, uma nova reforma na estrutura previdenciária acontece, com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), em 1977, sob a coordenação, orientação e controle do Ministério da Previdência e Assistência Social, criado em 1974. A reforma dá sequência ao projeto de seguro social tecnocrático e assistencial estabelecido no período ditatorial. Segundo Faleiros (2008, p. 68), o SINPAS:

[...] veio configurar um modelo que separou a prestação de benefícios em dinheiro e serviços sociais (INPS – Instituto Nacional de Previdência Social), dos serviços de assistência médica e odontológicos (Inamps – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social), da assistência médica farmacêutica (Ceme – Central de Medicamentos), da assistência aos carentes (LBA – Legião Brasileira de Assistência), e da assistência aos menores (Funabem – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor). O processamento de dados ficou com a empresa Dataprev e a administração financeira nas mãos do Iapas – Instituto de Administração Financeira da Previdência Social.

A separação da concessão de benefícios pecuniários da prestação de serviços reforça a lógica do seguro social e assistencial da política de Previdência, cujo financiamento dava-se basicamente sobre as folhas de salário por meio das contribuições de patrões e empregados, baseado na lógica do assalariamento para o acesso aos benefícios e serviços, suplantando a ideia de direito. O modelo buscava cobrir a população “produtiva”, inserida no mercado de trabalho

formal, e àqueles que se encontravam fora do mercado de trabalho e marginalizados eram atendidos por outras instituições, como LBA e FUNABEM, reforçando a lógica de exclusão do sistema previdenciário e negando a concepção da proteção social integral.

Com o SINPAS houve a departamentalização e desorganização dos serviços, dificultando ainda mais o atendimento integral ao usuário. As instituições se especializavam nos diversos aspectos da população usuária, facilitando o controle sobre ela e impedindo uma visão mais ampla de sua inserção no sistema de proteção social (MOREIRA, 2005, p. 106).

Com a fragmentação dos serviços, os Centros de Serviço Social foram extintos e passaram a integrar outros órgãos do sistema: INPS, INAMPS, LBA e FUNABEM. A MTMSS (MPAS/INSS, 1995, p. 8) destaca que tal desorganização significou “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”. Como estratégia na busca pelo espaço profissional ora fraturado pelo reordenamento do sistema de serviços, o Serviço Social implementou um novo Plano Básico de Ação – PBA em 1978, “calcado no modelo psicossocial remanescente dos planos anteriores; e na matriz teórico-metodológica do funcionalismo” (MPAS/INSS, 1995, p. 8). O trabalho profissional, portanto, não sofreu alterações de monta, mantendo ainda como foco de sua ação a relação cliente e instituição, na ideia de que os problemas estavam circunscritos aquele campo de ação.

Nesta perspectiva, a prática do PBA de 1978 se orienta para corrigir disfunções e/ou desajustamentos e enseja uma metodologia que tipifica e diagnostica as situações problemas. As técnicas de intervenção confluíam para a funcionalidade da instituição e o papel socioeducativo estava harmonizado com a lógica institucional. Ressalta-se que haviam orientações teórico-práticas diversas, mas que não se revelavam no PBA, considerando o contexto ditatorial (FALEIROS, 2008).

O Plano Básico de Ação do Serviço Social do INPS de 1978 é um exemplar paradigmático, que, em suas próprias palavras, revela e desvela o modelo conservador/modernizante funcionalista, de solução de problemas, focado na relação instituição/cliente e na busca de produzir um funcionamento social ou individual considerado adequado ao sistema previdenciário e ao sistema social dominante. (FALEIROS, *Ibid.*, p. 88)

O PBA de 78 vigorou até 1991 sem alterações, contudo, nestes 12 anos, diversas/os Assistentes Sociais passaram a questionar o trabalho profissional.

Na década de 80 alguns profissionais problematizaram o trabalho profissional no INSS também através da academia e outras ações começaram a ser desenvolvidas devido a esforços individuais e de algumas equipes, face a maior aproximação de alguns profissionais com a universidade, fóruns de discussão da categoria e dos movimentos sociais, nos quais profissionais buscaram transformar suas inquietações e insatisfações e

compromisso com uma Previdência Social pública e redistributiva (MOREIRA, 2005, p. 109).

No final da década de 70 e início dos anos 80, o país encaminha-se para um processo de redemocratização pressionado por setores progressistas da sociedade, culminando na promulgação da Constituição de 1988. Conforme tratado no item 1.3 deste trabalho, em 1991 foram promulgadas as leis que regulamentam a política de Previdência Social (leis 8.212 e 8.213). Neste período, houve intensa mobilização e articulação política de Assistentes Sociais do INSS, que com apoio das entidades representativas da categoria, do meio acadêmico e da Divisão de Serviço Social, construíram o texto que define as competências do Serviço Social na Previdência, incluído na lei 8.213/91, em seu artigo nº88:

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 (BRASIL, 1991).

Tem-se presente que o contexto ditatorial militar não propiciou o avanço no debate do pensamento crítico, retardando o desenvolvimento e expansão do movimento de ruptura, que neste período não teve impacto na formação, persistindo a fundamentação teórico-metodológica de orientação funcionalista, calcada na neutralidade e capacidade técnica profissional. Pela conjuntura de repressão, a organização político-profissional esteve mais centrada no âmbito acadêmico, conformando discussões mais endógenas, que eram reforçadas pela fundamentação teórica-metodológica da profissão (CLOSS, 2015). Estes aspectos influenciaram o trabalho profissional do Serviço Social da Previdência Social, que se manteve por um longo período numa perspectiva de análise e intervenção conservadora, com mudanças mais visíveis somente a partir da década de 90, assunto que será tratado no próximo item deste capítulo.

## **2.2 Construção da Matriz Teórico-metodológica do Serviço Social na Previdência Social e o projeto ético-político da profissão**

A emergência da Matriz Teórico-metodológica do Serviço Social na Previdência acompanha a construção do projeto ético-político da profissão. Em meio ao processo de redemocratização do país e influenciado pelo novo paradigma assumido pela profissão no processo de ruptura com o conservadorismo, se iniciou a construção de um novo projeto profissional para as/os Assistentes Sociais do INSS, calcado em fundamentos da teoria social crítica. A MTMSS publicada em 1994 expressa essa nova proposta e tem suas bases fundantes no projeto ético-político da profissão.

O projeto profissional tem sua gênese na década de 60, período em que na América Latina emergiu o Movimento de Reconceituação da profissão, que passou a questionar as bases teóricas e metodológicas e o direcionamento/posicionamento ético-político da atuação profissional frente a realidade social, contextualizada em meio um desenvolvimento societário cada vez mais desigual.

O projeto ético-político do Serviço Social brasileiro é, portanto, fruto desse processo histórico da profissão, que ao longo das décadas de 60, 70 e 80, foi afirmando determinados princípios e valores éticos, direcionamento político e Matriz Teórico-metodológica, elementos constitutivos que se tornaram proeminentes no seio da profissão. Trata-se de uma projeção coletiva hegemônica das/os Assistentes Sociais em torno do que afirmam como sendo a identidade da profissão de Serviço Social (NETTO, 2006). No Brasil, a retomada do processo de busca de novos referenciais, teve como marco histórico, que representou a ruptura do Serviço Social com o conservadorismo, o III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, conhecido como “Congresso da Virada”. No referido evento, uma vanguarda de Assistentes Sociais destituiu a mesa de abertura, que seria composta por pessoas ligadas ao governo, e convocou outras ligadas aos movimentos de oposição, à esquerda e de bases sindicais, nos quais Assistentes Sociais já vinham num processo de militância.

Para Netto (2006), os projetos coletivos, dentre eles os profissionais, estão sempre vinculados a projetos societários mais amplos: àqueles que se alinham à manutenção da ordem social vigente ou àqueles que objetivam a sua transformação. O Serviço Social, ao se aproximar da vertente Marxista, fundamentada na crítica à sociedade alicerçada pelo modo de produção capitalista, assumiu como um de seus compromissos a construção de uma nova ordem societária, sem dominação, exploração de classe, etnia e gênero. Para tal, tem como valor ético central a liberdade, no sentido de possibilidade real de escolha dos indivíduos em uma sociedade, a qual lhes garanta autonomia e emancipação. Segundo Iamamoto (2017, p. 19):

O nosso projeto está fundado nos valores maiores da liberdade, da igualdade, da radicalidade democrática, da cidadania, da ausência de preconceitos, do respeito aos direitos humanos, da qualidade dos serviços prestado.

Ao adotar um direcionamento político contrário a ordem capitalista, coloca-se ao lado dos interesses da classe trabalhadora, ocupando um espaço de disputa entre os projetos sociais na luta por uma sociedade mais justa e igualitária, ao lado de setores progressistas.

Na disputa teórico-política de projetos contra-hegemônicos para o país – construídos de baixo para cima – estão envolvidos partidos e forças de esquerda e movimentos sociais. A eles unimos nossas forças: a de nossa organização profissional, a de nossa produção acadêmica e a do trabalho profissional em suas dimensões materiais e educativas. (IAMAMOTO, Ibid., p.19)

Braz e Teixeira (2009) descrevem como elementos constitutivos do projeto profissional, os princípios e valores éticos; a Matriz Teórico-metodológica; a crítica radical a ordem social vigente e as lutas ao lado dos setores mais progressistas da sociedade. Os autores (2009) referem ainda, que estes componentes se expressam, se objetivam e ganham visibilidade através de três dimensões, além das ações profissionais. São elas: a produção do conhecimento vinculadas às teorias críticas, as instâncias político organizativas, compostas pelos Conselhos representativos da categoria (conjunto CFESS/CRESS), Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa (ABEPSS), Centros e Diretórios Acadêmicos e Executiva Nacional de Estudantes (ENESSO) e por fim, a dimensão jurídico-política, que representa o arcabouço legal e institucional da profissão através do Código de Ética, Lei de Regulamentação da Profissão, Novas Diretrizes Curriculares, assim como a legislação social que regulamenta os direitos sociais, como a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), etc.

A fase de maturidade do projeto profissional ocorreu década de 90, período em que a dimensão jurídico-política se consolida através do Código de Ética (1993), Lei de Regulamentação da profissão (1993) e Novas Diretrizes Curriculares (1996). Neste sentido, se reitera que o projeto ético-político não é algo estanque, mas que foi se consolidando a partir da história da profissão e que está em permanente desenvolvimento, num campo de disputa entre projetos societários, que se manifestam nos espaços sócio ocupacionais, donde os profissionais tem a possibilidade de fazer escolhas, recorrendo a sua relativa autonomia na correlação de forças com as instituições. Sobre a prática profissional, Braz e Teixeira (2009, p. 188) referem que “nela se imprime uma determinada direção social por meio das diversas ações profissionais [...] balizadas pelo projeto profissional que a norteia”.

O campo das políticas sociais é um espaço privilegiado na possibilidade de objetivação do projeto ético-político profissional, mediado pelo trabalho das/os Assistentes Sociais.

A política social é uma mediação fundamental do exercício profissional no âmbito das relações entre as classes e destas com o Estado no enfrentamento das múltiplas expressões da “questão social”. O assistente social atua na formulação, gestão, avaliação e financiamento dessas políticas, assim como na assessoria aos movimentos sociais. Nas últimas décadas, consolidamos competências nesses âmbitos, e o espaço ocupacional ampliou-se, especialmente na seguridade social (saúde, assistência e previdência social em termos constitucionais) abrangendo o conjunto dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição: educação, moradia, lazer, segurança e trabalho (IAMAMOTO, 2017, p. 31).

A construção de hegemonia em torno do novo paradigma norteador do Serviço Social assume particularidades nos diferentes espaços socioocupacionais. Esse é determinado a partir dos movimentos/lutas internas dos profissionais nas instituições, dos movimentos de

vanguardas, da vinculação dos profissionais aos movimentos sociais, às entidades da categoria, aos sindicatos e às Universidades; à correlação de forças existentes nestes espaços, seja entre os distintos “projetos” profissionais, seja entre os profissionais e à gestão institucional, entre outros aspectos.

A Previdência Social/Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) constitui-se como um campo importante de tensionamento na direção do projeto profissional: na construção de uma sociedade mais justa e igualitária, na redução das desigualdades sociais e na redistribuição de renda, mediadas pelo acesso aos direitos previdenciários e assistências da população

O Serviço Social da Previdência foi se redesenhando, dando diferentes respostas às demandas da população. Ainda que em tempo mais tardio ao movimento geral da profissão, a partir da década de 80 iniciou sua intenção de ruptura com o pensamento conservador no âmbito institucional. Alguns aspectos conjunturais, institucionais e profissionais favoreceram a mobilização de uma parte considerável da categoria na construção de um novo projeto profissional para o trabalho das/os Assistentes Sociais do INSS.

A Constituição Federal de 1988 representou um momento potencializador de transformações para a sociedade como um todo. Moreira (2005) aponta que, embora as leis que regulamentem a Previdência tenham trazido aspectos restritivos e de seletividade no acesso aos direitos previdenciários, houve um avanço no que diz respeito à inclusão da competência do Serviço Social na política. A autora (Ibid.) atenta, entretanto, para o fato de que o Decreto nº 611 de 1992, que regula a lei 8.213, não acompanhou a competência definida na lei, cuja redação é a seguinte:

Art. 208. O Serviço Social visa prestar ao beneficiário orientação e apoio nos problemas pessoais e familiares e a melhoria da sua interrelação com a Previdência Social, para a solução de questões referentes aos benefícios, bem como, quando necessário, a obtenção de outros recursos sociais da comunidade, inclusive mediante a celebração de convênios, acordos, contratos e credenciamentos (BRASIL, 1992).

Nesse contexto de tensão, os/as profissionais passaram a refletir criticamente acerca de seu trabalho de forma coletivizada e organizada. No início dos anos 90, o INSS iniciou um movimento de modernização na perspectiva empresarial e demandou propostas de ação profissional dos diversos setores institucionais. Nesta época, o Serviço Social integrava juntamente com a perícia médica, reabilitação profissional e seguro social, o chamado “Projeto 24”, espaço utilizado estrategicamente pelas/os Assistentes Sociais para a reflexão do trabalho profissional e organização coletiva. Nesse contexto, a proposta institucional para o Serviço Social era que este atuasse junto à recepção da população nas agências da previdência, o que foi “barrado” pelos/as profissionais, justamente por sua mobilização e articulação enquanto

categoria. Foi um momento de muitos debates em todas as regiões do país em torno da intenção de mudanças na prática profissional, que por fim culminou em um documento intitulado “Novo Modelo Conceitual do Serviço Social”, de 1991, o qual serviu de base para a elaboração da Matriz. Este processo foi coordenado pela Divisão de Serviço Social e contou com a colaboração de professores acadêmicos na sistematização final da Matriz (MOREIRA, 2005; MPAS/INSS, 1995).

Assim, a MTMSS nasce como um projeto profissional que busca romper com a perspectiva teórico-metodológica funcionalista do plano básico de ação de 1978, adotando o método crítico dialético na análise da realidade social, como expressão do projeto ético-político profissional. Nesta perspectiva, defende uma concepção de Previdência Social alicerçada na lógica da proteção social, enquanto direito social e dever do Estado. Situa a profissão como fenômeno histórico, alinhada aos interesses da classe trabalhadora, com autonomia para exercer seu trabalho a partir de seu saber profissional. Sua ação prioritária 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” (MPAS/INSS, 1995, p.9). Suas bases ético-legais se referenciam no Código de Ética, Lei de Regulamentação da Profissão e no artigo nº88 da Lei 8.213 de 1991.

A MTMSS estabelece as diretrizes do trabalho profissional; define ações, instrumentos e técnicas, bem como estratégias para sua viabilização. Seu texto estrutura-se da seguinte forma: Concepção da Política de Previdência Social; Concepção do Serviço Social na Previdência; Bases ético-legais; Objetivos; Estratégias gerais; Questão do método; Ações profissionais; Instrumentos e Técnicas e, por fim, apresenta um glossário, o qual trata de conceitos abordados no documento: direitos sociais e cidadania, demandas sociais e necessidades sociais e assistência.

Dentre as ações profissionais, estão estabelecidas no documento:

- **Socialização das Informações Previdenciárias:** tem o objetivo de socializar informações relacionadas à Previdência sob a ótica do direito, estabelecendo com o usuário uma relação horizontal, democrática, crítica e de transparência, que propicie sua reflexão e autonomia. Além de dar respostas concretas e imediatas, a ação oportuniza a coletivização das demandas, podendo conduzir a outros encaminhamentos neste sentido.
- **Ações de Fortalecimento do Coletivo:** Atividades com grupos de usuários de forma sistemática, com o objetivo de potencializar o coletivo; criar espaços de discussão conjunta, de situações concretas vivenciadas no âmbito da previdência e proteção ao trabalho.

- **Assessoria:** trabalho sistemático através do qual se instrumentaliza os movimentos sociais e órgãos dos Estados e dos Municípios em matéria de Previdência Social.

Dentre os instrumentos e técnicas, estão relacionados no documento:

- **Parecer Social:** É um instrumento de viabilização dos direitos sociais e previdenciários numa perspectiva de inclusão da população usuária no Plano de Benefícios. É entendido como a opinião profissional do assistente social, com base na observação e estudo de uma dada situação, fornecendo elementos para a concessão e um benefício, recurso material e decisão médico-pericial. O parecer social é requisitado por esses setores nas situações de: dependência, situação econômico-social e implicação social da doença.

- **Recursos Materiais:** recurso em espécie destinado ao atendimento de algumas demandas do usuário, para o acesso aos direitos previdenciários e situações emergenciais, constituindo-se como direitos sociais.

- **Pesquisa Social:** a pesquisa social como instrumento de trabalho remete ao seu sentido mais amplo, como articulação teoria-realidade, na busca e construção de conhecimento que possibilite o entendimento crítico e interpretativo da realidade. Tem como objetivo específico conhecer o contexto político, social e econômico da região ou município onde se insere as agências da previdência e fornecer subsídios para elaboração de planos, programas e projetos

Em síntese, a MTMSS é um elemento constitutivo do processo de maturidade do projeto ético-político na década de 90, que se particulariza na realidade profissional do INSS. A instituição é polarizada por interesses sociais distintos, vinculados a diferentes projetos societários. A lógica do seguro social privatista choca-se com a perspectiva do projeto profissional do Serviço Social. Dessa forma, a consecução das diretrizes profissionais da Matriz encontra limites no cotidiano profissional da/o Assistente Social, exigindo dos profissionais leitura da realidade social, institucional e das correlações de força presentes, como condição para atuação estratégica a partir de sua autonomia profissional.

A possibilidade de imprimir uma direção social ao exercício – moldando seu conteúdo e o modo de operá-lo – decorre da relativa autonomia de que dispõe o assistente social, resguardada pela legislação profissional e passível de reclamação judicial. Essa autonomia é dependente da correlação das forças econômica, política e cultural em nível societário e se expressa, de forma particular, nos distintos espaços ocupacionais construídos na relação com sujeitos sociais determinados (IAMAMOTO, 2017, p.28).

Sobre a implementação da Matriz, a pesquisa de Moreira (2005), cujo objetivo era avaliar a concretude da Matriz após 10 anos de sua implantação, traz resultados importantes, que evidenciam as potencialidades e os desafios postos ao trabalho, tendo como parâmetro a MTMSS. A pesquisa apurou que, de 108 Assistentes Sociais do INSS entrevistadas/os (algumas já aposentadas), em relação a avaliação de seu trabalho, 62% responderam que alterações

positivas em seu trabalho, após a implantação da Matriz. Foi constatado também, que a partir da Matriz foram desenvolvidos ações e projetos, cujos objetivos afirmavam a Previdência enquanto direito dos usuários, à exemplo do “Atenção ao trabalhador rural” e “Atenção ao contribuinte individual”. A partir da análise de dados, a autora (Ibid.) observou uma diminuição considerável no número de atendimento aos usuários, em razão da redução constante de profissionais. Sobre o recurso material, houve um aumento de sua concessão nos anos subsequentes à implantação da Matriz, mesmo com a queda no número de atendimentos, fato que pode se explicar em razão das discussões técnicas que foram propiciadas pela Matriz acerca de sua concessão sob a ótica do direito.

Os dados também demonstram a proximidade das/os Assistentes Sociais do INSS com o arcabouço ético-legal da profissão, tendo 82% dos respondentes referido que já os utilizaram na prática profissional. A grande maioria das/os Assistentes Sociais afirmaram conhecer as diretrizes e ações propostas na Matriz. Quanto à concepção de Previdência, a autora (Ibid., p.132) aponta que “os dados demonstram a necessidade de discussão mais intensa sobre a política de Seguridade Social, particularmente sobre a Previdência Social, desmistificando o tão propagado ‘déficit’”.

Finalmente, no que diz respeito à concretização da proposta enquanto o Serviço Social fazia parte da estrutura organizacional (Divisão e Seções de Serviço Social), 41% dos entrevistados avaliaram que houve concretização da proposta com repercussão na instituição e envolvimento dos profissionais da execução e supervisão; 23% avaliou que houve concretização da proposta, porém restrito a um grupo de vanguarda e 5% colocaram que não houve concretização da proposta; 18% não souberam responder e 12% não responderam. Quando a pergunta que se refere a avaliação da concretização da proposta após os 10 anos de implantação, 60% considerou que houve a concretização da proposta, elencando ações, com destaque para a capacitação dos profissionais, realização de projetos de intervenção e coerência com o projeto ético-político; 27% responderam que a proposta da Matriz foi concretizada em parte, devido ao não envolvimento de todos os profissionais e o curto espaço de tempo entre a implantação e o desmonte do Serviço Social. (MOREIRA, 2005).

Alguns aspectos negativos também foram trazidos pelas/os Assistentes Sociais, conforme a pesquisa de MOREIRA (2005): fragilidade dos instrumentos técnicos, dificuldade de mediação concreta entre o arcabouço teórico para a objetivação na prática profissional, mas principalmente aspectos relacionados ao desmonte do Serviço Social, no bojo da contrarreforma do Estado, a partir de 1998.

A política neoliberal desenvolvida a partir da década de 90 no Brasil, teve repercussões diretas no papel do Estado e nas políticas sociais, bem como, na organização e processos de trabalho, como já tratado no item 1.3 deste trabalho. Esse processo impacta o exercício profissional e a prestação do Serviço Social enquanto um serviço previdenciário, direito dos/as trabalhadores/as (CARTAXO, 2013). Os obstáculos vivenciados nessa conjuntura ensejaram um processo de desmonte do Serviço Social do INSS, o qual será tratado no próximo item deste capítulo.

### **2.3 A desestruturação do Serviço Social no bojo da contrarreforma da previdência**

A contrarreforma da Previdência teve como principal desdobramento, a Emenda Constitucional nº 20, que trouxe muitas alterações restritivas no acesso aos direitos sociais previdenciários. No bojo da contrarreforma, foi publicada a Medida Provisória (MP) nº 1.729 de 3 de dezembro de 1998, na qual:

[...] o governo alterava diversos direitos previstos na política previdenciária, como o aumento da carência, o aumento da contribuição para os trabalhadores rurais, a extinção do Conselho Nacional de Seguridade Social, dos conselhos estaduais e municipais da Previdência Social, o fim de repasse de verbas à FUNDACENTRO, que as usava em pesquisas e capacitação na área de segurança e medicina do trabalho, a extinção do Serviço Social do INSS e outras medidas, sob o argumento chave de tratar da isenção de contribuições para entidades filantrópicas (MOREIRA, 2005, p. 141).

No artigo 22 da referida MP, revogava-se o artigo nº88 da Lei 8.213/1991, que estabelece a competência do Serviço Social no INSS. No entanto, devido à forte mobilização das/os Assistentes Sociais da instituição (Seções de Serviço Social e Divisão Nacional) junto às entidades representativas da categoria (CFESS/CRESS/ABESS), às organizações dos trabalhadores (CUT, CNTSS, FENASPS, ANASPS, ANFIP, CONTAG), aos movimentos sociais, entre outras entidades, e na articulação com parlamentares, foi revertida a extinção foi revertida com a não aprovação da medida provisória.

Em apenas dois dias úteis, mais de 220 organizações da sociedade manifestaram-se contrários a essa medida e obteve-se o apoio de mais de 80% dos parlamentares contatados, que apresentaram quatro emendas à MP citada, em favor da manutenção deste serviço (SILVA, 2015, p. 89).

Segundo Moreira (2005), nesse período pós extinção da MP, a categoria permaneceu mobilizada junto às entidades e à sociedade a fim de garantir o Serviço Social na estrutura organizacional do INSS, tendo em vista a iminência de novo decreto para tal fim. O Decreto 3.048 publicado em maio de 1999, o qual aprovou o regulamento da Previdência Social, manteve o Serviço Social na instituição, porém como atividade auxiliar e não como serviço,

embora na lei 8.213/1991 tenha permanecido como tal. Sobre esta vitória parcial do Serviço Social, Silva (2015, p. 90) afirma:

[...] é uma vitória da luta dos assistentes sociais e de outros trabalhadores na resistência contra os ditames neoliberais. É uma vitória com expressão dual: da legitimação social do Serviço Social da previdência social e do impacto da contrarreforma da previdência social iniciada no final da década de 1990.

O decreto nº 3.081 promulgado logo após o decreto supracitado, em junho do mesmo ano, aprovou a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do INSS, excluindo a Divisão de Serviço Social (DSS) do organograma institucional. Este teria sido um dos momentos mais críticos do Serviço Social na Previdência, conforme Silva (2015, p. 90):

O segundo momento crítico foi o decorrido entre a mobilização pela alteração do conteúdo da MP 1.729/1998 e o que antecedeu a publicação do Decreto nº3.081, de 10 de junho de 1999, que aprovou a estrutura organizacional do INSS e excluiu a DSS do organograma institucional. Nesse período foram mobilizadas mais de 1.800 organizações da sociedade civil e personalidades políticas, das quais 931 manifestaram-se por escrito, em defesa desse serviço no INSS.

Outros fatos apontados por Moreira (2005), contribuíram para a fragilização do serviço, tal como a redução crescente de assistentes sociais atuando no Serviço Social, situação agravada pelas aposentadorias precoces em face das medidas restritivas da contrarreforma da previdência social e administrativa. Segundo a autora (Ibid.), a questão da lotação só não teria ficado pior, pois houve redistribuição de 350 profissionais de outros órgãos (LBA e INAMPS) para o INSS, os quais passaram a representar 40% dos assistentes sociais lotados no Serviço Social. Outro problema citado pela autora (Ibid.) diz respeito ao enfraquecimento e extinção dos instrumentos técnicos: após diversas investidas institucionais no sentido de controlar e extinguir o recurso material, o mesmo foi definitivamente extinto em 1999, após o fim da DSS. O parecer social, introduzido pelo Decreto 611/92 e Ordem de Serviço nº 506/95, considerado como substituição na ausência de provas para caracterização de união estável e dependência econômica na concessão de benefícios para os dependentes (pensão por morte e auxílio-reclusão) teve sua legitimidade técnica esvaziada, com sua extinção dada pelo Decreto 3.668/2000 (CARTAXO, 2013). O instrumento passou então a ser emitido apenas para corroborar situações em 2005 era solicitado pelo setor de benefícios eventualmente e na maioria das vezes com intuito fiscalizatório (MOREIRA, 2005).

Com a extinção da Divisão de Serviço Social representando o fim da centralidade técnica, Moreira (2005) refere algumas das estratégias de enfrentamento da categoria na época, como o estabelecimento de um supervisor técnico em cada gerência, mesmo sem função

gratificada; continuidade de desenvolvimento dos projetos de intervenção; esforço na conquista de espaço físico nas agências; inserção das/os Assistentes Sociais em novas demandas, como a revisão do benefício assistencial e no Programa de Educação Previdenciária; reuniões entre a categoria na ocasião dos encontros dos referidos programas para troca de informações e para traçar estratégias, entre outras. Todavia, “em algumas gerências também ocorreu o total esfacelamento do Serviço Social, com redistribuição dos profissionais, inclusive para o exercício em atividades de concessão de benefícios” (MOREIRA, 2005, p. 143). Uma das conquistas da categoria ressaltada por Cartaxo (2012) e Moreira (Ibid.) em meio a esse contexto, na tentativa de "sobrevivência" na instituição, foi a publicação de uma portaria interministerial (MPAS Nº 2.721/2000), que referendava as atribuições do cargo de Assistente Social do INSS à lei de regulamentação da profissão.

Moreira (Ibid.) aponta que entre os anos de 2000 a 2003, a organização da categoria dispersou-se por conta do envolvimento dos profissionais com as demandas específicas dos outros setores, programas e serviços. No entanto, a autora (Ibid., p.144) aponta que “houve resistência, houve continuidade das ações mesmo com todo ataque vivenciado. Houve articulação possível, de sujeitos possíveis, num momento de dispersão da categoria numa conjuntura complexa, com o discurso da lógica do seguro prevalecendo”. Silva (2015) também destaca que entre 1999 e 2003, apesar das limitações, houve resistência por parte da categoria, que prosseguiu em luta pela defesa do Serviço Social, seguindo as diretrizes da MTMSS e do artigo nº88 da Lei 8.213/1991, com apoio da população usuária e de suas entidades representativas.

No primeiro ano do governo Lula, o Serviço Social do INSS começou a se reestruturar. No final de 2003, a DSS foi reestabelecida com apenas um técnico e nas gerências foi designado um responsável pelo serviço, mesmo sem recebimento de função, no intuito de organizar o Serviço Social (MOREIRA, 2005). Suas atividades foram reinseridas na estrutura organizacional, através da Orientação Interna nº 103 INSS/Diretoria de Benefícios (DIRBEN). Nesse período de reorganização, devido aos diversos aspectos expostos, o serviço encontrava-se fragilizado. Moreira (2005) destaca que, em 2004, o número de assistentes sociais contabilizados em todos os setores do INSS/Brasil era de 604, e no ano de 2005 eram 552. Destes, 278 estavam atuando no Serviço Social, mas muitos trabalhando concomitantemente na Reabilitação Profissional, Recursos Humanos, além de outros programas institucionais, muitas vezes priorizados em detrimento das competências do Serviço Social, enquanto serviço previdenciário.

Em 2004, o Serviço Social do INSS completou 60 anos de existência e houveram atos de comemoração em algumas regiões do país, buscando afirmar a importância do serviço num momento importante de sua reestruturação na instituição. Nesse contexto de reorganização o Serviço Social do INSS manteve-se articulado com suas entidades representativas.

A partir da articulação entre os Ministérios da Previdência Social e do Desenvolvimento Social, para implementação de um instrumental de avaliação do BPC/LOAS das pessoas com deficiência, através da Portaria Interministerial MPS/MDS Nº 1 de 15 de junho de 2005, foi instituído Grupo de Trabalho Interministerial (GTI). O grupo propôs a inclusão da avaliação social, dentre os novos parâmetros para avaliação da deficiência, recomendando a contratação de 1.600 profissionais para esta demanda específica.

Em 2006, como parte desse processo de reorganização, o Decreto nº 5.810, que trata das Funções Comissionadas Técnicas (FCT), oficializou as representações técnicas do Serviço Social nas 100 Gerências Executivas do país (CARTAXO, 2012). A conquista, entretanto, não foi imediatamente viabilizada, uma vez que havia número insuficientes de profissionais, considerando o número de agências e gerências. Já neste cenário, havia pressão do CFESS para realização de concurso público para o cargo de Assistente Social do INSS, certame que não se realizava há aproximadamente 30 anos, diante de um quadro defasado de profissionais: 548 Assistentes Sociais, sendo que somente 270 desempenhando suas ações nas seções específicas de Serviço Social.

A partir de audiências públicas com a participação do CFESS, nos anos de 2005 e 2007, foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial constituído de representantes do INSS, MDS e CFESS, instituído pela Portaria Ministerial – MDS/MPS nº 01, de 28 de março de 2007, prorrogada pelas Portarias Conjuntas nº 03 de 28 de junho de 2007 e nº 05, de 24 de outubro de 2007, cujos objetivos eram:

- a) apresentar proposta de reestruturação do Serviço Social do INSS de modo a contemplar as novas exigências quanto aos serviços específicos a serem prestados à população previdenciária e àquela necessitada dos benefícios assistenciais de modo a subsidiar a realização de concurso público para profissionais da área; b) definir atribuições, competências, funções dos profissionais de serviço social no âmbito da Previdência Social a fim readequar a estrutura existente às demandas atuais; c) propor alterações que se fizerem necessárias no que diz respeito às condições de trabalho dos assistentes sociais no INSS.

Como resultados dos trabalhos do GT, foi construída uma minuta de Decreto, que tinha como objetivo estabelecer as atribuições das/os Assistentes Sociais no INSS, o qual foi encaminhado para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

No ano de 2007, após amplo processo de discussão em torno dos instrumentos de avaliação para caracterização da deficiência dos requerentes do Benefício de Prestação Continuada (BPC), sob a coordenação da Diretoria de Benefícios do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS), foi publicado o Decreto nº 6.214. O mesmo passou a exigir realização de avaliação social para a concessão do BPC à pessoa com deficiência, o que veio a favorecer a realização do concurso posteriormente. Em 2008, o CFESS participou de duas audiências públicas envolvendo direções do Ministério da Previdência Social (MPS) e do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e uma na Câmara Federal, objetivando buscar apoio para realização do concurso. As audiências tiveram resultados positivos e outras reuniões foram marcadas no intuito de pressionar politicamente pelo concurso:

O CFESS reafirmou a necessidade do concurso frente às demandas dos serviços e defasagem do quadro técnico do INSS, teve continuidade, paralelamente, as articulações com o MDS, Ministério da Previdência e MPOG. Como forma de demonstrar concretamente o nosso pleito, em todas as reuniões realizadas, o CFESS entregou aos seus interlocutores um conjunto de documentos, dentre os quais, ofício justificando a necessidade das 1.600 vagas (é importante notar que este quantitativo sempre foi defendido pelo CFESS, baseado no levantamento realizado pelo GT acima referido); Lei 8.662/1993; Código de Ética do Assistente Social; CFESS Manifesta em defesa do concurso; adesivos preparados para a audiência pública; abaixo assinados enviados pelos CRESS (CFESS, 2010, p.2).

No 2º Seminário nacional de Serviço Social na Previdência Social, Moreira (2015) recorda sobre as dificuldades enfrentadas no processo de articulação para realização do concurso, no que tange ao saber específico da profissão, que lhe confere legitimidade na divisão social e técnica do trabalho:

[...] na hora em que discutíamos a importância de ter um concurso específico para assistente social, em função da demanda do artigo 88 e também do processo de avaliação da pessoa com deficiência que buscava o benefício assistencial – BPC, nos foi colocado, pelos gestores, que a avaliação social poderia também ser realizada por outros profissionais, bastava treinar (MOREIRA, 2015, p. 67).

Com todas as dificuldades e embates, o concurso foi autorizado e o Edital nº1 publicado em 10 de novembro de 2008 no Diário Oficial da União (DOU). No entanto, o quantitativo de vagas ofertadas foi inferior ao pleiteado pelo CFESS: das 1.600 vagas justificadas, foram oferecidas 900 vagas, com a possibilidade de abertura de mais 450 (CFESS, 2010). O Concurso foi realizado em janeiro de 2009 e as nomeações ocorreram em junho do mesmo ano, sendo que 866 profissionais foram nomeados na ocasião. Na sequência, o próximo capítulo tem como objetivo aprofundar e problematizar o trabalho das/os Assistentes Sociais que atuam no Serviço Social a partir desse período.

### **3. O TRABALHO E A ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DAS/OS ASSISTENTES SOCIAIS NO INSS APÓS O CONCURSO DE 2009**

O processo que envolveu a conquista e a realização do concurso de 2009 no INSS para o cargo de Analista do Seguro Social, com formação específica em Serviço Social/Assistente Social, foi permeado por embates políticos e ideológicos. As nomeações e o ingresso dos profissionais na instituição foram marcados por uma série de questões controversas relacionadas ao exercício profissional, dentre as quais, a imposição de requisições estranhas às atribuições e competências profissionais, tal qual estabelece a Lei 8.662/93, que regulamenta a profissão, e o Código de Ética profissional. Essas questões passaram a ser uma espécie de “fantasma” que sempre acompanharam a trajetória das/os Assistentes Sociais ao longo destes quase dez anos após o concurso, com menor ou maior intensidade, a depender do contexto sociopolítico e da correlação de forças externas e internas à instituição, no bojo da qual insere-se a capacidade de resistência e organização política dos profissionais.

No ano de 2016, o contexto político que se instaurou no país após o golpe político parlamentar<sup>12</sup> reverberou no Serviço Social do INSS enquanto um serviço previdenciário, direito regulamentado pela Lei 8.213/91, bem como, no exercício profissional das/os Assistentes Sociais. Neste contexto, a política de Previdência Social passou novamente a ser o foco dos ataques do governo, em nome do equilíbrio fiscal das contas públicas. Seu desmonte enquanto política pública, vem ocorrendo de diversas formas: desestruturação de seus órgãos dirigentes (extinção do Ministério da Previdência e redistribuição da então Secretaria de Previdência para o Ministério da Fazenda), tentativa de alterações constitucionais (proposta de emenda constitucional nº 287/17), reformas em legislações do BPC, reformas gerenciais no INSS, entre outras. Todas essas investidas do então governo federal, tiveram e vem tendo impacto na vida da população que acessa a política, bem como, nos processos de trabalho do INSS, afetando diretamente o trabalho realizado pelas/os Assistentes Sociais que atuam no Serviço Social. Como já ressaltado, o Serviço Social é atacado duplamente: enquanto um serviço/direito previdenciário, que tem como finalidade potencializar o acesso da população aos benefícios previdenciários, e enquanto uma área de conhecimento especializada.

---

<sup>12</sup> O impeachment da Presidenta Dilma Rousseff ocorrido em 2016 é caracterizado como um golpe ao Estado democrático de direito dada as condições em que se efetivou. O assunto será aprofundado no item 3.3 deste capítulo, quando será tratado o contexto político a partir de 2016.

Desta forma, é possível dizer que nos 10 anos que decorreram da realização do concurso, a categoria sempre enfrentou muitos desafios para realizar seu trabalho profissional, de acordo com os princípios de seu projeto ético-político. Assim como, o desafio de executá-lo sob os fundamentos de suas diretrizes legais, sejam elas referente às suas atribuições e competências respaldadas no arcabouço jurídico da profissão, sejam em relação às atribuições e competências estabelecidas pela política de Previdência Social, preconizadas no artigo nº88 da lei 8.213/91 e na MTMSS.

Tendo em vista esse quadro político-institucional, desde 2009 a categoria passou a fortalecer a articulação política junto às suas entidades representativas – articulação essa que já vinha acontecendo anteriormente ao concurso – e aos sindicatos por ramo de atividade e suas federações, na defesa da política, do serviço previdenciário e da classe trabalhadora. Inicialmente, no ano de 2010, foi criada uma comissão de Assistentes Sociais denominada na época de “Fórum Nacional de Assistentes Sociais”, para discutir e representar questões específicas do Serviço Social no conjunto das entidades de defesa da classe trabalhadora. Em 2016, após um evento nacional histórico<sup>13</sup> do Serviço Social ocorrido neste período, o Fórum representativo transformou-se em “Comissão Nacional de Assistentes Sociais da Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social – FENASPS” (CONASF). Em outubro do referido ano, a Comissão passou a emitir “orientações” escritas<sup>14</sup> à categoria, posicionando-se criticamente diante dos acontecimentos políticos e institucionais que repercutiram e vem repercutindo diretamente e cotidianamente no trabalho profissional, conclamando os profissionais à luta pela política de previdência pública e pelo Serviço Social previdenciário.

A partir da contextualização acima exposta, destarte afirmar que o presente capítulo ao discorrer sobre a inserção das/os Assistentes Sociais no Serviço Social do INSS após o concurso de 2009, busca fundamentalmente analisar e problematizar aspectos relacionados ao trabalho desenvolvido no período compreendido entre 2009 e 2018<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> O evento refere-se ao “Encontro Nacional em Defesa da Previdência Social e do Serviço Social do INSS” realizado nos dias 09 e 10 de julho/2016, que ocorreu na cidade de Brasília e contou com a participação de Assistentes Sociais de 18 Estados (AL, BA, CE, DF, ES, GO, MG, MT, PA, PB, PE, PR, RJ, RN, RS, SC, SE, SP), contabilizando um quantitativo de 113 participantes.

<sup>14</sup> As orientações podem ser consultadas no Blog “Nós do INSS” na aba do Serviço Social, pelo sítio eletrônico <http://nosdoinss.blogspot.com>.

<sup>15</sup> Inicialmente, a intenção era proceder a análise até o ano de 2017, entretanto, tendo em vista os acontecimentos políticos dos dois últimos anos e o enorme impacto para o Serviço Social do INSS, estendeu-se este período até 2018.

Reforça-se que para essa análise o método utilizado para desvelar o problema de pesquisa, tem como pressuposto que a realidade é dinâmica, e, portanto, deve ser apreendida a partir do movimento real, buscando sua particularidade através da história e de suas contradições. Para a apreensão desse movimento, foram utilizadas diferentes fontes de informação na investigação do objeto de estudo, considerando os objetivos da pesquisa. Todo o processo de construção dessa dissertação envolveu ampla revisão bibliográfica a partir da literatura existente, bem como, consulta a sítios eletrônicos e documentos públicos.

Assim, o capítulo derradeiro desse estudo inicia pela análise e problematização do processo de inserção das/os Assistentes Sociais no INSS, após o concurso realizado em 2009, as requisições institucionais impostas aos profissionais e os desafios presentes nesse contexto, até o ano de 2016, os quais serão contemplados no item 3.1. Como parte dessa discussão, também estava prevista a realização de uma pesquisa de campo junto aos Assistentes Sociais que atuam no Serviço Social da região Sul do INSS, entretanto, no decorrer do processo de desenvolvimento do estudo, deparou-se com a negativa da instituição quanto a esta solicitação. Frente a essa realidade, foi realizada pesquisa documental, envolvendo a análise das referidas “orientações à categoria”, produzidas pela Comissão de Assistentes Sociais (CONASF) como um recurso metodológico no processo investigativo, o qual será detalhado no item 3.2. Por fim, encerra-se esse capítulo com a análise que destaca o período recente, compreendido entre abril de 2016 e setembro de 2018, que está contemplado no item 3.3, tendo também como referência os objetivos desse estudo, que em seu conjunto, visam identificar os desafios e potencialidades do trabalho das/os Assistentes Sociais, a partir de 2009.

### **3.1 O Serviço Social do INSS no período de 2009 a 2016**

As nomeações das/os Assistentes Sociais aprovados no concurso público do INSS iniciaram em junho de 2009. Já, nesse período, se apresentou a gênese de um dos maiores desafios que a categoria viria a enfrentar em toda sua trajetória histórica contemporânea, a qual repercutiria diretamente em seu trabalho profissional. Na época das nomeações, o INSS não exigia o registro profissional nos CRESS, sob alegação que o cargo que constava no edital do concurso era para “Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social”, e não para o cargo específico de Assistente Social. Ou seja, se tinha a “ideia” de que os profissionais realizariam tanto suas atividades específicas, quanto do cargo genérico, sobrepondo este último ao cargo específico. No entanto, as atividades descritas para o cargo, as quais constam no item

2 do edital nº1, de 10 de novembro de 2008, do INSS/MPS, configuram atribuições privativas da/o Assistentes Social, quais sejam:

Prestar atendimento e acompanhamento aos usuários dos serviços prestados pelo INSS e aos seus servidores, aposentados e pensionistas; elaborar, executar, avaliar planos, programas e projetos na área de Serviço Social e Reabilitação Profissional; realizar avaliação social quanto ao acesso aos direitos previdenciários e assistenciais; promover estudos socioeconômicos visando a emissão de parecer social para subsidiar o reconhecimento e a manutenção de direitos previdenciários, bem como a decisão médica pericial; e executar de conformidade com a sua área de formação as demais atividades de competência do INSS (INSS/MPS, 2008).

No mesmo item do edital consta ainda, a exigência da formação em Serviço Social para o cargo de Analista de Seguro Social, levando a conclusão de que somente profissionais com formação em Serviço Social, ou seja, Assistentes Sociais, estavam aptos à inscrição no concurso, apresentando o respectivo diploma.

Ressalta-se, portanto, que embora o cargo oferecido seja o de “Analista do Seguro Social com formação específica em Serviço Social”, as exigências para o cargo no edital do concurso estavam de acordo com as atribuições previstas na lei de regulamentação da profissão, tendo sido ratificado pelo conselho da categoria:

[...] o CFESS [...] defendeu firmemente a obrigatoriedade de inscrição dos assistentes sociais nos CRESS como requisito para o exercício profissional, posto que a maioria das atividades descritas no Edital do concurso se caracteriza como atribuições privativas do assistente social, conforme a lei de Regulamentação Profissional (CFESS, 2010, p.3).

Sobre a questão do cargo oferecido no edital do concurso, Cartaxo e Pereira (2013), problematizam-no no contexto dos impactos das transformações no mundo do trabalho, em específico para os processos de trabalho que envolvem o Serviço Social da Previdência. Para as autoras (Ibid.), o cargo genérico, compatível com as características do novo perfil de trabalhador imposto pela reorganização do trabalho, em uma perspectiva toyotista do trabalhador polivalente, dá margem para requisições institucionais estranhas ao fazer profissional. De fato, a “tentativa” de caracterização das/os Assistentes Sociais como profissionais generalistas, impôs a muitos Assistentes Sociais na instituição, principalmente logo após o ingresso, a execução de atividades alheias às suas competências e atribuições profissionais, sobretudo a habilitação de benefícios previdenciários, um serviço administrativo e burocrático, que “pelas condições em que se viabiliza, compromete o sigilo profissional e esvazia o conteúdo ético-político do Serviço Social” (SILVA, 2015, p. 104). Para Moreira (2014, p. 73), esta questão:

[...] foi um dos maiores embates, em um momento histórico, no qual a entrada de novos/as assistentes sociais no INSS foi acompanhada por pressão e desrespeito à

coordenação técnica/DSS, culminando inclusive, com a exoneração da chefia, na época, justamente por não concordar com este cenário.

Em razão dos embates políticos da Divisão de Serviço Social (DSS) com a gestão do INSS em outubro de 2009, a chefe da Divisão, figura importante no processo de sua reestruturação do Serviço Social na instituição, foi exonerada do cargo. Na ocasião, o CFESS manifestou seu apoio por meio de uma nota de reconhecimento publicada em seu sítio eletrônico<sup>16</sup> e entregue aos gestores do INSS.

A medida que as/os Assistentes Sociais passaram a desenvolver suas atividades profissionais na instituição, outras reivindicações da categoria passaram a chegar no CFESS, tais como solicitação dos candidatos aprovados no concurso para a abertura de mais 450 vagas, além de questões de infraestrutura/espço físico adequado que vinham comprometendo o sigilo profissional das/os Assistentes Sociais já em exercício. Devido a essas e outras adversidades que foram emergindo nessa fase inicial, o CFESS participou de diversas reuniões com o INSS, MPS, MDS e MPOG, nos anos de 2009 e 2010, apresentando e defendendo as reivindicações da categoria. Nesse processo de luta, estiveram articulados politicamente na defesa do exercício profissional, de acordo com suas prerrogativas éticas e legais, as/os Assistentes Sociais do INSS, o conjunto CFESS/CRESS e as representações sindicais por ramo de atividade (FENASPS, CNTSS e Sindicatos de base).

No intuito de visualizar esse processo objetivamente, faz-se necessário destacar importantes reuniões realizadas com o objetivo de defesa da profissão na previdência social, bem como, apresentar o conteúdo de alguns documentos que foram emitidos e publicizados nos primeiros anos após o concurso e nomeação dos profissionais, os quais explicitam os principais obstáculos enfrentados pela categoria na instituição, que tem impacto direto no trabalho desenvolvido.<sup>17</sup>

Em reunião com o INSS, ocorrida em agosto de 2009, o CFESS entregou o documento intitulado “Atribuições Profissionais e Condições Éticas e Técnicas do/a Assistente Social na Política de Previdência Social”. Os pontos defendidos no documento eram a nomeação de mais 50% das/os candidatas/os aprovadas/os no concurso; exigência de comprovação de inscrição das/os Assistentes Sociais nos Conselhos Regionais de Serviço Social, explicitando que muitos

---

<sup>16</sup> A nota pode ser conferida em: [http://www.cfess.org.br/arquivos/Nota\\_reconhecimento\\_a\\_Ermelinda.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/Nota_reconhecimento_a_Ermelinda.pdf)

<sup>17</sup> O detalhamento das informações foi obtido através documento “Histórico da Luta em Defesa do Concurso Público e de Condições de Trabalho para os/as Assistentes Sociais do INSS”, que consta no sítio eletrônico do CFESS: [http://www.cfess.org.br/arquivos/historico\\_defesaAS\\_inss.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/historico_defesaAS_inss.pdf)

profissionais vem sendo requisitados a realizar de tarefas alheias às competências e atribuições profissionais, sob o argumento de que as/os Assistentes Sociais são Analistas e além das funções específicas inerentes a formação, têm funções genéricas na instituição. Também é relatado no documento que algumas chefias não estavam aceitando que os profissionais se identifiquem como Assistentes Sociais e usem carimbo com seu registro profissional. Outro aspecto abordado trata das condições técnicas e éticas para o exercício profissional, destacando a falta de espaço adequado para realização dos atendimentos, seja pela falta de infraestrutura, seja pelo entendimento de algumas chefias administrativas de que as avaliações sociais podem ser realizadas nos balcões das salas coletivas. É ressaltado também o não reconhecimento das regulamentações profissionais.

Em outubro de 2009, desta vez em reunião realizada entre o CFESS e o MPOG, o objetivo foi discutir sobre a minuta de ato normativo que instituiria as atribuições do Analista do Seguro Social com formação específica em Serviço Social no INSS. Tal normativa, caso publicada, poderia vir a sanar as controvérsias em torno das funções dos cargos, já que muitos gestores entendem até hoje que há diferença nas atribuições dos cargos de Analista com formação em Serviço Social e Assistente Social. Sobrepe a lógica do cargo genérico, desconsiderando que as nomenclaturas dos cargos do INSS, em geral, foram adaptadas ao plano de carreira do Seguro Social. Todavia, o Decreto com as atribuições do cargo de Analista com formação específica até hoje não foi publicado.

Em 2010, foi criado o “Fórum Nacional de Assistentes Sociais”, composto por profissionais do INSS de diversos Estados. O Fórum tem vinculação com a FENASPS, entretanto, não faz parte de sua estrutura organizativa, mas representa uma mobilização das/os Assistentes Sociais do INSS, que tem como objetivo tratar de demandas específicas do Serviço Social no conjunto da base dos trabalhadores, facilitando o diálogo com a Federação, CFESS e demais entidades. Este fórum conta com o apoio político e financeiro dos sindicatos para realizar atividades de mobilização, articulação e organização das/os Assistentes Sociais, como reuniões, encontros, seminários, etc. Entre 2010 e 2013 foram realizadas diversas reuniões com o Presidente do INSS, sempre com a participação de Assistentes Sociais do INSS de diferentes Estados, CFESS e FENASPS, reforçando a mobilização e organização política articulada.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Para detalhamento do histórico da Comissão Nacional de Assistentes Sociais da FENASPS, consultar “Orientação à categoria” nº3, intitulada: RESGATE CONTEMPORÂNEO DA ORGANIZAÇÃO E LUTA DAS (OS) ASSISTENTES SOCIAL DO INSS, a qual consta no sítio eletrônico do blog “Nós do INSS”: <http://nosdoinss.blogspot.com>, na “aba” do Serviço Social.

Em reunião realizada em fevereiro de 2010, com o MPS, foi entregue outro documento intitulado “CFESS em defesa do trabalho do assistente social do INSS com autonomia profissional e com a garantia das condições técnicas e éticas”. Neste, o CFESS reforça as reivindicações anteriores, denunciando a exigência de execução pelas/os Assistentes Sociais de ações estranhas às previstas na lei que regulamenta a profissão e no edital do concurso, com destaque para habilitação de benefícios, em especial o BPC/LOAS, denunciando que:

[...] permanecem ameaças realizadas por alguns gestores nas quais registram que o não acatamento das ações determinadas por eles gerará avaliações negativas nos estágios probatórios destes profissionais, na avaliação de desempenho (GDASS) e em denúncias aos órgãos de corregedoria do INSS (CFESS, 2010).

O documento reforça ainda, a nomeação de mais 50% das/os candidatas/os aprovadas/os no concurso, demonstrando que o quantitativo de profissionais ainda não é suficiente, considerando o indicativo do GTI constituído em 2005, o qual apontava a necessidade de contratação de 1.600 Assistentes Sociais. É demonstrada novamente a fragilidade das condições técnicas e éticas de trabalho, atentando para o fato de alguns profissionais estarem atendendo nos balcões, guichês, dentre outros locais. Reitera-se, assim, a necessidade de espaço adequado para os atendimentos, que possibilite resguardo do sigilo e assegure a relação ética entre o profissional e os usuários. Outro aspecto relatado, trata da demora na publicação de ato normativo sobre as atribuições e competências do assistente social no INSS. Sobre este assunto se pondera que:

O documento OS-IAPAS-SAD-nº 135, de 04-03-86, que trata das atribuições dos Assistentes Sociais no INSS, se encontra desatualizado e já não atende às novas demandas institucionais. Em função do intervalo de tempo decorrido e das alterações na Estrutura Organizacional do INSS, os Assistentes Sociais procuraram adequar suas atividades às demandas apresentadas pelos usuários. As atribuições reunidas na minuta de Decreto em tramitação resultaram de documento elaborado pelo Grupo de Trabalho constituído por representantes do INSS, MPS, MDS e CFESS, as quais se encontram em correlação com a Lei 8.662, de 7 de junho de 1993, Lei 8.213/91, art. 88, e Decreto 3048/99, artigo 161, que dispõem, respectivamente, sobre a profissão de Assistente Social e sobre as competências deste profissional na Previdência Social (CFESS, 2010).

Na ocasião, também foi entregue um documento elaborado pelas/os Assistentes Sociais do INSS da Bahia e Sergipe<sup>19</sup>, que trazem um arrazoado fundamentado nas normatizações que regulamentam a profissão (Lei 8.662/93, Código de Ética e Resoluções nº 290/94 e 293/94 do CFESS) e as competências do Serviço Social no INSS, caracterizando a realização da habilitação de benefícios como prática contraditória às atribuições das/os Assistentes Sociais.

---

<sup>19</sup> Para ver na íntegra o documento, consultar sítio eletrônico do CFESS: [www.cfess.org.br/arquivos/documento\\_base\\_bahia\\_sergipe\\_inss.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/documento_base_bahia_sergipe_inss.pdf)

Como o próprio nome do documento revela, é um subsídio para a luta dos profissionais do INSS por um trabalho com autonomia técnica, ancorado no projeto ético-político profissional.

Sobre atribuir ao Assistente Social a habilitação de benefícios, o CFESS acatou o Parecer Jurídico nº 12/10 que analisa as “Atribuições e competências do cargo de Analista de Seguro Social com formação em Serviço Social do Instituto Nacional de Seguro Social/INSS – Execução de atividades não privativas do assistente social”. O parecer considera que cabe contestação administrativa e jurídica, individual ou coletiva, por desvio de função por determinação ou exigência de autoridade administrativa.

Diversas outras reuniões foram realizadas em torno das pautas por melhoria nas condições de trabalho das/os Assistentes Sociais do INSS. Acrescentou-se também à pauta de luta, a reivindicação pela implementação da jornada de 30 horas, regulamentada pela lei 12.317, em 26 de agosto de 2010. Algumas questões, como a exigência do registro profissional foram acatadas pelos dirigentes do INSS, como a obrigatoriedade do registro profissional, que passou a ser exigido gradualmente aos profissionais. Às demais reivindicações, foi ponderado que o espaço físico adequado aos Assistentes Sociais faziam parte do processo de modernização do INSS, no qual incluía-se as salas nos projetos arquitetônicos, não podendo ser resolvido de imediato; e que a necessidade de nomeação dos demais aprovados já havia sido encaminhada ao MPOG, bem como, tramita no mesmo órgão, a minuta sobre as atribuições profissionais no âmbito do INSS.

Cabe destacar também, outras ações que envolveram diretamente as/os Assistentes Sociais do INSS, como o manifesto<sup>20</sup> elaborado por profissionais no Seminário da Virada, em São Paulo<sup>21</sup>, em novembro de 2009. O documento defendia o exercício profissional pautado pelo projeto ético-político e conclamava a categoria a resistir às pressões institucionais. Além do manifesto, foram aprovadas duas moções relativas à defesa do trabalho profissional no INSS, sendo uma em apoio à nomeação dos aprovados ainda não nomeados e outra de repúdio a descaracterização das ações profissionais e das condições técnicas e éticas. Em 2010 foi realizado o Seminário Nacional na Previdência Social em Porto Alegre e o Fórum virtual “Pessoal do dobro”, criado em 2009, por Assistentes Sociais aprovadas/os, mas ainda não convocados (CARTAXO E PEREIRA, 2012).

---

<sup>20</sup> Para consultar documento na íntegra, consultar sítio eletrônico do CFESS: [http://cfess.org.br/arquivos/Manifesto\\_Assistentes\\_Sociais\\_do\\_INSS.pdf](http://cfess.org.br/arquivos/Manifesto_Assistentes_Sociais_do_INSS.pdf)

<sup>21</sup> Seminário Nacional em comemoração dos 30 anos do Congresso da Virada, realizado no Centro de Convenções do Anhembi, em São Paulo, no período de 16 e 17 de novembro em 2009, organizado pelo CRESS/SP, CFESS, ABEPSS e ENESSO.

Pesquisa realizada pelas autoras sobre as estratégias de resistência dos Assistentes Sociais do Sul do País, frente ao desmonte do Serviço Social da Previdência, aponta que os profissionais não só dessa região, mas de outras regiões do país,

[...] tem buscado agregar forças junto aos usuários, sindicatos, entidades representativas da profissão, Conselhos de Direito, com outros profissionais, entre outros sujeitos, traçando estratégias de enfrentamento e resistência frente as tentativas de desestruturação do Serviço Social a partir das ‘contra-reformas’ das décadas de 1990-2000 (CARTAXO e PEREIRA, *Ibid.*, p. 93).

Em 2011, ocorreu uma paralisação nacional das/os Assistentes Sociais, em favor das 30 horas semanais. Nos meses de setembro e dezembro de 2012, o INSS realizou a convocação de 200 Assistentes Sociais e, em reunião de 2013, foi tratado sobre a convocação de mais 250 profissionais, fechando o total do dobro das vagas previstas. Outras ações articuladas entre o Fórum da FENASPS e o CFESS foram realizadas, no intuito de fortalecer a luta coletiva. Destacam-se o primeiro Encontro de Assistentes Sociais do INSS em 2012, na cidade de Brasília, e o 2º Seminário Nacional de Serviço Social na Previdência Social, também em Brasília, no ano de 2014.

Silva (2015) afirma a importância da resistência da categoria, aliada ao conjunto CFESS/CRESS e aos sindicatos de base, problematizando-a como movimento que ocorre “por fora” e sem a mobilização da Divisão de Serviço Social, nos anos subsequentes à exoneração da chefia que a coordenou entre 2003 e 2009. Como já mencionado, esta teria sido exonerada por não concordar com o cenário que se desenhou para o Serviço Social após o concurso de 2009, e, conforme a autora (2015, p. 116), “por insistir em reorganizar o Serviço Social na perspectiva da MTMSS”. Silva (*Ibid.*) caracteriza o movimento de resistência forjado após 2009, seja em âmbito institucional, seja pela militância das/os Assistentes Sociais articulados às entidades representativas, como uma contratendência ao Serviço Social “instituído” nesse período. As características desse movimento seriam: a defesa do Serviço Social como um direito do/a trabalhador/a, não isolado dos movimentos sociais e das entidades representativas, na perspectiva do artigo nº 88/Lei 8.213/91 e MTMSS, bem como, seu envolvimento político comprometido junto ao conjunto CFESS/CRESS, FENASPS e Sindicatos.

Após a exoneração da chefia em 2009, foi indicado outro Assistente Social para assumir o cargo pela direção do INSS, sem prévia discussão com os profissionais da base, como costumava ocorrer historicamente na instituição. Silva (*Ibid.*) reforça que a direção do Serviço Social a partir desse período atuou em outra concepção teórico-metodológica, distante das diretrizes consubstanciadas na MTMSS, numa perspectiva tecnicista, conservadora e

burocrática. Quadro este, que segundo autora, não se reverteu com a mudança de chefia em setembro de 2013.

Silva (Ibid.) ainda destaca outros movimentos importantes das/os profissionais, tais como a organização e participação da “oficina de Itamaracá”<sup>22</sup>, realizada, conforme a autora, por pressão das Representantes Técnicas do Serviço Social das cinco regiões do país. O objetivo da oficina era planejar ações a serem desenvolvidas institucionalmente, sendo a atividade, considerada por Silva, uma exceção tendo em vista seus apontamentos sobre a gestão do Serviço Social nesse período, razão pela qual, a mesma acredita que seus resultados não tenham sido implementados.

Cartaxo e Pereira (2012) e Moreira, (2015) tratam sobre outro ponto polêmico desse período, qual seja a requisição institucional pelo enfoque no trabalho voltado para realização da avaliação social do BPC. Ambas autoras afirmam que a inclusão da avaliação social, para fins de concessão do benefício, é uma conquista, remetendo-se ao avanço no conceito de deficiência, para além dos aspectos centrados no corpo dos indivíduos. Todavia, concentrar as ações em apenas uma atividade, pelo entendimento institucional de que o Serviço Social é “assistência social”, considerando o espectro das competências e atribuições das/os Assistentes Sociais do INSS na política de Previdência, inviabiliza a realização de ações importantes que visam o reconhecimento dos direitos sociais no contexto do trabalho e Previdência Social. Ressalta-se que o BPC é um direito social fundamental para as pessoas com deficiência, materializado pelas políticas de Seguridade Social, na qual insere-se a Previdência, com papel voltado para sua concessão. No entanto, a requisição institucional que demanda pelo trabalho do Serviço Social quase que exclusivamente focado nas avaliações sociais do BPC, oculta a tentativa de esvaziar as ações do Serviço Social na perspectiva da Previdência como direito social.

O Serviço Social do INSS tem outras ações previstas na MTMSS e, mais recentemente, no Manual Técnico do Serviço Social, publicado em 2012, além de outras normativas, quais sejam a socialização das informações previdenciárias, cujo objetivo é garantir e ampliar o acesso da população aos benefícios previdenciários; a realização de parecer social como subsídio para a concessão de benefícios, o qual tem o potencial de concretização do direito e/ou de reverter decisões contrárias às demandas dos usuários; assessoria à rede de serviços públicos, privados, associativos, movimentos sociais, etc., no sentido de instrumentalizá-los em matéria

---

<sup>22</sup> Foram convidadas as professoras Ana Maria Cartaxo/UFSC; Márcia Emília/UFPB e Maria Lúcia Lopes da Silva/UNB, todas servidoras aposentadas com histórica contribuição ao Serviço Social da Previdência.

de Previdência, entre outras atividades que não são prioridades, considerando a lógica da Previdência como seguro social que prevalece na instituição.

Ressalta-se por fim, que a reestruturação produtiva e a contrarreforma do Estado tratadas no capítulo I desta dissertação, incidiram diretamente sobre os processos de trabalho do INSS, na medida em que se estabeleceram mudanças no gerenciamento da força de trabalho na instituição, que procurou transitar do modelo burocrático para o modelo gerencial, caracterizado essencialmente pelo controle do trabalho, com foco nos resultados (DUARTE e PRADO, 2015).

As medidas que mais impactaram a vida dos trabalhadores no período do final de década e meados dos anos 2000, dentre eles as/os Assistentes Sociais, foram a implantação dos serviços informatizados, os quais passaram a controlar toda a execução do trabalho, como a duração do atendimento realizado, o tempo de espera do segurado/usuário pelo atendimento, a quantidade de atendimentos realizados, bem como, o registro de entrada e saída dos servidores. A manutenção do chamado “turno de trabalho estendido”, que possibilita que os servidores realizem carga de 30 horas semanais, é atrelado ao cumprimento de metas institucionais. Também foi implementado o sistema de gratificação, o qual corresponde a maior parte do salário, cujo recebimento também está vinculado ao cumprimento de metas, sendo 80% da gratificação de responsabilidade do conjunto dos trabalhadores e 20% de responsabilidade individual (DUARTE e PRADO, 2015).

Em pesquisa realizada por Duarte e Prado (Ibid.)<sup>23</sup>, em algumas agências da Previdência Social realizadas no Sul do país, sobre os processos de trabalho em que se inserem as/os Assistentes Sociais do INSS, verificou-se que as determinações institucionais nesse período, impuseram às/aos Assistentes Sociais um processo de racionalização de seu trabalho. Foi evidenciado que as ações do Serviço Social têm tempo pré-determinado para sua execução, sendo priorizadas as atividades previamente agendadas nos sistemas informatizados e que fazem parte do plano de metas institucionais, em detrimento de projetos elaborados de forma autônoma pelos profissionais. Também foi constatado que a maior parte da jornada de trabalho das (os) Assistentes Sociais era destinada para as avaliações sociais do BPC à pessoa com deficiência, seguido das atividades no serviço de Reabilitação Profissional<sup>24</sup>, habilitação

---

<sup>23</sup> Para maior detalhamento, consultar DUARTE, E. E. C; PRADO, F. O. P. A racionalização do trabalho dos Assistentes Sociais do INSS. In: Revista Katálysis, v.18, n.2. Florianópolis, 2015.

<sup>24</sup> Serviço previdenciário regulamentado pela Lei 8.213/91, que juntamente com o Serviço Social e a Perícia Médica compõe os serviços de Saúde do Trabalhador.

administrativa de benefícios (ainda realizada por alguns profissionais no período da pesquisa, mas que durante o desenvolvimento dessa, foram retiradas das agendas dos profissionais ), entre outras atividades de menor incidência, sendo que apenas 9% do tempo de trabalho era destinado para o desenvolvimento de projetos específicos do Serviço Social. Constatou-se que as/os Assistentes Sociais são submetidos ao controle de seu trabalho, assim como os demais trabalhadores, pelas ferramentas institucionais (agenda, tempo, sistema informatizado, entre outros), no bojo da contrarreforma do Estado cujo objetivo é reduzir os gastos do Estado com contratação de mão de obra e diminuir o acesso dos trabalhadores aos seus direitos sociais, fortalecendo o grande capital (DUARTE e PRADO, 2015).

Frente a esse cenário, Moreira (2015) reforça a capacidade do profissional em fazer escolhas, suspender o cotidiano e analisar o real para que se possa avaliar as requisições institucionais e se responder profissionalmente a elas, sem cair no fatalismo, mas pautando-se por todo arcabouço jurídico, teórico-metodológico e ético-político construído pela profissão.

### **3.2 Percursos Metodológicos: Situando e recompondo o processo investigativo**

Retoma-se que, para desvendar o problema de pesquisa, sobre “*Como vem sendo desenvolvido o trabalho das (os) Assistentes Sociais inseridos no Serviço Social do Instituto Nacional do Seguro Social a partir de 2009?*”, foi realizada revisão bibliográfica sobre o tema central dessa dissertação e suas categorias explicativas, quais sejam: Estado, Previdência Social, Trabalho, Serviço Social da Previdência e Matriz Teórico-metodológica do Serviço Social na Previdência Social. À luz das fontes científicas, as categorias foram desenvolvidas e problematizadas ao longo dos capítulos que constituem essa dissertação. Foram também consultadas legislações, normativas, documentos, entre outras fontes bibliográficas e documentais.

Para compor o estudo, fora programada pesquisa de campo através da coleta de informações por questionário semiestruturado, o qual seria encaminhado através de meio eletrônico às/aos profissionais Assistentes Sociais que atuam no Serviço Social do INSS da região Sul do País (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul). Todavia, a solicitação feita à instituição para publicização dos e-mails institucionais, para fins de entrevista/pesquisa, onde seriam encaminhados os formulários eletrônicos, foi indeferida após seis meses de espera por seu resultado. Ressalta-se que, para solicitação da realização da pesquisa, foram seguidos todos os trâmites exigidos pela instituição.

A negativa foi justificada em razão da possibilidade de conflito de interesses pessoais, corporativos e/ou políticos, no que tange aos itens discursivos da pesquisa, considerados subjetivos e personalíssimos!<sup>25</sup> Além disso, questionou-se a “amostragem” de 25%<sup>26</sup>, prevista no projeto original, a qual refere-se a expectativa do número de respondentes. Tal argumento se embasa na possibilidade de viéses no estudo (seleção e informação) e chances de distorções ou corrompimentos do julgamento dados às respostas dos participantes, uma vez que, segundo os analistas do pleito, não corresponderia a realidade do contexto local, tampouco nacional. Diante de tais alegações, entende-se que a sentença é embasada em afirmações subjetivas, no que se referem a possibilidades de resultados ainda desconhecidos, pairados no campo hipotético. Ainda que os resultados venham a confrontar-se com os interesses institucionais, ressalta-se que as pesquisas científicas têm justamente como objetivo desvelar seus objetos de investigação, através de diferentes métodos e metodologias<sup>27</sup> pelos quais busca-se se chegar ao conhecimento científico dos fatos, independente da vontade do pesquisador.

O materialismo histórico dialético, enquanto método que conduz este estudo, não tem a intenção de oferecer resultados definitivos e estanques quanto ao seu objeto, mas sim, se aproximar da realidade, no sentido de desvelar seu aspecto aparente e se aproximar do seu movimento real. Para tal, consideram-se as condições concretas em que se realiza objetivamente: a totalidade; as contradições presentes em sua unidade, que uma vez superadas podem dar lugar a uma nova situação, podendo ser encaradas como potencialidades transformadoras; as mediações que envolvem os processos; a transição, que por sua vez movem a história/a historicidade e a não neutralidade (TRIVIÑOS, 1987; GADOTTI, 1987)<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> As expressões são utilizadas nos termos do indeferimento, que constam no processo de autorização de pesquisa.

<sup>26</sup> Sobre a amostragem, a mesma é uma técnica para a análise do todo utilizada tradicionalmente em pesquisas científicas. Conforme Diehl e Tatim (2004), a devolução dos questionários é de aproximadamente 25%, motivo pelo qual delimitou-se esta porcentagem como “amostra” do estudo inicialmente.

<sup>27</sup> No que concerne a metodologia proposta inicialmente, qual seria a obtenção de informações por meio de questionário encaminhado por meio eletrônico aos Assistentes Sociais da região sul do país, foi escolhida em razão de algumas vantagens, tendo em vista a realidade da instituição e a população de pesquisa. Algumas delas são: a economia de tempo e viagens; o alcance do maior número de pessoas simultaneamente; a abrangência de uma área geográfica mais ampla; a obtenção de respostas mais rápidas e mais precisas; maior liberdade nas respostas em razão do anonimato; menos risco de distorção, por não haver influência da parte do pesquisador; mais tempo para responder e em hora mais favorável, entre outras (DIEHL e TATIM, 2004).

<sup>28</sup> Diante do exposto, compreende-se que o resultado do pleito pela pesquisa, revela justamente o que dela se teme. Assim, de antemão, toma-se o arazoado do indeferimento como componente dos resultados desse processo investigativo, haja vista sua “fundamentação” e o contexto em qual insere-se.

Sendo assim, alterou-se, portanto, o percurso metodológico da pesquisa empírica, para a realização de uma análise documental. Como estratégia para obter informações provenientes das/os Assistentes Sociais que atuam no Serviço Social do INSS, considerando sua essencial contribuição enquanto sujeitos que vivenciam o cotidiano de trabalho na instituição, optou-se por realizar a análise das “orientações à categoria” emitidas pela Comissão Nacional de Assistentes Sociais – FENASPS (CONASF). Embora as informações não tenham sido coletadas diretamente junto aos profissionais, as reflexões, posicionamentos e orientações contidas nos documentos analisados, são de autoria de um grupo hegemônico e representativo de Assistentes Sociais que atuam no Serviço Social, na quadra histórica que se propôs analisar.

Na conceituação de Gil (1993, p. 51), a pesquisa documental é semelhante a pesquisa bibliográfica,

A diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente da contribuição dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

Para fins dessa investigação, as “orientações à categoria” constituíram-se em documentos valiosos para análise, uma vez que indicam à categoria como proceder técnica e politicamente no âmbito do trabalho, diante das situações adversas que se apresentam na contemporaneidade, seja num quadro político mais amplo, seja quanto à desestruturação do Serviço Social no âmbito institucional. Dentre outros aspectos, expressam o que vem acontecendo e impactando o trabalho das/os Assistentes Sociais que atuam no Serviço Social, ao mesmo tempo em que são respostas coletivas às situações que se apresentam. De forma geral, partem da análise da conjuntura política brasileira do período contemporâneo, especialmente no que tange à política de Previdência Social, engendrada à política institucional e aos impactos no trabalho das/os Assistentes Sociais na instituição. É expressão da organização política da categoria, produtos do contexto histórico. Segundo os autores (idem) apud Borrione e Chaves (2004) apud Prates e Prates (2009, p. 115):

Os registros históricos constituem fontes importantes de pesquisa, dentre os quais podemos destacar, por exemplo, os documentos oficiais de uma instituição, tais como planos de trabalho, regimentos, estatutos, orçamentos, relatórios de gestão (...) são produzidos ‘consciente ou inconscientemente’ para impor uma imagem ou para explicar o que aquele grupo que os conformou entende como verdadeiro, adequado ou pertinente. Dependem ‘parcialmente da época de sua constituição e representam valores sociais admitidos’ [...] são, portanto, contraprovas históricas da representação que os sujeitos, naquele dado contexto, faziam sobre determinada realidade.

Nessa perspectiva, as “orientações” analisadas revelam os acontecimentos recentes que se engendram e repercutem no Serviço Social da Previdência na atualidade, a partir do

posicionamento de um grupo de profissionais representativo e hegemônico, perante os fatos que são afetos ao Serviço Social do INSS. Considera-se, portanto, fontes de informações de extrema relevância para a recomposição histórica do período proposto, especialmente dos últimos anos (2016 a 2018), no que se refere ao desocultamento dos fatos político-institucionais ocorridos nesse ínterim, dos impactos para o Serviço Social do INSS e do processo de resistência e organização da categoria no período em voga.

Quanto aos procedimentos que compuseram a análise documental, iniciou-se pela leitura e seleção dos documentos, à luz do problema e dos objetivos do estudo. Foi realizada a leitura das 22 “orientações à categoria” da CONASF, publicadas até setembro de 2018, e selecionadas 12 dessas. Para maior delimitação na escolha, considerando que as “orientações à categoria”, em sua totalidade, apresentam conteúdos relevantes para o estudo, optou-se, como critério, por àquelas que tratam de aspectos que vem impactando mais diretamente o Serviço Social, como serviço previdenciário, e o trabalho profissional em suas diferentes dimensões. Excluíram-se, assim, “orientações” que se constituíam como registros e sínteses de reuniões, entre outras de assuntos não tão relevantes para o objetivo da pesquisa. Ressalta-se, entretanto, que algumas “orientações” que não compuseram a seleção realizada para análise foram utilizadas como referências bibliográficas.

A constituição do corpus documental pode ser visualizada no quadro a seguir, no qual constam os pontos essenciais de cada “orientação à categoria” selecionada para análise.

**Quadro 2 – Córpus Documental**

<b>Nº DA ORIENTAÇÃO</b>	<b>DATA</b>	<b>TÍTULO</b>	<b>EMENTA</b>
01	09/10/2016	<b>Comissão Nacional de Assistentes Sociais da FENASPS.</b>	Propõe estratégias de enfrentamento à categoria de Assistentes Sociais do INSS, tendo em vista o contexto de aprofundamento de desmonte dos direitos sociais dos serviços previdenciários: Serviço Social e Reabilitação Profissional.
02	24/10/2016	<b>Não à habilitação de benefícios!</b>	Propõe a organização e a luta dos profissionais frente as requisições estranhas ao exercício profissional, qual seja a habilitação administrativa de benefícios, no bojo da conjuntura brasileira do ano de 2016 de retrocesso das políticas sociais e do desmonte do serviço previdenciários.

06	03/02/2017	<b>Reflexões acerca da Ação Civil Pública nº 5044874-22.2013.4.04.7100/RS</b>	Trata da Ação Civil Pública, que exclui algumas despesas da renda familiar estabelecida como critério para acesso ao BPC e os procedimentos institucionais de sua implementação no INSS.
08	14/03/2017	<b>Não à reforma da Previdência!!!</b>	Faz um resgate histórico sobre as lutas do Serviço Social da Previdência e conclama à categoria de Assistentes Sociais a apoiar e participar dos movimentos sociais e organizações populares, instrumentalizando-os sobre a reforma da Previdência em curso.
09	16/03/2017	<b>Agora é guerra!!! As ameaças ao Serviço Social do INSS.</b>	Problematiza a ingerência da área médica no trabalho das/os Assistentes Sociais e as medidas de esvaziamento do Serviço Social, propondo a resistência dos profissionais por meio da mobilização e articulação política da categoria.
13	17/07/2017	<b>INSS Digital: um debate necessário.</b>	Trata sobre a nova forma de atendimento e acesso ao INSS, por meio da implementação de nova ferramenta tecnológica e seus impactos nos processos de trabalho.
15	08/09/2017	<b>A Comissão Nacional de Assistentes Sociais do INSS na FENASPS alerta!</b>	Trata do Memorando-Circular nº 25, o qual não reconhece as/os Assistentes como profissionais da saúde, no bojo das medidas institucionais que descaracterizam o trabalho das/os Assistentes Sociais.
16	15/09/2017	<b>Tentativa de extinção do Serviço Social do INSS – mais um ataque aos/às trabalhadores/as</b>	Trata da Minuta de Alteração do Regimento Interno do INSS, cujo conteúdo extingue o Serviço Social como serviço previdenciário.
17	09/2017	<b>Vencemos uma batalha, a luta continua!</b>	Informa sobre a modificação do texto da minuta do Regimento Interno do INSS e a reversão da tentativa de extinção do Serviço Social.

20	18/06/2018	<b>Serviço Social do INSS na defesa dos direitos das pessoas com deficiência e idosos: contra o desmonte do benefício de prestação continuada da assistência social (BPC/LOAS) e a restrição e violação de direitos da população.</b>	Trata das medidas institucionais de desmonte do BPC, em especial das alterações no processo de avaliação do benefício.
21	19/06/2018	<b>Por um Serviço Social de qualidade no INSS: contra a restrição e violação de direitos da população, contra as ingerências na autonomia profissional do/a Assistente Social e contra o assédio moral!</b>	Trata de diversas medidas institucionais que desqualificam o trabalho das/os Assistentes Sociais no Serviço Social, limitando sua autonomia técnica.
22	10/09/2018	<b>Em defesa da autonomia técnica do Serviço social, contra a ingerência política/técnica e assédios moral e institucional às/os Assistentes Sociais. Nossa resposta é resistir na luta!</b>	Trata especialmente da medida institucional que reduz o tempo para a realização da avaliação social para fins de acesso ao BPC.

Fonte: elaborado pela autora com base nas orientações a categoria da CONASF

A partir da delimitação do *corpus de análise*, tratou-se do processo da análise dos documentos selecionados. Prates e Prates (2009, p.7) apontam que é sobre esse corpus documental que há o debruçamento “para identificar categorias, relações, frequências, juízos valorativos, entre outras possibilidades de mediação para a efetivação do processo de análise propriamente dito”. Nessa perspectiva, orientada pelas categorias analíticas que permeiam o método de estudo, bem como, pelas categorias explicativas da realidade relacionadas a temática da dissertação, foram identificadas as categorias centrais das “orientações”, àquelas que apresentaram maior frequência e maior relevância para a elucidação dos acontecimentos do

período entre 2016 e 2018. Para sistematizá-las, afim de que fossem apresentadas de forma coerente, foram estabelecidas as relações e suas interconexões, no intuito de demonstrar os aspectos relevantes que impactaram o Serviço Social no período proposto, engendrados aos aspectos conjunturais.

Finalizando, é deste percurso metodológico que emerge a análise e problematizações produzidas e que serão apresentadas no item 3.3, o qual trata sobre aspectos do trabalho das/os Assistentes Sociais, no período entre 2016 e 2018, marcado pelo golpe de Estado político-parlamentar e pelas políticas de ajuste fiscal do governo Temer, que privilegiam o mercado financeiro em detrimento das políticas sociais para o atendimento das necessidades da maioria da população brasileira.

### **3.3 Reatualização do desmonte do Serviço Social do INSS e a intensificação da organização política dos/as Assistentes Sociais frente ao contexto**

A partir da análise dos documentos selecionados, foram identificadas quatro categorias centrais, as quais constituem-se como eixos explicativos e elucidativos sobre alguns aspectos do trabalho das/os Assistentes Sociais, no período compreendido entre 2016 e 2018, especificamente após o golpe político-parlamentar. São elas: “Conjuntura política brasileira a partir de 2016”; “Reformas Institucionais e normativas e seus impactos para o Serviço Social do INSS”; “Desmonte e tentativa de extinção do Serviço Social” e “Estratégias coletivas de enfrentamento ao desmonte do Serviço Social no INSS”.

#### **3.3.1 Conjuntura política brasileira a partir de 2016.**

O contexto político que se desenha a partir do ano de 2016 é o ponto de partida para as análises contidas na grande maioria das “orientações” apreciadas nesse estudo, sendo que foram identificadas que essa temática esteve presente em 8 delas. Em realidade, trata-se particularmente do aprofundamento acelerado do desmonte das políticas sociais. As medidas que vem atacando direitos sociais historicamente conquistados são orquestrados pelo governo de Michel Temer, o qual assume o poder após o golpe que levou ao *impeachment* da Presidenta eleita democraticamente, Dilma Rousseff. Mas o que ocorreu de fato em 2016, e qual o sentido do golpe? Na análise de Alves (2017, p. 139, grifos do autor):

O crescimento do gasto público com a área social via transferência de renda e programas sociais, incluindo o aumento real do salário-mínimo, incomodava há tempos setores da burguesia brasileira rentista preocupado com o impacto no orçamento público. O projeto petista de redistribuição de renda e combate à desigualdade social por meio do gasto público naufragou diante da ação organizada dos verdadeiros donos do poder. As forças reacionárias do bloco histórico oligárquico

no Brasil uniram-se para obstruir, não pelo voto, mas pelo golpe, *o projeto petista de governar*.

Nessa perspectiva, o autor (Ibid.) caracteriza a insurreição do governo Temer enquanto um golpe de Estado político parlamentar perpetrado pelo Congresso Nacional e pelo Supremo Tribunal Federal, que teve o apoio da grande mídia e da classe média conservadora. É nessa linha de entendimento, que as “orientações” caracterizam o governo também como “golpista e ilegítimo” (orientações nº 08, 09 e 16), além de impopular e envolvido em denúncias de corrupção. Seguindo a lógica mercadológica que levou ao golpe, logo que assume o poder, o governo aplica uma série de medidas que visam conter os gastos públicos na área social.

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241/2016, que congela os investimentos públicos por cerca de 20 anos, expressa um gravíssimo ataque às políticas sociais, a exemplo da saúde, previdência, assistência social, educação, habitação, etc. [...] sendo balizada pelo discurso do governo e da mídia sensacionalista de que são necessários sacrifícios. Porém, serão sacrifícios pagos apenas pelos trabalhadores e, principalmente, por aqueles mais pobres (Orientação nº 2, 2016, p.1).

A primeira “orientação” emitida pela CONASF, denominada de “nota à categoria”, emerge desse contexto, como resposta às políticas de ajuste fiscal do governo Temer, que tem seus desdobramentos no âmbito do INSS, especialmente no Serviço Social, aspectos que serão tratados ao longo desta análise. Nesse sentido, as “orientações” materializam a intensificação da organização política da categoria frente à conjuntura de desmonte da política de previdência social, que afeta diretamente o Serviço Social enquanto serviço previdenciário, direito da população, bem como, o trabalho das/os Assistentes Sociais em sua dimensão concreta e abstrata (IAMAMOTO 2008; 2010).

Ressalta-se que o período se caracteriza pelo esvaziamento da direção técnica do Serviço Social em todos os âmbitos da Instituição (federal, regional e municipal), sendo uma particularidade do processo do desmonte do Serviço Social e da política de previdência, como se verá mais adiante neste trabalho. Sendo assim, considera-se que a CONASF assume papel importante na condução das orientações técnicas e políticas às/aos Assistentes Sociais que atuam no Serviço Social do INSS, tendo em vista a ausência de suas as coordenações técnicas. Ausência esta, que se apresenta seja em razão da exoneração de seus profissionais representantes, seja pela ingerência médica no Serviço Social enquanto área especializada, limitando a autonomia das/os profissionais que ainda se encontram em cargos de gestão. A primeira “orientação” emitida pela CONASF anuncia o seguinte:

Diante de uma conjuntura que, nos últimos anos, mas principalmente neste momento, vem se aprofundando com o desmonte dos direitos sociais e ataques à classe trabalhadora, principalmente a partir da PEC 241 e, tendo em vista os últimos acontecimentos relacionados ao Serviço Social e a Reabilitação Profissional na Previdência, a Comissão Nacional de Assistentes Sociais da FENASPS reuniu-se, em

caráter emergencial, no dia 09/10/2016, em Brasília, para traçar estratégias de enfrentamento ao desafiante contexto atual (Orientação nº1, 2016, p.1).

Para compreender a repercussão das políticas do governo Temer no Serviço Social enquanto serviço previdenciário, bem como, os últimos acontecimentos institucionais na tentativa de sua desestruturação e até mesmo extinção, deve-se analisa-lo no bojo da conjuntura que se vem apresentando, com atenção para os aspectos relacionados à política de Previdência Social. Dentre outras medidas do governo que objetivam diminuir o gasto público com a área social, em nome do equilíbrio fiscal, eis uma das mais perversas: a nova proposta de reforma da previdência, materializada pela Emenda Constitucional nº 287 de 2016, sustentada sob os velhos argumentos da crise econômica, do “déficit” da previdência, entre outros.

Finalmente, o ato nefasto do grande assalto ao Fundo Público no Brasil é a reforma da previdência, projeto apresentado pelo Governo Temer que engendra todos os esforços para aprová-lo – ao lado da reforma trabalhista – em 2017. O motivo real da reforma da previdência do Governo Temer é, por um lado, a privatização. [...] E por outro lado, drenar o numerário para o pagamento da conta de juros da dívida pública (ALVES, 2017, p.140-141).

Na mesma linha de entendimento, a “orientação à categoria” nº 21 afirma criticamente:

Sobre a máxima de concentrar lucros e dividir prejuízos, a contrarreforma da Previdência Social proposta pela PEC nº 287/2016 se apresenta como uma das alternativas de contra-tendência utilizadas pelo governo Temer para promover o equilíbrio artificial do sistema capitalista e, assim, “acalmar” o mercado financeiro (Orientação nº21, 2016, p.1).

A proposta para a reforma ataca principalmente a aposentadoria dos/as brasileiros/as, penalizando especialmente as mulheres, ao igualar a idade mínima de 65 anos para homens e mulheres, sem considerar sua jornada de trabalho superior à dos homens, no que se refere a realização dos afazeres domésticos, dentre outros aspectos (RODRIGUES, 2017). Além da idade mínima, prevê aposentadoria integral somente para àqueles que cumprirem 49 anos de contribuição. Também aumenta de 15 para 25 anos a carência para a aposentadoria por idade e estipula uma regra de transição absurda, na qual seria necessário que homens e mulheres trabalhassem 50% a mais do que o previsto nas regras atuais, caso se encontrem acima do corte etário, que seria a idade mínima de 50 anos para homens e 45 para mulheres (COSTA, 2017). Ademais, extingue a aposentadoria especial para professores/as da Educação Básica e dos/as trabalhadores/as rurais, determinando que estes passem a contribuir de forma individual, em contraponto à contribuição em regime de economia familiar (SANTOS, 2017). A reforma também atinge o BPC ao idoso, para o qual se propõe o aumento da idade de 65 para 70 anos para sua concessão (MEIRINHO, 2017). Há ainda outros aspectos na proposta da EC 287/16, que em seu conjunto representam um retrocesso no campo dos direitos previdenciários e

assistenciais e o desmantelamento da proteção social no Brasil, tal qual pactuada na Constituição Federal de 1988.<sup>29</sup>

Sobre os ataques do governo à classe trabalhadora, principalmente no que tange à reforma da previdência, as “orientações à categoria” são assertivas quanto ao dever de participação e envolvimento político dos profissionais, no sentido de união aos trabalhadores em defesa da previdência pública.

Ressalta-se que o projeto ético-político hegemônico do Serviço Social brasileiro aponta para a ampliação e consolidação da cidadania, a qual envolve o acesso e garantia de direitos, dentre eles, os direitos sociais.

A dimensão política do projeto é claramente enunciada: ele se posiciona a favor da *equidade* e da *justiça social*, na perspectiva da *universalização* do acesso a bens e a serviços relativos às políticas e programas sociais; a *ampliação e consolidação da cidadania* são explicitamente postas como *garantia dos direitos civis, políticos e sociais das classes trabalhadoras*. Correspondentemente, o projeto se declara radicalmente *democrático* – considerada a *democratização* como socialização da participação política e socialização da riqueza socialmente produzida (NETTO, 2007, p. 155, grifos do autor).

A competência do Serviço Social enquanto serviço previdenciário consiste na socialização acerca dos direitos sociais, no seu esclarecimento e meio de acessá-los, com ação prioritária para assegurá-los, seja pelo acesso aos benefícios e serviços previdenciários, seja na formação de uma consciência crítica sobre a proteção ao trabalho enquanto dever do Estado (BRASIL, 1991; MPAS/INSS, 1995). Nessa perspectiva, está compromissado com a Previdência Social pública em conformidade com o projeto profissional, que se reflete na MTMSS. Assentada nessas diretrizes, a “orientação à categoria” nº8 traça estratégias de enfrentamento ao conjunto da categoria:

Em consonância com o projeto ético-político e a Matriz Teórico-metodológica, é nosso dever assumir a vanguarda dessa luta. **Para tanto, a categoria deve articular, apoiar e participar dos movimentos sociais e organizações populares socializando informações sobre a reforma, mobilizando e instrumentalizando a população para a resistência.** A reforma nos afeta duplamente, uma vez que retira nossos direitos enquanto trabalhadores que somos, e os direitos da população, a quem se destina nosso trabalho. É imprescindível, que os assistentes sociais estejam em todas as frentes de ações em defesa da Previdência Social, **a começar pelos ATOS que ocorrerem em todo o país no próximo dia 15/03/2017, nos unindo à luta geral dos trabalhadores e nos comandos de organização nos locais de trabalho, em âmbito estadual e nacional.** (Orientação nº8, 2016, p. 1-2, grifos do autor).

---

<sup>29</sup> Para maiores detalhes sobre a reforma da previdência consultar artigos sobre o tema no livro “O golpe de 2016 e a Reforma da Previdência: Narrativas de resistência, Gustavo Teixeira Ramos et al. (coords) – Bauru: Canal 6, 2017.

Considerando também o histórico de luta do Serviço Social no âmbito institucional, especialmente no que se refere à reversão de sua tentativa de extinção no bojo da contrarreforma da década de 90, como tratado no capítulo 2 deste trabalho, a “orientação” nº 8 alerta:

Nos próximos dias o governo ilegítimo e golpista, de Michel Temer, está colocando em prática um calendário acelerado para a votação da reforma trabalhista previdenciária e, **nesse contexto, o Serviço Social do INSS tem um compromisso histórico:** mais uma vez, assumir posição intransigente de luta contra qualquer forma de violação de direitos, e dizer: **NÃO À REFORMA DA PREVIDÊNCIA!** (Orientação nº8, 2016, p. 1, grifos do autor).

O conteúdo manifesto nos documentos remete ao caráter político da profissão, à medida que indica que os profissionais devem participar e somar-se ao conjunto dos trabalhadores numa perspectiva de classe para si (IAMAMOTO, 2008).

O governo Temer, devido às manifestações sociais contrárias à reforma e a sua impopularidade, ilegitimidade e também das denúncias recentes de seu envolvimento em esquemas de corrupção, felizmente, não conseguiu aprovar a reforma da previdência, proposta pela PEC 287/16, tendo a retirado da pauta de votação do Congresso. Contudo, outras medidas de desestruturação da política foram tomadas no intuito de enfraquecê-la e sucateá-la, bem como, foram realizadas alterações nas legislações do BPC e operadas revisões nos benefícios por incapacidade de longa duração - BILDs<sup>30</sup>, configurando uma verdadeira violação de direitos da população, levando ao empobrecimento frente a ausência de renda e/ou trabalho, acarretando consequências sociais graves na vida dessas pessoas. Estes aspectos serão aprofundados no próximo subitem.

### **3.3.2 Reformas Institucionais e normativas e seus impactos para o Serviço Social do INSS.**

As reformas institucionais e as legislações de alguns direitos foram apontadas, direta ou indiretamente, em todas as “orientações” analisadas, como acontecimentos que impactaram os processos de trabalho do INSS, o Serviço Social enquanto serviço previdenciário, o trabalho das/os Assistentes Sociais que atuam no Serviço Social em suas diferentes dimensões e principalmente no acesso da população usuária à política de previdência.

Esses movimentos podem passar despercebidos por grande parte da população quanto ao seu significado, sem trazer grande indignação e/ou comoção, entretanto, repercutem sobremaneira na política, no seu órgão executor, no trabalho dos servidores, dentre eles, as/os Assistentes Sociais e no acesso da população.

---

<sup>30</sup> Programa de Revisão dos Benefícios por Incapacidade que, conforme “orientação à categoria” nº 15 emitida em setembro de 2017, já haviam cancelado 81% dos mais de 180 mil benefícios revisados nacionalmente.

A retirada momentânea da PEC da pauta de votação da Câmara dos Deputados não significa, porém, que não ocorre neste momento o sucateamento da política pública de Previdência Social. Afinal, é possível realizar uma “reforma sem reforma”, por meio de diversas ações fragmentadas, que envolvem desde alteração de normativas infraconstitucionais (de decretos e memorandos internos) até alterações na dinâmica de atendimento à população (Orientação nº 21, 2016, p. 1).

A primeira grande reforma do governo Temer, no âmbito da política de previdência, está no bojo das reformas ministeriais que promoveu logo que chegou ao poder, como denuncia a “orientação” nº 16:

Ao assumir o governo, Temer prontamente extinguiu o Ministério, com mais de 90 anos de existência, e inúmeras mudanças ocorreram na política e no INSS, instituição responsável por operacionalizar o regime geral de previdência. Vivemos hoje a hegemonia de conservadores, que comanda de forma truculenta o sucateamento do INSS, em prol de interesses corporativistas. Sob o signo da modernização e austeridade, trabalha para tornar o INSS um balcão de requerimentos e dificultar de todas as formas o acesso dos trabalhadores/as (Orientação nº 16, 2016, p. 1).

Através da Lei 13.266/2016, o Ministério da Previdência foi extinto, e suas competências transferidas para uma Secretaria de Previdência, ligada ao Ministério da Fazenda, o que significa que as diretrizes da política de Previdência Social, bem como sua administração e gerenciamento de benefícios, passaram a ser de responsabilidade do órgão de gestão financeira. Gomes (2017, grifos do autor)<sup>31</sup> analisa esta questão:

Com a *fazendalização*, a previdência social deixa de ser verdadeiramente um patrimônio do trabalhador, a ser usufruído justamente quando ele mais precisa (incapacidade, doença, idade avançada, a morte de quem dependia economicamente etc), para se tornar um produto bancário, a lucrativa previdência privada comercializada pelos grandes bancos. E, na política neoliberal, o Ministério da Fazenda é precisamente o “cordão umbilical” que une os bancos e todas as instituições ao governo federal. O que antes era uma matéria de política social foi transferida para a equipe econômica do governo. Uma lástima intimamente ligada à reforma da previdência social.

O INSS por sua vez, ficou vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social, através do Decreto 8.949/2016, tendo sua competência restabelecida pelo Decreto 9.104/2017, qual seja a operacionalização do reconhecimento dos direitos dos segurados do RGPS. Teve sua missão institucional reduzida para “garantir proteção aos cidadãos por meio do reconhecimento de direitos, com o objetivo de promover o bem-estar social”<sup>32</sup> em contraponto a uma concepção mais ampla e abrangente de proteção social<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Doutorando e mestre em direito financeiro e tributário na UERJ, especialista em Previdência Social pela UNB. Membro da Sociedade Brasileira de Direito Tributário – SBDT e professor, para o site: [www.justificando.com/2017/12/14/fazendalizacao-da-previdencia-social-e-verdade-sobre-reforma/](http://www.justificando.com/2017/12/14/fazendalizacao-da-previdencia-social-e-verdade-sobre-reforma/)

<sup>32</sup> Informação no sítio eletrônico do INSS: <https://www.inss.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/>

<sup>33</sup> Garantir proteção ao trabalhador e sua família, por meio de sistema público de política previdenciária solidária, inclusive e sustentável, com o objetivo de promover o bem-estar social.

A “orientação” nº 21 traz uma reflexão acerca do sucateamento realizado “por dentro” da política previdenciária, especialmente no que tange a operacionalização da política. Reforça que:

Nesse contexto, no Brasil, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia responsável por operacionalizar a política pública de Previdência Social (a maior do país), tem sofrido diversas mudanças causando restrição e violação de direitos dos/as trabalhadores/as, por meio de medidas provisórias, normatizações e intervenções administrativas (Orientação nº 21, 2016, p.1).

O sucateamento do serviço público (neste caso específico, o sucateamento do INSS), incide sobre os processos de trabalho da instituição em suas diferentes dimensões: nas condições e relações sob as quais se efetivam o trabalho e no trabalho em si, enquanto valor de uso para a sociedade (IAMAMOTO 2008). Nesse sentido, a “orientação” nº 15 evidencia o impacto das atuais medidas no âmbito do serviço público prestado pelo INSS:

A conjuntura atual é a da intensificação da retirada de direitos do conjunto dos trabalhadores brasileiros, a exemplo do atraso, parcelamento e congelamento de salários dos servidores públicos; retorno do Programa de Demissão Voluntária (PDV); corte e contingenciamento orçamentários e de investimentos; fim dos concursos; pacotes de privatizações; terceirização irrestrita; ‘satanização’ dos serviços e servidores públicos; entre outras medidas implementadas por um governo impopular, ilegítimo e atolado em corrupção (Orientação nº 15, p. 1).

No âmbito das reformas político-institucionais, destacam-se também as “ferramentas inovadoras”, implementadas sob a justificativa de modernizar os processos de trabalho do INSS e sanar dificuldades relacionadas à reposição da força de trabalho, em razão das aposentadorias de servidores, não realização de concursos públicos, etc. A não contratação de novos trabalhadores gera longa espera para o atendimento da população, bem como, nas análises dos processos de requerimentos de benefícios, entre outros serviços. Duas das “orientações” selecionadas referenciam as novas ferramentas tecnológicas no bojo das medidas institucionais que impactaram os processos de trabalho do INSS, o acesso da população ao serviço público e conseqüentemente, aos benefícios previdenciários e assistenciais. Embora o Serviço Social não atenda diretamente nesta modalidade, participa dos processos de trabalho que utilizam esta tecnologia e que, portanto, impactam no trabalho das/os Assistentes Sociais.

A nova modalidade de atendimento, a qual se faz referência, é o “INSS Digital”, tecnologia implementada em meados de 2017, nas agências da previdência social. A outra modalidade de trabalho citada *ampassant* é o “Teletrabalho”, entretanto, ainda não foi colocada em prática na instituição, uma vez que seria uma proposta de transição posterior a implantação do “INSS Digital”.

O “INSS Digital” é uma forma de trabalho que oferece um fluxo de atendimento à população por meio de plataforma digital. Nessa perspectiva, são “excluídos” os processos

físicos de requerimentos de benefícios e serviços, os quais passam a ser digitalizados e analisados em programa digital específico. O “INSS Digital”, em realidade, faz parte da lógica de automatização e remotização do atendimento e acesso aos serviços. Há alguns anos, o INSS já havia instituído a central telefônica 135 e a internet como meio de agendamento de serviços e obtenção de informações, tecnologias estas que já dificultam o acesso de grande parte da população que não possui telefone fixo (gratuidade na ligação) e internet. O “INSS Digital” aprofunda este cenário, uma vez que no bojo de seu projeto, exclui diversos serviços do rol dos atendimentos espontâneos, permitindo o atendimento somente por meio do agendamento pelos canais remotos.

Diante o exposto, a “orientação” nº 21 traz uma síntese dos impactos das medidas adotadas que atingem profundamente o trabalho dos servidores e da população usuária dos serviços previdenciários.

O atual cenário do INSS é trágico: crescente demanda dos serviços e atendimentos, represamento massivo de processos, esvaziamento das agências e distanciamento da população por meio da remotização e terceirização precárias do atendimento, falta de servidores (com a possibilidade de agravamento em 2019, visto perspectiva de aposentadoria voluntária de milhares desses), problemas de gestão (incluindo cargos comissionados ocupados por não servidores), etc. Todas essas dificuldades não são culpa dos/as assistentes sociais ou de qualquer outro/a servidor/a, mas sim de um governo que escolheu não investir na política pública de Previdência Social com o intuito claro de sucateá-la para justificar a sua contrarreforma (Orientação nº 21, 2016, p. 1).

As transformações que se apresentam e se aprofundam nos processos de trabalho do INSS na atualidade, inserem-se em um processo mais amplo de transformações no mundo do trabalho, que se iniciam ante a crise estrutural do capital na década de 70, que confronta-se com o modo de funcionamento do Estado baseado na conjunção do keynesianismo/fordismo e no pacto entre capital e trabalho, que levou a conformação dos Estados de bem-estar social (ANTUNES, 2003; CLARCKE E NEWMAN, 2012). Frente a crise do capitalismo em escala mundial e o reordenamento da economia por meio do neoliberalismo, que tem como uma de suas premissas a redução do tamanho e custo do Estado, desenha-se uma nova forma de gerenciá-lo para dar vazão a nova fase de acumulação do capital (CLARCKE E NEWMAN, *Ibid.*; DUARTE E PRADO, 2015). No Brasil, como já tratado no capítulo I deste trabalho, a Reforma do Estado foi elaborada através do Plano Diretor de Bresser Pereira, na década de 90, no governo FHC, que sob o argumento da modernização, visa transitar do modelo burocrático para o modelo gerencial. O gerencialismo pressupõe uma mudança cultural na forma do Estado se relacionar com a sociedade na prestação dos serviços públicos, por meio da transformação de seus processos de trabalho. Clarcke e Newman (*Ibid.*), sugerem que o gerencialismo,

enquanto ideologia, e a gerencialização, enquanto processo de transformação, se combinam para produzir um “estado gerencial”. O eixo central dessa forma de organização está pautado no controle dos processos de trabalho, visando o aumento da eficiência, e assim, a diminuição dos custos. Oculta-se, no entanto, a exploração e alienação do trabalho envolvidas nesses processos, uma vez que as mesmas atividades passam a ser realizadas com reduzida força de trabalho, maior controle sobre o tempo de execução, menor autonomia e capacidade de criação, decisão e controle sobre a especificidade do trabalho enquanto valor de uso.

No INSS, as mudanças no padrão da gestão foram implementadas em 2005, a partir de um projeto de modernização que previa várias mudanças organizacionais. Sobre a gestão de pessoas e processos:

[...] implantou-se a profissionalização da gestão, ou seja, orientação dos processos de trabalho com foco nos resultados, utilizando-se dos critérios de mérito, mensuração dos resultados, entre outros aspectos destinados para incentivar os trabalhadores no alcance dos resultados e assim dar maior eficiência ao sistema (DUARTE E PRADO, 2015, p. 165).

Para tal, esse processo previa a melhoria dos sistemas informatizados, bem como, a criação de novas ferramentas tecnológicas para compor os processos de trabalho. Considerando essas premissas, o que vem ocorrendo no INSS na atualidade, remete ao projeto de Reforma do Estado iniciado no Brasil no fim da década de 90, cujo princípio é reduzir os custos do valor trabalho e modernizar a máquina pública, afim de responder as novas necessidades do capital. O contexto político de 2016 aprofunda esse cenário, uma vez que o poder é tomado por forças conservadoras que coadunam desses princípios e têm como objetivo enxugar ainda mais o Estado, no que tange a prestação de serviços públicos e a garantia de direitos sociais. O que se observa é uma situação perversa, donde a modernização, ao invés de servir aos interesses da coletividade, acaba por sucatear o serviço público, no caso o INSS, que se transforma no “inverso do discurso” que propaga, tornando-se incapaz de prover um serviço de qualidade e de fato eficiente à população brasileira, resultando em si, num distanciamento ainda maior dos “segurados” aos serviços e direitos previdenciários.

Ressalta-se que as/os Assistentes Sociais que atuam no Serviço Social não estão imunes a esses processos, ao contrário, embora não tenham sido incluídos no sistema específico que controla processos no “INSS Digital”, como evidenciado no capítulo II deste trabalho, estão sujeitas/os ao controle e aos processos que intensificam a alienação de seu trabalho.

### 3.3.2.1 O desmonte do Benefício de Prestação Continuada e suas repercussões para o Serviço Social do INSS

Dentre as reformas que se processam por “dentro” da política de Previdência e seu órgão executor no cenário regressivo das políticas sociais, situam-se as alterações nas legislações e normas que regulamentam alguns benefícios. A “orientação” nº 20 (2018) destaca em especial, o desmonte do Benefício de Prestação Continuada:

No atual contexto de desmonte das políticas sociais no Brasil, destaca-se como um dos principais alvos da política de desmonte do governo o **Benefício de Prestação Continuada (BPC)**. A atual gestão do INSS (autarquia responsável pela operacionalização desse benefício), em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Social, tem imposto barreiras que ora impedem o acesso aos atendimentos, ora torna-o mais moroso, além de medidas que impactam na qualidade do atendimento prestado com ações de redução do tempo para cada usuário (Orientação nº 20, 2016, p.1, grifos do autor).

A “orientação” citada acima refere que uma das formas de verificar a restrição no acesso do benefício é através do registro de insucessos, instrumento de gestão do INSS, que demonstra as tentativas de agendamento de benefícios e serviços, incluindo o agendamento do BPC à pessoa com deficiência e ao idoso. Conforme a apuração apresentada pela “orientação” em relação às tentativas de agendamento do BPC, foram mais de um milhão e meio de tentativas frustradas ao requerimento do benefício assistencial (idoso e pessoa com deficiência somadas), cuja resposta obtida foi a de “não há vaga”. Ressalta-se o fechamento de agendas de protocolo do requerimento de BPC em algumas agências da previdência social, em razão de ausência ou remoção de servidores responsáveis pela avaliação multiprofissional do benefício (assistente social e médico perito), situação que agrava o quadro de insucessos.

Destaca-se também, que as novas tecnologias implementadas pelo INSS, aludidas como forma de melhoria no atendimento, as quais já foram aqui tratadas, não apontaram indicadores favoráveis no acesso ao BPC:

Ao contrário, no mesmo período de implantação das novas modalidades de atendimento no INSS, associadas a outras mudanças de operacionalização do benefício, como a obrigatoriedade de inscrição no Cadastro Único e requisições documentais para aplicação da ACP nº 5044874-22.2013.4.04.7100-RS, houve aumento das restrições de acesso aos atendimentos nessa autarquia, com a constatação de mais de dois milhões de insucessos nos agendamentos do BPC, além de aumento do tempo de análise e conclusão dos requerimentos. Ademais, a nova modalidade de atendimento no INSS não prevê meios de esclarecimento e orientação aos segmentos da população que não possuem acesso às tecnologias da informação, o que incentiva a ação de atravessadores/intermediários e/ou terceirização do acesso aos serviços da Previdência Social (Orientação nº 20, 2016, p.2).

Quanto às mudanças na operacionalização do BPC citadas, a obrigatoriedade de inscrição no Cadastro Único da política de Assistência Social, foi dada pelo decreto 8.805/2016. A Ação Civil Pública (ACP) nº 5044874-22.2013.4.04.7100-RS, mencionada na “orientação”,

prevê a dedução de gastos das despesas dos requerentes do BPC (pessoa com deficiência e idoso) com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área da saúde, requeridos e negados pelo Estado, quando a renda familiar for superior ao critério de renda que prevê a Lei 8.742/LOAS, qual seja, um quarto do salário mínimo vigente per capita. Os efeitos da ACP são contraditórios, pois ao mesmo tempo que se assenta na possibilidade de ampliação do acesso, também produz efeitos limitantes, ao passo que não viabiliza a comprovação de outras despesas que compõe as necessidades das pessoas com deficiência e idosas, e exige o requerimento e de negatória do Estado.

O fluxo para cumprimento da ACP que se desenhou no INSS, introduziu outras condicionantes e alguns aspectos problematizados pela “orientação” que se dedica a tratar do assunto. A primeira questão é em relação à análise da documentação das despesas e da denegatória, uma vez que as normativas institucionais não explicitam a forma, o conteúdo e a descrição que deve ter os documentos apresentados, deixando margem de discricionariedade (Orientação nº6, 2017). Outro ponto é que, o requerente apresentando a documentação com despesas e denegatória, o processo é encaminhado ao Assistente Social para a realização de Parecer Social. Este, deverá concluir pelo “não comprometimento de renda” ou pelo “comprometimento de renda”.

Considerando que o teor e alcance da ACP é o de aplicar desconto ao cálculo da renda per capita, o comprometimento do orçamento familiar será demonstrado por comprovante de despesas especificadas na ACP. Isso significa dizer que não se cogita inobservância do critério objetivo de renda de ¼ per capita familiar, bem como também **não admite considerar outros elementos** que tornem elegível quem apresenta renda per capita familiar a partir de ¼ do salário mínimo como alimentação, moradia, educação etc., que também são direitos sociais constitucionalmente garantidos, sendo estes um dos óbices da questão, pois esta limitação da ACP poderá ressoar na elaboração do Parecer Social (Orientação nº 6, 2017, p.3, grifo do autor).

A referida “orientação” nº 6 que trata da ACP problematiza ainda:

Nos termos em que estão detalhados os procedimentos da ACP, bem como os quesitos formulados, produz dúvidas quanto ao papel do Parecer Social e a decisão final do processo, visto que o Parecer Social é instrumento técnico privativo do/a Assistente Social amparado na lei 8.662/1993 e conseqüentemente pautado no código de ética profissional, e nesse sentido sua elaboração, conteúdo e conclusão refere-se a autonomia profissional sobre o parecer de dada realidade social (Orientação nº 6, 2017, p.3).

Nota-se que os procedimentos estabelecidos pelo INSS ampliaram a burocracia entorno do acesso ao benefício. A exigência do parecer social é um elemento interessante do ponto de vista da possibilidade de ampliação do acesso aos benefícios, considerando o olhar ampliado que o Serviço Social tem da realidade social, embasado em seus pressupostos teórico metodológicos e ético-políticos. Entretanto, inserido no fluxo que se apresenta, gera dúvidas quanto ao seu papel

no processo de reconhecimento do direito, quanto a sua relevância no resultado final do processo, além de suscitar questões de entendimento técnico na sua elaboração, que devem ser discutidas no seio da categoria. A crítica, portanto, não recai sobre a utilização do parecer social neste processo, mas sim a forma e a intenção como é inserido no processo de aferição do que preceitua a ACP para o acesso ao BPC, nos casos de renda superior ao estabelecido legalmente.

Outro aspecto apontado pela “orientação” nº 20, que trata do desmonte do BPC, diz respeito a alterações nos processos de avaliação técnica da deficiência, para fins de reconhecimento do BPC à pessoa com deficiência. Avaliação esta, que é composta pela avaliação social e a avaliação médica, prevista na Lei 8.742/1993 e na Lei 12.470/2011. A Diretoria de Saúde do Trabalhador (DIRSAT), responsável pela gestão dos serviços que a compõe, dentre eles o Serviço Social, por meio da Portaria Conjunta nº 4/PRES/DGP/DIRSAT/DIRAT/INSS alterou o tempo de duração da avaliação social de 60 para 30 minutos, sem consulta a área técnica envolvida. Tal medida impacta na qualidade da avaliação social, em reagendamento de retornos dos usuários no caso de não conclusão da avaliação, visto a redução do tempo, gerando ônus à população e ampliação do tempo no trâmite de concessão, sem mencionar a ingerência na área técnica do Serviço Social, a qual será tratada no decorrer deste trabalho.

A “orientação” nº 20 pondera que o regimento interno do INSS, publicado pela Portaria nº 414/MDS de 28 de setembro de 2017, no que se refere às competências da DIRSAT,

[...] prevê a gestão referente à distribuição das demandas dos serviços que compõe a Saúde do Trabalhador; no entanto, não está relacionada às especificidades do exercício profissional do/a assistente social nem às suas atribuições privativas, não se sobrepondo à Lei de Regulamentação da Profissão, essencialmente no que se refere a assumir funções privativas de gestão do Serviço Social, sob possível pena de exercício ilegal da profissão (Orientação nº 20, 2018, p.3).

Reforça-se a isso, o fato de já haver Parecer Técnico (nº 2/2012 INSS/DIRAT/DSS) emitido pela Divisão de Serviço Social, posicionando-se contrária a essa medida, ainda na época em que se pretendia estabelecer o tempo de 40 minutos para a realização da avaliação. O parecer apontava para a complexidade do atendimento, que envolve entrevista por meio da escuta qualificada, para avaliação de diversos aspectos quanto aos fatores ambientais que envolvem a realidade social do usuário e suas limitações no desempenho de atividades e participação social.

O referido Parecer estabelece ainda um quantitativo máximo diário de até 5 avaliações sociais. Afinal, além das questões elencadas no próprio parecer, importante ressaltar que a especificidade da análise das relações e econômicas, do contexto que o usuário se insere, análise dos fatores Ambientais e Atividades e Participação Social, da questão social e suas nuances demandam outros tipos de intervenção que advém não somente da escuta qualificada do/a requerente, mas também do diálogo com a rede socioassistencial, com familiares e comunidade, do conhecimento do território e suas políticas públicas (Orientação nº 20, 2018, p.3).

Além de afetar a qualidade na avaliação da deficiência dos requerentes do BPC, causando eventual prolongamento do tempo de espera para conclusão do pleito, essa questão suscita outros impasses, como, novamente, a ingerência sobre a área técnica. A “orientação” nº 22 denuncia o caráter persecutório da medida, a qual teria ocorrido após um ato político da categoria, junto a Direção Central do INSS em Brasília, cujo objetivo foi justamente denunciar publicamente a ingerência política e técnica que vem ocorrendo no instituto sobre a área do Serviço Social, assunto sobre o qual se debruçará no próximo item deste trabalho.

Por fim, a “orientação” nº 20 aponta ainda outros aspectos aventados em documentos internos, que visam descaracterizar o conceito de deficiência trazido pela Convenção Internacional de Direitos da pessoa com Deficiência e o modelo de avaliação da deficiência adotado pelo INSS, baseado na Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde (CIF). Uma das propostas seria alterar o fluxo atual de avaliação da deficiência do BPC, que consiste em primeiramente na realização da avaliação social e posteriormente a avaliação médica, cuja lógica é que a avaliação de fatores ambientais e de participação social seja subsídio para avaliação médica. Além da inversão, tornaria facultativa a avaliação social, cabendo a decisão ao médico se necessária ou não. Ou seja, ao que tudo indica, há em curso uma tentativa de descaracterização do conteúdo da avaliação social enquanto determinante na avaliação da deficiência, contrariando o conceito ampliado que o segmento das pessoas com deficiência vem construindo historicamente, num nítido retrocesso à visão centrada no modelo biomédico.

As medidas restritivas quanto ao acesso da população aos direitos sociais, no espectro das reformas que ocorrem “por dentro” da política de previdência, promovem o sucateamento da política e de seu órgão executor, altera processos de trabalho que, de forma geral, não repercutem positivamente no acesso da população aos benefícios e serviços do INSS, assim como, ataca o Serviço Social enquanto serviço previdenciário e em sua especificidade. Há, em vista da conjuntura política do país, dada às características do *modus operandi* do atual governo, que vem sendo referenciadas aqui, um desmonte da área social, especialmente da Seguridade Social, que repercute no Serviço Social do INSS, confrontando-se diretamente com a profissão, à medida que sua competência na instituição se centra justamente na ampliação do acesso aos direitos sociais. Como consequência tem-se a tentativa de desmonte do Serviço Social como serviço previdenciário, tema essa a ser tratado no item subsequente.

### 3.3.3 O atual desmonte e tentativa de extinção do Serviço Social

Como vem se tratando ao longo da análise desse capítulo, o retrocesso no âmbito das políticas sociais repercute diretamente no Serviço Social previdenciário, direito dos trabalhadores previsto na lei 8.213/91. Ao mesmo tempo, o trabalho em si<sup>34</sup> das/os Assistentes Sociais que atuam no Serviço Social, sofre tentativas de descaracterização quanto a sua especificidade, como demonstrado no caso da diminuição do tempo de avaliação social e a tentativa de torná-la facultativa no processo de avaliação da deficiência para fins de acesso ao BPC. Esta é apenas uma das inúmeras questões que se apresentam para o Serviço Social nesse período.

Em um momento de profunda crise política e econômica, a proposta do governo brasileiro de **reforma trabalhista e reforma da previdência** materializada na PEC 287,  **sinaliza um projeto atrelado aos interesses do mercado financeiro de privatização da previdência social** e o fim da proteção previdenciária à população brasileira. Neste contexto, o Serviço Social encontra-se mais uma vez na berlinda, sem direção técnica e política e novamente sob nova ameaça de extinção. (Orientação nº 9, 2017, p. 1, grifos do autor)

Todas as “orientações” consultadas nessa análise documental, direta ou indiretamente, fazem referência ao desmonte do serviço, com destaque para a ingerência técnica e política da área médica sobre o Serviço Social como principal responsável por esse processo. A interpretação é de que entidades conservadoras vinculadas à área médica, cujas ideias confluem com a agenda regressiva do governo, tenham encontrado eco nesse cenário, para apresentarem e colocarem em prática suas pautas corporativistas. De fato, os últimos anos foram marcados pela presença de médicos em cargos de relevo na área previdenciária<sup>35</sup> e também de representantes de sua associação ocupando cargos de gestão na Diretoria de Saúde do Trabalhador (DIRSAT).

E desde a chegada da entidade ao poder, observam-se as diversas ações de esvaziamento desse serviço, como: a) a exoneração, consecutivas e em intervalos curto de tempo, de chefias da Divisão do Serviço Social; b) exoneração em massa dos cargos de RET's do Serviço Social e reabilitação profissional; c) isolamento do Serviço Social nos processos decisórios no interior do INSS, dificultando sua participação inclusive em atividades que exigem posicionamento e decisões específicas da área técnica do Serviço Social. Tais ingerências representam, portanto, expressões de violação de direitos, uma vez que o Serviço Social previdenciário é um direito do cidadão, amparado pela Lei 8.213 de 24/07/1991, em seu artigo 88 e nas normativas internas como a Resolução nº 203/PRES/INSS de 29 de maio de 2012 (Manual Técnico do Serviço Social) e na Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS, de 21 de janeiro de 2015 (Orientação nº 09, 2017, p. 2).

---

<sup>34</sup> Refere-se a um dos elementos constitutivos do trabalho, que é o próprio trabalho enquanto valor de uso, na concepção marxista de Yamamoto (2008; 2010).

<sup>35</sup> A contar de 2016, o Ministério do Desenvolvimento Social teve dois médicos como Ministros: Sr. Osmar Terra e o atual Ministro, Sr. Alberto Beltrame.

A supracitada exoneração em massa dos cargos de “RET's” do Serviço Social, refere-se às Representantes Técnicas do Serviço Social, responsáveis pela direção técnica das 5 regiões do país, elo na hierarquia institucional entre a Divisão de Serviço Social (DSS) e as suas respectivas gerências municipais. Estes cargos foram esvaziados em 2016 e, após a publicação do novo regimento interno do INSS, transformaram-se em cargos denominados de “assessoria técnica”, tendo seu poder decisório e de gestão técnica diminuído. Da mesma forma ocorreu com os antigos cargos de “Responsáveis Técnicas do Serviço Social” das gerências executivas, em nível municipal, que passaram igualmente ao posto de “assessoras técnicas”, tendo sua autonomia na condução técnica do serviço limitada ou quase anulada. O cargo de chefe da DSS já foi trocado diversas vezes, nesse período do estudo, e atualmente encontra-se desocupado. Tal medida impactou sobremaneira na autonomia técnica dos profissionais que ocupavam esses espaços, praticamente inviabilizando a condução técnica de suas equipes de acordo com o que emana dos fundamentos e projeto ético-político da profissão. Nesse sentido, reafirma-se a importância da organização política das/os Assistentes Sociais e as “orientações à categoria” emitidas pela CONASF, que na atualidade desempenha um papel de representação dos profissionais do Serviço Social na articulação política junto aos sindicatos, FENASPS, CFESS, e na interlocução com a cúpula do MDS, Secretaria de Previdência e do INSS, entre outros.

Um dos momentos mais dramáticos desse quadro político-institucional, foi a nova tentativa de extinção do Serviço Social da estrutura do INSS, por meio de uma minuta de alteração do regimento interno.

Tramita neste momento dentro da instituição **uma minuta sem número para alterar o regimento interno do INSS de 2009**, cujo conteúdo extingue o serviço social da estrutura do INSS e abre caminho para terceirizar a reabilitação profissional. É a história que se repete! Assim como em 1998, auge da era privatista FHC, o atual governo Temeroso e ilegítimo não encontra razão de ser do Serviço Social nessa nova estrutura que pretende tudo, menos garantir direitos. Isto porque o Serviço Social se legitima pela defesa intransigente dos direitos sociais e a ampliação da proteção social do trabalhador brasileiro, principalmente daqueles submetidos a relações de trabalho mais precarizadas (Orientação nº 16, 2017, p. 2, grifos do autor).

A mesma “orientação” nº 16, refere que em vários trechos da minuta o termo “Serviço Social” é substituído pelo termo “avaliação social”, retirando a sua especificidade enquanto serviço e lhe caracterizando como atividade, em contrariedade com diversas normativas que regulamentam suas competências no âmbito da instituição.

Frente ao conhecimento da minuta, houve organização da categoria em todo o país:

Foram realizadas audiências públicas, seminários, atos, reuniões com ministros, gestores do INSS; articulações com movimentos sociais, sindicatos, conselhos de direitos, parlamentares e organizações da sociedade civil; notas moções e abaixo-assinado, entre outros (Orientação nº17, 2017, p. 1).

Tendo em vista a mobilização da categoria e sua articulação junto a outros atores sociais e políticos, o texto do regimento interno foi modificado, porém, a ingerência da área médica no Serviço Social se intensificou, estabelecendo o “ato médico” (Lei nº 12.842/2013, que regulamenta o exercício da medicina) no âmbito da instituição.

O Projeto de Lei que institui o Ato Médico condiciona à autorização do médico o acesso aos serviços de saúde e estabelece uma hierarquia entre a medicina e as demais profissões da área, inclusive o Serviço Social. Além disso, o texto atual do PL propõe o retorno a um modelo falido de atenção à saúde, centrado no atendimento clínico, individual, medicamentoso e hospitalocêntrico, o qual não encontra respaldo nem nos organismos internacionais de saúde nem na legislação brasileira, que se valem de um conceito ampliado de saúde e cujas bases repousam na integralidade das ações, estas distintas, diferenciadas e específicas de acordo com a autonomia dos/as profissionais envolvidos em equipe interdisciplinar (CFESS, 2012)<sup>36</sup>.

O CFESS participou da luta histórica junto a outras categorias profissionais da saúde, contra o “ato médico”, na forma como se apresentou inicialmente, antes da lei ser aprovada em 2013, com vetos da então Presidenta da República Dilma Roussef em torno dos pontos mais polêmicos. Contudo, a concepção restrita de saúde, que a vincula somente aos aspectos centrados no corpo dos indivíduos, é uma ideia em permanente disputa nas relações multiprofissionais. A proposta feita pela área médica do INSS, cujo objetivo é tornar a avaliação social facultativa na avaliação da deficiência para fins de reconhecimento do BPC, é exemplo disso. O Serviço Social defende um conceito ampliado de saúde, que a compreende a partir do que preconiza o Sistema Único de Saúde, como “resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso aos serviços de saúde, somente podendo ser efetivada a partir da intervenção multiprofissional” (CFESS, 2013)<sup>37</sup>.

Outro “ato” destacado em mais de uma “orientação”, foi a emissão do Memorando-Circular nº 25, o qual manifesta-se pelo “não reconhecimento” das/os Assistentes Sociais e de outros profissionais de formação específica do INSS, como profissionais da área de saúde, pela impossibilidade de acumulação de cargo, visto que nessa condição isso seria possível. O argumento utilizado é de que o cargo de Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social é de natureza genérica, insistente interpretação da qual tratou-se no capítulo II deste trabalho, não deixando dúvida de que o cargo oferecido no certame de 2009 é para a profissão

---

<sup>36</sup> “CFESS é contra o Ato Médico”, disponível em: <http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/796>

<sup>37</sup> “CFESS se manifesta sobre a aprovação do Projeto de Lei que institui o Ato Médico”, Disponível em: <http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/981>.

de Assistente Social, regulamentada pela Lei. 8662/93 e que, conforme parecer jurídico do CFESS (nº12/2010), a prática da habilitação de benefício se configura como desvio de função. Todavia, diante da conjuntura, a “orientação” nº 2, que trata especificamente sobre esse assunto, indica que há forte tendência para que as/os Assistentes Sociais habilitem administrativamente benefícios.

Além das questões expostas, as “orientações” apontam outras medidas que conduzem para um processo de desmonte e extinção do Serviço Social como serviço previdenciário, interferindo em sua autonomia profissional e na qualidade do trabalho da/o Assistente Social. Em agosto de 2017, através do Despacho Decisório nº 350/DIRSAT/INSS, que alterou o Manual Técnico do Serviço Social, as atividades externas que compõe o trabalho da/o Assistente Social, tal como visitas técnicas, conhecimento da rede de serviços, palestras, entre outras, as quais estão regulamentadas em diversas normativas institucionais, inclusive na redação da versão anterior do manual, foram retiradas do rol de atividades que compõe as chamadas “pesquisas externas”. Tal denominação remete-se a todas as atividades externas previstas na instituição por área de competência, ou seja, cada setor tem suas atividades externas normatizadas, cuja execução enseja uma indenização pecuniária pelo deslocamento. A alteração no manual extingue as atividades externas do âmbito das “pesquisas externas” da instituição. Tal medida descaracteriza o trabalho da/o Assistente Social, à medida que tais atividades estão diretamente vinculadas às suas atribuições e competências, compondo o próprio trabalho. A nova redação prevê a possibilidade de visitas somente nos casos em que estas estejam vinculadas a um benefício específico, como para fins de avaliação do BPC em que seja necessário realizá-la em um hospital ou congênere por exemplo. Ou seja, deslegitima todas as outras ações: cadastramento de recursos sociais, reuniões com a rede de serviços, pesquisa social para fins de conhecimento da realidade, entre outras já normatizadas há anos na instituição. Identifica-se assim, mais um “ato” de ingerência sobre a área técnica de Serviço Social.

Para coroar o ataque às atividades externas e ao trabalho da/o Assistente Social, em 26 de outubro de 2017, publica-se o Memorando-Circular nº 13/DIRSAT/INSS, o qual estabelece que para realização das já descaracterizadas atividades externas, mais precisamente, para a participação em eventos, reuniões, comissões, palestras, composição de bancas, entre outros, é necessária solicitação para a Diretoria de Saúde do Trabalhador, que tem sede em Brasília/DF! Para tal, o trâmite deve seguir a linha hierárquica, passando pelo âmbito municipal (Seções de Saúde do Trabalhador – SST) e regional (Divisões de Saúde do Trabalhador – DIVSAT) até

chegar no âmbito federal. Exemplificando: se o profissional é convidado para realizar uma palestra em seminários, conferências e/ou participar de reuniões de rede, conselhos, etc., deve pedir autorização para o chefe do SST de sua localidade municipal, este por sua vez encaminhará o pedido ao chefe da DIVSAT de sua respectiva região e este, finalmente, ao chefe da DIRSAT.

A normativa acima é a “cereja do bolo” às avessas que faltava para inviabilizar o trabalho dos profissionais que atuam no Serviço Social. Ao estabelecer um fluxo totalmente verticalizado e burocratizado, que vai de encontro à lógica de organização/descentralização das políticas públicas, atinge as funções precípuas da/o Assistente Social no INSS. Fere a lei de regulamentação da profissão, quando sujeita a realização de uma atribuição técnica à autorização e análise de outra área de conhecimento, uma vez que sequer se considera a opinião das/os responsáveis e representantes técnicas/os/assistentes sociais, que pela lei são quem devem gerir as unidades de Serviço Social. Além disso, fere o código de ética, quanto ao direito do profissional de exercer livremente e com autonomia as atividades inerentes a profissão.

Frente a todas essas arbitrariedades que atingem diretamente o trabalho do Assistente social e sua autonomia profissional, a “orientação” nº 21 faz a seguinte reflexão:

No seu trabalho cotidiano, assistentes sociais se deparam com indivíduos, famílias e populações em situações de intensa privação e de violação de direitos, ficando expostos a riscos de ordem objetiva e subjetiva, bem como aos mecanismos de alienação. Desse modo, o trabalho com as expressões da questão social já é por si só difícil e desgastante. Se, além disso, os/as assistentes sociais do INSS tiverem que enfrentar, como estratégias gerencialistas, a perda de controle sobre o próprio trabalho, a separação entre concepção e execução e a consequente desqualificação da sua prática profissional – em uma correlação de forças e poder muitas vezes mediada pelo assédio moral – o discurso institucional de “saúde e qualidade de vida no trabalho” estará fadado ao fracasso diante do inevitável processo de desgaste mental, sofrimento no trabalho e adoecimento ocasionados por esse tipo de medidas advindas da própria instituição (Orientação nº 21, 2018, p.5).

Compreende-se que a/o Assistente Social é uma força de trabalho especializada, que traz consigo a capacidade de gerar um valor de uso específico para a sociedade, qual seja o de incidir na produção e reprodução das relações sociais, considerando as necessidades sociais dos sujeitos, sob a ótica do acesso e garantia dos direitos sociais, na perspectiva da emancipação humana. A bagagem da/o Assistente Social é pautada pelo seu projeto profissional, que agrega seu arcabouço jurídico (atribuições e competências, direitos e deveres, valores e princípios, etc.) e seus fundamentos teórico-metodológicos. Daí decorre sua autonomia, a qual se torna relativa devido ao seu estatuto de trabalhador assalariado, que vende sua força de trabalho no mercado, pois necessita dos meios e da matéria-prima para realizar seu trabalho. Essas condições são dadas pelas instituições empregadoras, que organizam seu trabalho a fim de

atender as demandas institucionais. A ingerência sobre o trabalho da/o Assistente Social é, portanto, da natureza das relações contratuais que formalizam o trabalho na sociedade capitalista (IAMAMOTO, 2008; 2010). Nessa perspectiva, entende-se que o trabalho das/os Assistentes Sociais se insere em processo de trabalhos já existentes nas instituições, os quais

[...] se organizam conforme as exigências econômicas e sociopolíticas do processo de acumulação, moldando-se em função das condições e relações sociais específicas em que se realiza, as quais não são idênticas em todos os contextos em que se desenvolve (IAMAMOTO, 2008, p. 95).

O contexto político-institucional do INSS assume características e significados particulares a partir do golpe político-parlamentar, que dão vazão à política econômica de austeridade do governo Temer. A Previdência Social é novamente foco no contexto das “reformas necessárias” para conter gastos, mas que na realidade pretendem capitalizar e privatizar recursos públicos. Os processos de trabalho institucionais são reorganizados para atender essa lógica político-econômica, impactando no Serviço Social enquanto serviço/direito previdenciário, que passa a ser descartável nessa conjuntura. As medidas institucionais afetam o trabalho das/os Assistentes Sociais, conduzindo a área técnica a um desmonte. Há o aprofundamento da ingerência institucional sobre o trabalho como forma de controle e esvaziamento, e a perda da autonomia profissional, em meio a correlação de forças desfavorável nesse atual contexto.

### **3.3.4 Estratégias coletivas de enfrentamento ao desmonte do Serviço Social no INSS**

O objetivo central das “orientações a categoria” emitidas pela CONASF tem como propósito traçar estratégias coletivas de enfrentamento ante as ofensivas do governo contra a Previdência pública e o desmonte do Serviço Social na condição de serviço previdenciário, assim como, às medidas institucionais que precarizam o trabalho das/os Assistentes Sociais em suas diferentes dimensões. Nesse sentido, todas as “orientações” apresentam diretrizes e pontuam ações concretas de resistência coletiva frente a esse cenário.

Compreende-se que a história se move pela ação concreta dos homens enquanto sujeitos históricos e que as contradições da realidade vivida oportunizam esse movimento. Rejeita-se, portanto, a ideia da naturalidade da história que passa diante os olhos, bem como, da pretensa neutralidade que ela sugere. Nessa perspectiva, as “orientações” apontam para a participação política dos profissionais, enquanto protagonistas da história e dos rumos políticos do país, como classe trabalhadora, de uma profissão que, desde que rompeu com o conservadorismo,

vem compondo ao lado dos setores progressistas da sociedade, a luta por uma sociedade mais justa (MARX, 1996; IAMAMOTO, 2017).

A realidade presente e a construção do futuro são constituídas pelo legado do passado, o qual deve ser analisado em seus movimentos contraditórios. A história se repete como em 1998, era privatista de FHC. Atentando-se para o que ocorreu nesse período, as “orientações” reforçam a luta histórica das/os Assistentes Sociais na defesa do Serviço Social previdenciário e da política pública de previdência social.

Ao longo de seus 72 anos na Previdência Social, o Serviço Social foi marcado pela luta e resistência, e não será agora que perderemos de vista o passado que nos possibilitou estar aqui. Prosseguiremos nessa história lutando contra essas tentativas de desmonte do Estado, das políticas sociais, dos direitos previdenciários e do Serviço Social na previdência (Orientação nº 2, 2016, p.4).

Quanto a proposta da EC nº287/2016, que trata da reforma da previdência, as “orientações” assumem posicionamento firme quanto ao compromisso histórico do Serviço Social do INSS, em manter postura intransigente contra qualquer forma de violação de direitos. Para tanto, orienta a categoria a somar-se aos movimentos sociais e à luta geral dos trabalhadores na condição de classe trabalhadora, participando e organizando ações contra a reforma da previdência, bem como, instrumentalizando a população através da socialização do conhecimento sobre a política e denunciando seu desmonte, no bojo da política econômica de ajuste fiscal. Na primeira “orientação” emitida, ou seja, na de nº 01, de imediato são propostas ações concretas de articulação e organização política, dentre elas:

Articular em todas as gerências executivas ações de socialização de informações com a população, denunciando o desmonte da seguridade social, em especial, a reforma da previdência, a forma equivocada de revisão dos BILDs e o esvaziamento do Serviço Social e Reabilitação Profissional; Retomar o contato com os movimentos sociais e demais organizações da classe trabalhadora para pensar estratégias coletivas de resistência e luta, propondo a radicalização e ações coordenadas de ocupação das agências, superintendências e direção central do INSS, mobilizando para a greve geral; Denunciar em todos os espaços de organização e instâncias de luta, o estabelecimento do “ato médico” dentro do INSS, comandado pela ANMP; Buscar os conselhos de direitos, de âmbito municipal e estadual, para expor as ameaças postas à previdência social, ao modelo social da avaliação da pessoa com deficiência, o aumento da idade para concessão de benefícios para idosos e a redução no valor do BPC, solicitando o apoio e a manifestação pública destes espaços e a construção coletiva da resistência a tais retrocessos (Orientação nº 1, 2016, p. 1-2).

Ressalta-se que as ações propostas estão em consonância com o que preconiza a MTMSS, quanto a sua concepção de Previdência Social, que remete a um modelo público, universal, descentralizado, democrático, redistributivo e que garanta a manutenção digna do trabalhador e de sua família, sob o controle dos usuários (MPAS/INSS, 1995). Também se vinculam aos objetivos do Serviço Social no INSS propostos pela Matriz, quais sejam:

[...] 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; 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 (MPAS/INSS, 1995, p. 13).

Nessa perspectiva, reforçam as ações profissionais dispostas na Matriz, como a socialização das informações previdenciárias, fortalecimento do coletivo e assessoria, tratadas no capítulo II dessa dissertação. Reitera-se que a MTMSS é expressão do projeto ético-político que norteia a profissão, por conseguinte, afirma-se que as “orientações” estão assentadas nos princípios do projeto profissional hegemônico, sendo este a referência para traçar as estratégias de enfrentamento e tensionamento frente a projetos societários que propõe a regressão dos direitos sociais na atualidade.

Quanto às ofensivas ao Serviço Social no âmbito da instituição, estas tensionam o cotidiano de trabalho das/os Assistentes Sociais à medida que se contrapõe ao projeto profissional, e nesse sentido, as “orientações” sugerem que inicialmente os profissionais analisem criticamente as demandas colocadas pela instituição. Salienta-se que as demandas sob as quais as/os Assistentes Sociais atuam, advém das necessidades sociais dos/as trabalhadores/as, entretanto, são reelaboradas pelas instituições empregadoras. Como responsáveis pela prestação dos serviços e atendimento atinentes a essas demandas, as instituições “recortam as expressões da questão social” e requisitam respostas dos profissionais às suas demandas institucionais (IAMAMOTO, 2017; TRINDADE, 2015).

É da instituição que saem as requisições profissionais, que devem ser analisadas por nós na sua pertinência, se as respostas que vamos construir são a essas requisições ou se a outras que não foram postas. As demandas institucionais são filtros dos conflitos que perpassam as demandas sociais, as quais advém das necessidades sociais de classe, falamos aqui das demandas da classe trabalhadora. Equivocadamente, parece que a demanda é da política, do projeto, do instrumento a ser preenchido nos serviços sociais. Por isso, é necessário interpretar a demanda e as requisições (TRINDADE, *Ibid.*, p. 58).

As respostas profissionais às requisições institucionais passam pela autonomia profissional, consubstanciada no projeto ético-político, sendo necessária a interpretação e análise crítica por parte das/os Assistentes Sociais, bem como ser realizado movimento visando o seu esclarecimento de forma documentada.

Assim, caso algum/a profissional seja pressionada/o pelo seu gestor para atividades estranhas ao seu fazer profissional, a primeira medida a ser adotada é SOLICITAR POR ESCRITO (formalmente, através de e-mail, memorando, ofício etc.) O QUE O MESMO ESTÁ LHE DEMANDANDO. Em seguida, responder ao mesmo, após receber a demanda por escrito, que irá analisar a demanda. Neste momento, o profissional deverá responder ao gestor, também formalmente e fundamentado (com base nos documentos e legislação, apontados nesta nota), que tais demandas não constam na relação de atribuições privativas e competências dos assistentes sociais do

INSS e que por isso não será possível atender tal demanda (Orientação nº 15, 2017, p. 5, grifos do autor).

As “orientações” indicam ainda, que ao identificar a demanda indevida e/ou caso se mantenha a pressão para sua realização mesmo após manifestação fundamentada, as/os Assistentes Sociais também acionem os respectivos Conselhos Regionais de Serviço Social e os Sindicatos por ramo de atividade, levando a demanda e buscando orientações quanto aos procedimentos a serem adotados, além de se informar sobre as ações coletivas que vem sendo realizadas em todo o país. Nos casos onde as agendas de avaliações não estejam sob controle das “Assessoras Técnicas” (AT), e sim da área médica, que se proceda denúncia ética junto ao CRESS, por exercício ilegal da profissão, uma vez que a gestão das agendas de avaliação social é uma atribuição privativa de assistentes sociais que se encontrem como “Responsáveis Técnicas do Serviço Social”, cargo que, apesar de alterado para AT no regimento, mantém-se no Manual Técnico do Serviço Social.

As “orientações” ressaltam que os profissionais não devem aceitar a imposição de práticas estranhas ao exercício profissional, que firam a lei de regulamentação da profissão e o Código de Ética do Assistente Social, ou seja, que mantenham sua autonomia profissional, atentando-se para a caracterização de desvio de função e situações que configurem assédio moral.

Outra questão que impacta na autonomia profissional é a situação específica da ingerência da área médica sobre o tempo de realização da avaliação social do BPC, conforme anteriormente mencionado. A orientação é de que os profissionais “mantenham o tempo de atendimento tecnicamente necessário para realizar uma avaliação de qualidade e que contemple todas as intervenções profissionais necessárias ao usuário naquele momento” (Orientação nº 20, 2018, p. 8). A “orientação” nº 20 estimula que os profissionais dialoguem com gestores das agências (área administrativa), demonstrando as implicações que a redução do tempo tem na qualidade do trabalho e a responsabilidade técnica implicada no processo de avaliação. Assim como, em caso de remarcação do atendimento por falta de tempo hábil para a conclusão da avaliação, seja emitida carta aberta à população, elaborada pela CONASF, explicando os motivos dessa remarcação, do não atendimento à sua demanda e a quem cabe a responsabilidade por tal procedimento.

É fundamental dialogar com a população usuária no sentido de explicar como tem se dado o desmonte da previdência pública, as ingerências políticas no INSS e o ataque na previdência, bem como, de como isto vem prejudicando a população usuária em seus direitos, inclusive neste direito de ser atendido com qualidade técnica e profissionalismo (Orientação nº 20, 2018, p. 5).

Por fim, o que mais se evidencia nas “orientações a categoria” é o chamamento dos profissionais para a organização coletiva, como estratégia de resistência frente aos ataques ao Serviço Social, seja junto às suas equipes, seja na articulação política com as entidades representativas da categoria (Conselhos e Sindicatos) ou na mobilização junto à população usuária, como forma de coletivizar as demandas e somar forças para o seu enfrentamento.

Aos/às colegas Assistentes Sociais, lembramos que nossa resistência a esses ataques se dará por meio da nossa organização e luta, por um Serviço Social previdenciário de qualidade e em consonância com as necessidades da população usuária e o projeto ético-político da profissão. Em nenhuma hipótese os/as profissionais devem aceitar a imposição de práticas estranhas ao exercício profissional. É preciso sair do isolamento, buscar o fortalecimento do coletivo e acionar as entidades representativas da categoria, conjunto CFESS/CRESS, bem como os sindicatos locais e a Comissão Nacional de Assistentes Sociais da FENASPS, para que sejam tomadas as devidas e imediatas medidas (Orientação nº 21, 2018, p. 6).

O Serviço Social do INSS, seja na condição de serviço previdenciário, enquanto direito dos trabalhadores, seja como área especializada, reconhecida e legitimada na divisão social e técnica do trabalho, vive na cena contemporânea, um aprofundamento da tensão entre seu projeto profissional e os projetos políticos institucionais mediados pelo Estado. A proposta político-econômica de inspiração neoliberal implementada no Brasil a partir da década de 90, comprometida com os organismos financeiros, que passam a definir ajustes nos gastos públicos com a área social, é retomada com intensidade a partir do golpe político-parlamentar de 2016. O gradual desmonte da política de Previdência Social, por meio de reformas e capitalização de seus recursos, é premente na contrarreforma do Estado. O projeto profissional do Serviço Social nesse cenário é tomado pelos setores conservadores como “descartável”, razão das inúmeras tentativas de descaracterização do seu fazer profissional e das ameaças a sua extinção enquanto direito social da população no âmbito do INSS.

A organização da categoria nesse momento é imperativo para o enfrentamento dos obstáculos vivenciados no cotidiano de trabalho. São necessárias estratégias de articulação entre os próprios profissionais do INSS, destes junto a entidades representativas, movimentos sociais, entre outros atores políticos, que possibilite a publicização e problematização dos desafios que se apresentam. Estes devem ser analisados criticamente à luz do projeto ético-político profissional, enquanto balizador da direção social e sob o qual deve sustentar-se a luta da categoria.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A emergência do Serviço Social na política de Previdência Social remete a própria expansão da política como resposta do Estado à questão social, que assume características particulares nas décadas de 1930 e 1940. Nesse período, surge a necessidade do trabalho especializado do Serviço Social para atender as demandas institucionais, advindas da agudização do conflito entre capital e trabalho. Com a expansão industrial e a urbanização, o Estado vai incorporando as reivindicações de segmentos de trabalhadores expressivos para o funcionamento da economia no Brasil. Com isso, a política de Previdência Social expande o atendimento à população, que nessa época ainda é marcado pela oferta de programas assistenciais e de saúde. Nesse contexto, as instituições previdenciárias estimularam, inclusive, os trabalhadores da política a realizarem formação em Serviço Social, potencializando a legitimidade da profissão no Brasil. A profissionalização do Serviço Social conflui com o desenvolvimento da Previdência Social, ao passo que se observa na apreensão da história, que a trajetória da profissão na instituição confunde-se com a própria história da política.

Com o decorrer do tempo, após o período de sua institucionalização, o Serviço Social vai se legitimando no espaço institucional através das normatizações que estabelecem suas competências, mas principalmente pela elaboração de seu primeiro plano de trabalho (PBA – 1972). Ainda que, calcado no conservadorismo da profissão no Brasil, que hegemonicamente atuava sob a perspectiva “modernizante”, está é uma fase de amadurecimento do Serviço Social no espaço institucional, uma vez que afirma sua especialidade, resguardadas as concepções teóricas da época. Esse cenário passa a se alterar no final da década de 1970, com a implementação do SINPAS, que separa a concessão dos benefícios da prestação dos serviços, reforçando a lógica do seguro social. A reforma institucional configura-se como um dos desafios enfrentados pela profissão na instituição, à medida que são extintos os Centros de Serviço Social, que estrategicamente elaborou um novo plano de trabalho para manter o espaço conquistado.

Observa-se assim, que de acordo com os interesses da política econômica do país, as políticas sociais se reorganizam, afastando-se da concepção assentada nas necessidades sociais como direitos sociais de cidadania, o que inevitavelmente reflete no espaço sociocupacional do Serviço Social nessas políticas. Em alguns períodos históricos específicos, essas contradições se aprofundam, como é o caso do contexto político em que se estruturou o SINPAS, que não por acaso configura-se como uma época de abertura econômica para o capital estrangeiro, o qual sabe impor suas exigências em políticas alheias.

Outra conjuntura dramática para o Serviço Social do INSS foi a era FHC, auge das políticas econômicas privatistas, que levaram à realização da mais impactante reforma da previdência. Esse momento, entretanto, apresenta características singulares, pois tem-se o início mais efetivo da contrarreforma do Estado imbricado à reestruturação da produção, que terá seus desdobramentos no Brasil especialmente no final da década de 90. Novamente, por nenhuma casualidade, há a tentativa de extinção do Serviço Social enquanto serviço previdenciário, *status* adquirido no bojo da implementação dos princípios constitucionais, consubstanciados no caso da previdência social, na lei 8.231/91 que lhe regulamenta.

Entende-se que o ingresso de um número expressivo de Assistentes Sociais no INSS, em 2009, foi fruto de uma conquista da categoria, a partir da organização dos setores representativos do Serviço Social brasileiro e que encontram eco no contexto de um governo de caráter democrático. Esse momento, expressou o resgate do significado histórico da profissão na política, conforme aqui mencionado. Entretanto, o trabalho profissional tem sido marcadamente um espaço de tensão e disputa de perspectivas de projetos societários distintos.

O que se depreende da história, é a intenção de “descartabilidade” do Serviço Social com o avanço da política econômica liberal, especialmente na sua fase “neo”, que sacramenta os interesses do capital, representado nesse ciclo pelo mercado financeiro. Descartabilidade essa, que muito tem a ver com sua estruturação na instituição, seja como seção, setor, principalmente na sua condição atual, como serviço previdenciário, direito garantido em lei, e acima de tudo, com o seu papel institucional de defesa dos direitos previdenciários. Afirma-se isso, porque o trabalho das/os Assistentes Sociais pode ser absorvido por outros espaços sociocupacionais no âmbito institucional, pois ainda não é possível negar seu valor de uso e sua necessidade em alguma medida para instituição, até mesmo pela configuração de suas demandas e de sua missão. Especialmente, na atualidade, consta-se que é sua estrutura, organização e “poder” (aos olhos da gestão da política de previdência) e principalmente a sua condição de direito, que está sendo desmontada em meio à tentativa de também descartabilidade das políticas sociais, dos direitos sociais, dos sujeitos sociais na perspectiva de sua emancipação. Nesses tempos nefastos, é praticamente a vida humana que se descarta.

A tensão “natural” entre o projeto profissional crítico e o projeto institucional, que se explicitam nos conceitos atribuídos à política de previdência social, de um lado pela perspectiva da previdência pública, parte indissociável da proteção social necessária e legítima da classe trabalhadora, e de outro, visto pela lógica de mercado e da meritocracia, acirra-se na conjuntura política forjada a partir de 2016. Pode-se dizer que a cena está tão crítica, que diferentemente

de 1998, o ataque ao Serviço Social opera-se mais fortemente no âmbito institucional, reflexo do espraiamento das forças conservadoras que ecoaram no INSS, ganhando literalmente o poder no contexto do governo ilegítimo de Michel Temer.

Nessa dissertação, a análise das “orientações à categoria” emitidas pela CONASF não deixa dúvidas de que a nefasta proposta de reforma da previdência barrada pelas manifestações sociais e pela impopularidade do governo em 2016, está sendo operada de forma sorrateira, “por dentro” da política de previdência e de seu órgão executor. E ainda, que os ataques ao Serviço Social lhe atingem duplamente: como serviço previdenciário, “inútil” nesse cenário, mas sobretudo, em sua especificidade, por meio da ingerência da área médica sobre o Serviço Social. Algumas “orientações” apontam, inclusive, para uma ingerência médica sobre a instituição como um todo, atingindo as diversas áreas dos setores administrativos.

A reatualização do desmonte do Serviço Social, a que se refere o capítulo III dessa dissertação, conflui para essa lógica de raciocínio, qual seja essa nova configuração apresentada, que aponta para a desestruturação e o esvaziamento do Serviço Social em sua essência, na impossibilidade de extingui-lo de pronto. Até mesmo a tentativa de “extinção” pela alteração do regimento interno institucional, o qual, num “jogo de palavras” tenta rebaixar o Serviço Social para a atividade de avaliação social, é sutil e articulada internamente pela Direção de Saúde do Trabalhador. A proposta de tornar a avaliação social facultativa na caracterização da deficiência para fins de acesso ao BPC indica claramente o ataque à concepção do Serviço Social. Há em curso um processo de descaracterização da profissão que tem como objetivo “desmontar” o serviço previdenciário. Considerando todas as medidas institucionais articuladas pela área médica, analisadas nas “orientações”, reforça-se que há nítida tentativa de implantação da tese do ato médico na instituição, como expressão do conservadorismo que opera na perspectiva da restrição do acesso aos direitos previdenciários.

Ressalta-se que a própria negativa da instituição quanto a solicitação para a realização da pesquisa empírica, que previa a participação das/os Assistentes Sociais da região Sul nesse estudo, demonstra a ilegitimidade dada ao Serviço Social pela área de Saúde do Trabalhador, restringindo a produção do conhecimento na área de Serviço Social. Assim como, fica evidente seu conservadorismo quando usa como justificativa que os resultados da pesquisa podem gerar conflitos de interesses políticos e corporativos, e ainda, na possibilidade de vieses no estudo por meio de distorções ou corrompimentos do julgamento dados às respostas dos entrevistados.

Frente ao que foi analisado nas “orientações à categoria” quanto aos desafios enfrentados pelo Serviço Social na cena contemporânea, indaga-se: que valor tem o trabalho das/os Assistentes Sociais que atuam no Serviço Social do INSS?

Responde-se a essa pergunta através do que foi estudado, analisado e problematizado para compor essa dissertação: O Serviço Social é uma profissão que se insere na divisão social do trabalho, pois sua especificidade tem um valor de uso expressivo para a sociedade. Do tradicionalismo ao pensamento crítico, vem produzindo efeitos reais na vida dos sujeitos, incidindo na produção e reprodução das relações sociais por meio da garantia do acesso da população aos seus direitos sociais, materializados em benefícios e serviços. Na Previdência Social, possui uma trajetória de 73 anos, que se confunde com a própria história da política, justamente por sua importância na consolidação dos direitos previdenciários. Nas últimas décadas, através do trabalho pautado pela Matriz Teórico-metodológica de 1994 vem garantindo o acesso da população à política de previdência e contribuindo para a materialização dos princípios constitucionais afetos à Seguridade Social, na perspectiva da proteção social ao trabalho.

Articulado às suas entidades representativas (conjunto CFESS/CRESS) e aos sindicatos por ramo de atividade, vem lutando junto aos movimentos sociais e com a classe trabalhadora, de forma geral, pela Previdência pública e universal. Sua organização e consciência política lhe deu possibilidade de manter seu espaço profissional na década de 1970, barrar sua extinção na década de 1990 e nessa nefasta quadra histórica dos anos 2000, vem, ainda que com dificuldades, resistindo aos inúmeros ataques que vem sofrendo da instituição.

Tendo essa compreensão, propõe-se objetivamente, ante aos resultados dessa pesquisa: a intensificação da organização dos profissionais através da criação e fortalecimento de espaços que propiciem o encontro das/os Assistentes Sociais do INSS, seja no âmbito institucional, seja extra institucionalmente; que as “orientações à categoria” sejam amplamente divulgadas e que os profissionais se apropriem coletivamente do seu conteúdo crítico e propositivo, tendo-as como parâmetro para a resistência que se faz necessária nesse momento; que coletivizem as demandas enviadas, mantendo e fortalecendo a articulação com as entidades, incentivando a participação daqueles profissionais da base que não estão habituados a participar desses espaços; que sejam criados e/ou que se fortaleçam os grupos de trabalho sobre a previdência social e seguridade social; que as Assistentes Sociais que historicamente estiveram na vanguarda sejam chamadas para sensibilizar e construir caminhos coletivos, a partir de sua experiência profissional, às/os Assistentes Sociais mais jovens e com menos experiência; que

se mantenha ao lado dos setores progressistas da sociedade, na luta geral dos trabalhadores, uma vez que sozinhos e isolados na instituição não se avançará e não se garantirá o Serviço Social que se deseja para a população usuária; e principalmente não se deixe o medo que os tempos inspiram nos imobilizar.

A profissão de Serviço Social construiu, ao longo dos anos de sua existência, um projeto profissional que dispõe sobre as atribuições, competências, princípios, valores, base teórica e metodológica, instrumento e técnicas de intervenção, ou seja, tem-se todo um arcabouço, inclusive jurídico e legal que sustentam o nosso compromisso histórico com a classe trabalhadora. Essa é a nossa “arma”. Nesses tempos sombrios que vivenciamos e que há real possibilidade de se aprofundar, o dever do Serviço Social por tudo que aqui foi dito é dizer, sim a democracia e não ao arbítrio. Esse tempo não queremos e não aceitamos. Ele não.

## REFERÊNCIAS

ALVES, G. **A reforma da previdência e o grande assalto ao fundo público no Brasil.** In: O golpe de 2016 e a reforma da previdência: narrativas de resistência. Gustavo Teixeira Ramos et. al. (coords.) Bauru: canal 6, 2017.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho.** São Paulo: Boitempo editorial, 2003.

BAPTISTA, M. V.; FUNHRMANN, S; MARTINELLI, M. L. **Eu amo a Previdência. Eu amo o Serviço Social.** In: Revista Serviço Social e Sociedade n12. São Paulo, 1986.

BERHING, E. R. **O Brasil em Contra-Reforma.** São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em 19 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 611, de 21 de julho de 1992.** Brasília: DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0611.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0611.htm). Acesso em 12 jun 2018

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999.** Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília: DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048compilado.htm). Acesso em 19 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.810, de 19 de junho 2006.** Dispõe sobre o remanejamento de Funções Comissionadas Técnicas - FCT para o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Brasília: DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5810.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5810.htm). Acesso em 16 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 6.214, de 26 de setembro de 2007.** Brasília: DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Congresso/DLG/DLG-186-2008.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Congresso/DLG/DLG-186-2008.html) Acesso em: 15 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016.** Brasília: DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8805.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8805.htm). Acesso em 15 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Edital nº 1 INSS/MPS, de 6 de novembro de 2008.** Brasília: DF. Disponível em [http://www.cfess.org.br/edital\\_inss.pdf](http://www.cfess.org.br/edital_inss.pdf). Acesso em 04 jul. 2018

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.** Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Brasília: DF. 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 17 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm). Acesso em

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília: DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm). Acesso em 19 out. 2017

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os planos de benefícios da previdência e dá outras providências. Brasília: DF. 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm) Acesso em 19 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.317, de 26 de agosto de 2010.** Acrescenta dispositivo à Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993, para dispor sobre a duração do trabalho do Assistente Social. Brasília: DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12317.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12317.htm). Acesso em 14 mai 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.470, de 31 de agosto de 2011.** Brasília: DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12470.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12470.htm). Acesso em: 22 mai 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.842, de 10 de julho de 2013.** Dispõe sobre o exercício da medicina. Brasília: DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12842.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12842.htm). Acesso em set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015.** Brasília: DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13134.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13134.htm). Acesso em 15 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015.** Brasília: DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13135.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13135.htm). Acesso 15 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016.** Brasília: DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13266.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13266.htm). Acesso em 25 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº1729, de 02 de dezembro de 1998.** Brasília: DF. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/106820/medida-provisoria-1729-98>. Acesso em 04 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **PEC nº 241, de 15 de junho de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília: DF. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>. Acesso em 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **PEC nº 287, de 05 de dezembro de 2016.** Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Brasília: DF. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>.

Acesso em 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Portaria MDS nº 414, de 28 de setembro de 2017.** Brasília: DF. Disponível em: <http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/63/MDS/2017/414.htm>. Acesso em 08 ago. 2018

CLARCKE, J; NEWMAN. **Gerencialismo.** Educação real v. 37, nº2, 2012. Disponível em: [http://www.ufrgs.br/edu\\_realidade](http://www.ufrgs.br/edu_realidade). Acesso em 20/08/2018.

BOSCHETTI, I. **A política de seguridade social no Brasil.** In: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

\_\_\_\_\_. **Seguridade Social e projeto ético-político do Serviço Social: que direitos para qual cidadania?** In: Revista Serviço Social e Sociedade nº9. São Paulo, 2004.

BRAGA, L; CABRAL, M. S. R. (orgs.). **O Serviço Social na previdência. Trajetória, projetos profissionais e saberes.** São paulo: Cortez, 2007.

CABRAL, M. S. R. **A Previdência Social e a revisão constitucional.** In: Revista Serviço Social e Sociedade nº44. São Paulo, 1944.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social e Política Previdenciária.** In: Revista Serviço Social e Sociedade nº2. São Paulo, 1979.

\_\_\_\_\_.; DOMINGUES, S. **Previdência Social na era Collor: balanço dos primeiros estragos.** In: Revista Serviço Social e Sociedade nº36. São Paulo, 1991.

CARTAXO, A. M. B. **Análise da Política Previdenciária brasileira na conjuntura nacional – da Velha República ao Estado autoritário.** In: Revista Serviço Social e Sociedade nº40. São Paulo, 1979.

CARTAXO, A. M. B.; MARINA, C. C. P. **Estratégias dos Assistentes Sociais previdenciários sulistas frente ao desmonte do Serviço Social.** In: Sociedade em debate. Pelotas: UCPEL, 2012.

\_\_\_\_\_.; PEREIRA, M. C. C. **O impacto das contrarreformas previdenciárias nas condições de trabalho do Assistente Social no contexto do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS.** São Paulo, 2013. 14º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Lei nº 8.662, de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8662.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8662.html)

\_\_\_\_\_. **CFESS cobra implementação das 30 horas no MPOG e outros órgãos federais.** Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/noticias\\_res.php?id=495](http://www.cfess.org.br/noticias_res.php?id=495)>. Acesso em: 08 jul.2018.

\_\_\_\_\_. **CFESS em defesa do trabalho do assistente social do INSS com autonomia profissional e com a garantia das condições técnicas e éticas.** Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/arquivos/documento\\_cfess\\_reuniao\\_MPS\\_02.02.2010.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/documento_cfess_reuniao_MPS_02.02.2010.pdf)>. Acesso em: 08 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **CFESS se reúne com Ministra de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/noticias\\_res.php?id=404](http://www.cfess.org.br/noticias_res.php?id=404)>. Acesso em: 08 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **CFESS se reúne com Presidência do INSS.** Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/noticias\\_res.php?id=352](http://www.cfess.org.br/noticias_res.php?id=352)>. Acesso em: 08 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **CFESS se reúne com presidente do INSS após encontro com representantes do Fórum de Assistentes Sociais concursados / INSS.** Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/noticias\\_res.php?id=501](http://www.cfess.org.br/noticias_res.php?id=501)>. Acesso em: 08 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Cobertura Completa do Seminário Nacional de Serviço Social na Previdência.** Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/noticias\\_res.php?id=426](http://www.cfess.org.br/noticias_res.php?id=426)>. Acesso em: 08 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Documento Base Serviço Social – INSS-2010: Subsídio dos Assistentes Sociais da Bahia e Sergipe para orientar a luta dos Assistentes Sociais do INSS.** Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/arquivos/documento\\_base\\_bahia\\_se\\_rgipe\\_inss.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/documento_base_bahia_se_rgipe_inss.pdf)>. Acesso em: 08 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Ofício Circular CFESS nº. 017/2008.** Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/arquivos/oficioinss29jan2008.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Por condições técnicas e éticas do exercício profissional dos/as assistentes sociais no INSS.** Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/noticias\\_res.php?id=422](http://www.cfess.org.br/noticias_res.php?id=422)>. Acesso em: 08 jul. 2018

\_\_\_\_\_. **CFESS se reúne com Departamento de Relações de Trabalho do MPOG.** Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/noticias\\_res.php?id=325](http://www.cfess.org.br/noticias_res.php?id=325)>. Acesso em: 08 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Histórico da Luta em Defesa do Concurso Público e de Condições de Trabalho para os/as Assistentes Sociais do INSS.** Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/arquivos/historico\\_defesaAS\\_inss.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/historico_defesaAS_inss.pdf)>. Acesso em: 08 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Parecer jurídico nº 12, de 01 de abril de 2010.** Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/arquivos/parecerjuridico12-2010\\_inss.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/parecerjuridico12-2010_inss.pdf)>. Acesso em 04 jul. 2018

\_\_\_\_\_. **Resolução CFESS nº 273/93, de 13 de março de 1993. Institui o Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais e dá outras providências.** Disponível em: <[www.cfess.org.br/arquivos/CEP\\_1965.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_1965.pdf)>.

CONASF. **Orientação nº1: Nota à categoria.** 2016. Brasília, DF. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B6gKZ4EM6olfUEdQMlcxeDZqS3c/view>>. Acesso em 10 jul. 2018.

CONASF. **Orientação nº2: Não a habilitação de benefícios.** 2016. Brasília, DF. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B6gKZ4EM6olfbXRrandNdzROeVE/view>>. Acesso em 10 jul. 2018.

CONASF. **Orientação nº3: Resgate contemporâneo da organização e luta das (os) Assistentes Sociais do INSS.** 2016. Brasília, DF. Disponível em:

<https://drive.google.com/file/d/0B6gKZ4EM6olfQmliVVA0VG92Njg/view>. Acesso em 10 jul. 2018.

**CONASF. Orientação nº6: Reflexões acerca da Ação Civil Pública nº5044874-**

**22.2013.4.04.7100/RS** 2017. Brasília, DF. Disponível em:

<https://drive.google.com/file/d/0B6gKZ4EM6olfaHlBb0cyd1V3V1U/view>. Acesso em 10 jul. 2018

**CONASF. Orientação nº8: Não a reforma da Previdência!!!** 2017. Brasília, DF. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B6gKZ4EM6olfdkhOaTN3eDFjdnM/view>. Acesso em

**CONASF. Orientação nº9: Agora é guerra!!! As ameaças ao Serviço Social do INSS Não a reforma da Previdência!!!** 2017. Brasília, DF. Disponível em:

<https://drive.google.com/file/d/0B6gKZ4EM6olfS01kOUIyNWFQT28/view>. Acesso 10 jul. 2018

**CONASF. Orientação nº13: INSS Digital: um debate necessário!** 2017. Brasília, DF.

Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B6gKZ4EM6olfRnJVYzVRZTIydnc/view>. Acesso em 10 jul. 2018

**CONASF. Orientação nº15: A comissão nacional de assistentes sociais do INSS alerta!**

2017. Brasília, DF. Disponível em:

<https://drive.google.com/file/d/0B6gKZ4EM6olfU25Ba0xMRENfaDQ/view>. Acesso em 10 jul. 2018

**CONASF. Orientação nº16: Tentativa de extinção do serviço social do INSS – mais um ataque aos trabalhadores (as).** 2017. Brasília, DF. Disponível em:

<http://nosdoinss.blogspot.com/2017/09/tentativa-de-extincao-do-servico-social.html>. Acesso em 10 jul. 2018

**CONASF. Orientação nº17: Vencemos uma batalha, a luta continua!** 2017. Brasília, DF.

Disponível em: <http://nosdoinss.blogspot.com/2017/09/venceos-uma-batalha-luta-continua.html>. Acesso em 10 jul. 2018

**CONASF. Orientação nº20: SERVIÇO SOCIAL DO INSS NA DEFESA DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E IDOSOS: contra o desmonte do benefício de prestação continuada da assistência social (BPC/LOAS) e a restrição e violação de direitos da população!** 2018. Brasília, DF. Disponível em:

<http://nosdosocial.blogspot.com/2018/06/servico-social-do-inss-na-defesa-dos.html?m=1>. Acesso em 10 jul. 2018

**CONASF. Orientação nº21: POR UM SERVIÇO SOCIAL DE QUALIDADE NO INSS: contra a restrição e violação de direitos da população, contra as ingerências na autonomia profissional do/a assistente social e contra o assédio moral!**

2018. Brasília, DF. Disponível em:

<https://nosdosocial.blogspot.com/2018/06/por-um-servico-social-de-qualidade-no.html?m=1>. Acesso em 10 jul. 2018

**CONASF. Orientação nº22: Em defesa da autonomia técnica do serviço social contra a ingerência política/técnica e assédios moral e institucional às/aos assistentes sociais.**

**Nossa resposta é resistir na luta.** 2018. Brasília, DF. Disponível em:

<http://nosdosocial.blogspot.com/2018/09/a-comissao-nacional-lanca-nota-de.html#more>. Acesso em 15 set. 2018

CONSTANTINO, N. S. **Pesquisa Histórica e Análise de Conteúdo: Pertinência e Possibilidades.** Estudos Ibero-Americanos. PUCRS, v. XXVIII, n. 1, 2002.

CORTIZO, M. D M; SARMENTO, H. B. M. **Entrevista com Ana Maria Baima Cartaxo: Previdência Social, história e contradições.** In: Revista Katálysis, v.18, n.2. Florianópolis, 2015.

COSTA. A.F.F. **A reforma da previdência do governo Temer e o enterro da aposentadoria.** In: O golpe de 2016 e a reforma da previdência: narrativas de resistência. Gustavo Teixeira Ramos et. al. (coords.) Bauru: canal 6, 2017.

COUTINHO, C. N. **Notas sobre cidadania e modernidade.** In revista praia vermelha, nº 01 Rio de Janeiro, UFRJ, 1997.

COUTO. B.R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2006.

CRESWELL, J. W. Tradução LOPES, M. **Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto.** Porto Alegre: Artmed, 2010.

DIEHL, A. A; TATIM, D. C. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas.** São Paulo: Prentice Hall, 2004.

DUARTE, A. **O processo de reforma da previdência social pública brasileira: um novo padrão de regulação social do Estado?** In: Revista Serviço Social e Sociedade n73. São Paulo, 2003.

DUARTE, E. E. C; PRADO, F. O. P. **A racionalização do trabalho dos Assistentes Sociais do INSS.** In: Revista Katálysis, v.18, n.2. Florianópolis, 2015.

FEDERAÇÃO NACIONAL DE SINDICATOS DE TRABALHADORES EM SAÚDE, TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Encontro Nacional de**

**Assistentes Sociais do INSS FENASPS** 06 de fevereiro de 2010. Disponível em: <<http://204.3.130.116/noticias/10022010encontro.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

GADOTTI, Moacir. **Transformar o Mundo**. São Paulo: FTD, 1989.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

IAMAMOTO, Marilda Vilella. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 12.ed. São Paulo, Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. **80 anos do Serviço Social no Brasil: a certeza na frente, a história na mão**. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 128. São Paulo: Cortez, 2017.

\_\_\_\_\_. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em Tempo de Capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2010.

LINDNER, J. R. D. **A reforma da previdência e o funcionalismo público: uma leitura a partir da Reforma do Estado**. In: Revista Katálysis, n.4. Florianópolis, 1999.

MACÁRIO, E; ROCHA, F. R. F. **Padrão atual de acumulação de capital, mundo do trabalho e reestruturação da previdência social no Brasil**. In: Revista Katálysis, v.18, n.2. Florianópolis, 2015.

MARX, Karl. **O Capital**. Livro I. Nova Cultural, 1996.

MATTOS, F. **Do conservadorismo à tradição marxista: rumos políticos do Serviço Social no INSS**. In: Revista Katálysis, v.18, n.2. Florianópolis, 2015.

MEIRINHO, A. G. S. **O novo desenho do benefício assistencial de prestação continuada a partir da PEC nº 287/2016: retrocesso social por violação do mínimo existencial e a desconsideração sistêmica da seguridade social**. In: O golpe de 2016 e a reforma da previdência: narrativas de resistência. Gustavo Teixeira Ramos et. al. (coords.) Bauru: canal 6, 2017.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 2000.

MORAES, R. **Análise de conteúdo: Possibilidades e limites**. In: **Paradigmas e metodologias de pesquisa em educação**. AMARAL, M. E. Porto Alegre: Edpuers, 1994.

MOREIRA, M. C. **O Serviço Social do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS a partir da década de 90: uma análise da implantação da Matriz Teórico-metodológica**. Rio de

Janeiro, 2005. Dissertação (mestrado em Serviço Social) – faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

MOREIRA, M. C. **Questões ético-políticas postas ao trabalho do/a assistente social na previdência social.** In: 2º seminário nacional de serviço social na previdência social. CFESS, 2014.

MPAS/INSS. **Matriz Teórico-metodológica do Serviço Social na Previdência Social.** – Brasília: MPAS, 1995.

NETTO, J. P. **A construção do projeto ético-político do Serviço Social.** In: MOTA, A. E. (org). Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional. São paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao estudo do método de Marx.** - 1.ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2011.

\_\_\_\_\_. **Transformações societárias e Serviço social. Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil.** In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo, 1996, n. 50, ano XVII.

PEREIRA, P. A. P. **Concepção de bem-estar (social) em Marx.** In: PEREIRA, P. A. P e PEREIRA, C. A (org.). Brasília: Ícone Gráfica e Editora, 2010.

\_\_\_\_\_. **Estado, sociedade e esfera pública.** In: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

\_\_\_\_\_. **Política Social: temas e questões.** São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, C.P. **Proteção social no capitalismo: críticas a teorias e ideologias conflitantes.** São Paulo: Cortez, 2016.

POCHMANN, M. **Força e fraqueza do capitalismo industrial no Brasil.** In: Brasil sem industrialização: a herança renunciada [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016, pp. 66-104.

PRATES, J.C; PRATES, F. C. **Problematizando o uso da técnica de análise documental no Serviço Social e no direito.** In: Revista Sociedade em debate, 15(2). Pelotas: UCPEL, 2009.

REIDEL, T. **O projeto ético-político e suas implicações no trabalho e na formação profissional.** In: LEWGOY, A. M. B; CARLOS, S. A. (org.). Porto alegre: Prorext/UFRGS, 2014. Supervisão em Serviço Social: uma perspectiva de formação permanente

RODRIGUES, A. J. **As mulheres nessa reforma da previdência.** In: O golpe de 2016 e a reforma da previdência: narrativas de resistência. Gustavo Teixeira Ramos et. al. (coords.) Bauru: canal 6, 2017.

SALVADOR, E. **Implicações da reforma da Previdência sobre o mercado de trabalho.** In: Revista Serviço Social e Sociedade n81. São Paulo, 2015.

SANTOS, A. V. **Reforma da previdência rural: prejuízo social e econômico para o Brasil** In: O golpe de 2016 e a reforma da previdência: narrativas de resistência. Gustavo Teixeira Ramos et. al. (coords.) Bauru: canal 6, 2017.

SARMENTO, H. B. de M.; CORTIZO, M. D. C. **Entrevista com Ana Maria Baima Cartaxo: Previdência Social, história e contradições.** Rev. katálysis, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 267-274. 2015 Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-49802015000200267&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802015000200267&lng=en&nrm=iso). Acesso em 19/10/2017.

SILVA, A. A. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado.** São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, M. L. L. **70 anos do Serviço Social na previdência: luta pela efetivação da seguridade social no Brasil.** In: 2º seminário nacional de serviço social na previdência social. CFESS, 2014.

\_\_\_\_\_. **Cidadania, Globalização e Previdência Social.** In: Revista Serviço Social e Sociedade n68. São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_. **O trabalho cotidiano: atribuições e competências na perspectiva de ampliação de direitos.** Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/arquivos/slide\\_marialucialopes.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/slide_marialucialopes.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Previdência Social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização.** São Paulo: Cortez, 2012.

SIMIONATTO, I. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, a influência no serviço social.** São Paulo: Cortez, 2011.

TEIXEIRA, A. M. P. T. **Reforma e contra-reforma da Previdência Social no Brasil.** In: Revista Katálysis, n.5. Florianópolis, 2001.

TEIXEIRA, J. B; BRAZ, M. **O projeto ético-político do Serviço Social.** In: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

TRINDADE, R. L. P. **Questões ético-políticas postas ao trabalho do/a assistente social na Previdência Social.** In: 2º seminário nacional de serviço social na previdência social. CFESS, 2014.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social.** São Paulo: Cortez, 2007.

YAZBEK. M. C. **Fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social.** In: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

