

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

LYDIMARA LAMARCA ENNES

**TRABALHO E SERVIÇO SOCIAL:
o trabalho do assistente social na Previdência Social brasileira no contexto da contra-
reforma do Estado**

**JUIZ DE FORA
2012**

LYDIMARA LAMARCA ENNES

**TRABALHO E SERVIÇO SOCIAL:
o trabalho do assistente social na Previdência Social brasileira no contexto da contra-
reforma do Estado**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social, sob orientação da Prof^a. Dr^a. Maria Rosângela Batistoni.

**JUIZ DE FORA
2012**

Lydimara, Lamarca Ennes.

Trabalho e Serviço Social: o trabalho do assistente social na
Previdência Social brasileira no contexto da contra-reforma do
Estado / Lydimara Lamarca Ennes. 2012.
197 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social)-Universidade Federal
de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

1. Serviço Social. 2. Estado. 3. Previdência Social.

LYDIMARA LAMARCA ENNES

**TRABALHO E SERVIÇO SOCIAL:
o trabalho do assistente social na Previdência Social brasileira no contexto da contra-
reforma do Estado**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social, sob orientação da Prof^a. Dr^a. Maria Rosângela Batistoni.

Aprovada em 19 de Dezembro de 2012

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria Rosângela Batistoni (Orientadora)
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dra. Mônica Maria Torres de Alencar
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Profa. Dra. Leila Baumgratz Delgado
Universidade Federal de Juiz de Fora

Aos meus pais, certeza de amor.
Ao Vitor, parte de mim, meu eterno amor.

“O correr da vida embrulha tudo, a vida
é assim: esquenta e esfria, sossega e
depois desinquieta. O que ela quer da
gente é coragem”.

Guimarães Rosa

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais pelo apoio constante na vida, referência de amor, carinho, compreensão, colo... Em especial a minha mãe, parceira de todas as horas, com quem dividi meus momentos de angústia, dúvidas e incertezas, com seus gestos de carinho, cuidado e seu grande conhecimento teórico acerca desse objeto de estudo, incentivou esse trabalho a acontecer. Meu exemplo de profissional e de vida!

Ao Vitor, meu querido esposo, por ter me dado a mão, por ter permanecido ao meu lado em todos os momentos de alegrias e de dificuldades, compreendendo as minhas ausências e, me dando o suporte fundamental para que eu pudesse concluir este trabalho. Meu porto seguro e referência sempre!

Aos meus irmãos e sobrinho pela força e apoio, por serem minha família, minha certeza de estar no mundo.

À querida orientadora Rosângela pela condução deste processo com carinho, firmeza, respeito, enorme sabedoria e competência. Agradeço pela atenção e dedicação para comigo.

Às queridas amigas da turma de mestrado da UFJF pelo presente da companhia em sala de aula, pelo partilhar das descobertas, das trocas, das dúvidas, dos medos e pelas palavras amigas. Especialmente, a Alessandra, amiga fundamental e com certeza para toda a vida, pelo carinho e incentivo.

Às amigas da turma de mestrado da UERJ, pelo incentivo, apoio e carinho. Em especial, Sulamita e Patrícia.

À Mônica, pela generosidade, sempre disposta a ajudar no que fosse preciso.

À Heloísa, por sempre me “socorrer”, pela paciência, atenção, carinho sempre dispensados a mim. Agradeço pelo zelo e atenção na revisão da ABNT e textual.

Às assistentes sociais que participaram das entrevistas qualificadas, agradeço pela dedicação e disponibilidade em contribuir.

Às assistentes sociais Ana Arraes e Marinete Cordeiro, referências nacionais do Serviço Social na Previdência Social, pela disponibilidade, atenção e pelas valiosas contribuições e ensinamentos que enriqueceram esta dissertação, com todo o seu acúmulo teórico e político.

Às professoras examinadoras Leila Delgado e Mônica Alencar, por terem participado da minha Banca de Qualificação e pela leitura e apontamentos preciosos para a finalização desta Dissertação.

Aos professores do mestrado pelos ensinamentos, agradeço pelo amadurecimento profissional.

Não poderia deixar de agradecer a Beth, secretária do Mestrado, pela paciência, atenção e incentivo.

À Capes pelo financiamento do estudo.

À Deus que me guia e me ilumina.

A todos que contribuíram com esse estudo, que torceram por mim e que sentiram orgulho dessa vitória! Agradeço com imensa alegria!

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABEPSS - Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social

ACS – Agente Comunitário de Saúde

AGU - Atendimento Geral ao Usuário

ANFIP - Associação Nacional dos Fiscais da Previdência

APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

APS - Agência da Previdência Social

ARENA - Aliança Renovadora Nacional

ART – Artigo

BH – Belo Horizonte

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CAPs – Caixas de Aposentadoria e Pensão

CEME - Central de Medicamentos

CFAI - Centro de Formação e Aperfeiçoamento do INSS

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

CID10 – Classificação Internacional de Doenças

CIF - Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidades e Saúde

CNT - Conselho Nacional do Trabalho

CNTSS – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social.

COBAP - Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas

CONASSS – Congresso Nacional de Serviço Social em Saúde

CONTAG - Confederação dos Trabalhadores na Agricultura

CRESS – Conselho Regional de Serviço Social

CUT - Central Única dos Trabalhadores

DAS - Direção e Assessoramento Superior

DATAPREV - Empresa de processamento de Dados da Previdência Social

DIRSAT - Diretoria de Saúde do Trabalhador

DNPS - Departamento Nacional da Previdência Social

DOU - Diário Oficial da União

DSS – Divisão do Serviço Social

EAD/INSS – Educação à Distância/Instituto Nacional do Seguro Social

EC – Emenda Constitucional

ENPESS – Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social

EUA – Estados Unidos da América

ESF – Estratégia Saúde da Família

FENASPS - Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social.

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FPAS - Fundo de Previdência e Assistência Social

FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

FUNRURAL – Fundo do Trabalhador Rural

GEX - Gerência Executiva

GEXJF – Gerência Executiva de Juiz de Fora

GTI - Grupo de Trabalho Interministerial

IAPAS - Instituto de Administração Financeira da Previdência Social

IAPB - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários

IAPC - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciais

IAPI - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários

IAPM - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos

IAPs – Institutos de Aposentadoria e Pensão

INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPASE - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado

IPC - Índice de Preços ao Consumidor

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

MARE - Ministério de Administração da Reforma do Estado

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome

MEC – Ministério da Educação

MP – Medida Provisória

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

MPC – Modo de Produção Capitalista

MPOG- Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

MPS – Ministério da Previdência Social

MT – Mato Grosso

MTPS - Ministério do Trabalho e Previdência Social

NATES/UFJF - Núcleo de Assessoria e Estudos em Saúde da Universidade Federal de Juiz de Fora

OI – Orientação Interna

OIT - Organização Internacional do Trabalho

OMS – Organização Mundial de Saúde

ONGs – Organizações Não-Governamentais

OP - Orientador profissional

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

OS – Ordem de Serviço

PBA – Plano Básico de Ação

PDRE - Plano Diretor de Reforma do Estado

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PES/PEP - Programa de Estabilidade Social / Programa de Educação Previdenciária

PIB – Produto Interno Bruto

PRORURAL - Programa de Assistência ao Trabalhador Rural

PT – Partido dos Trabalhadores

REVBPC – Revisão de Benefício de Prestação Continuada

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RP – Reabilitação Profissional

RPPS - Regime Próprio da Previdência Social

RT – Responsável Técnico

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESC – Serviço Social do Comércio

SESI – Serviço Social da Indústria

SIASS / MPS - Subsistema Integrado de Atenção a Saúde do Servidor/ Ministério da Previdência Social

SINDSPREV – Sindicato dos Trabalhadores Públicos Federais em Saúde e Previdência Social.

SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SINSPREV/SP - Sindicato dos Trabalhadores em Saúde e Previdência no Estado de São Paulo

SS/RT – Serviço Social/Responsável Técnica

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

UAPS – Unidade de Atenção Primária à Saúde

UFAL – Universidade Federal do Alagoas

UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora

UNAFISCO - Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal

RESUMO

O presente estudo trata do trabalho do assistente social na Previdência Social brasileira no contexto da contra-reforma do Estado. Analisamos as condições de trabalho, os desafios, os limites e possibilidades estabelecidos ao exercício profissional, a partir da contra-reforma do Estado e da Previdência Social. Na década de 1990 -, período em que houve adesão ao neoliberalismo no Brasil - ocorreu uma nova configuração da organização do trabalho, marcada por maior precarização e flexibilização das relações de trabalho e reestruturação do Estado no ajuste neoliberal. Especificamente na Previdência, analisamos a sua construção e desconstrução do início da Proteção Social à contra-reforma, configurando o desmonte nos direitos sociais do trabalho e profundas consequências em relação às condições de trabalho dos assistentes sociais no INSS. Para isso realizamos uma pesquisa bibliográfica e uma densa pesquisa documental, mediante análise de legislações, Leis, Decretos, Decretos-Lei, Resoluções, Portarias, Ordens de Serviço da Previdência Social e do Serviço Social do INSS. Complementando o estudo, realizamos entrevistas qualificadas complementares à análise dos limites e possibilidades do exercício profissional no espaço sócio-ocupacional previdenciário.

Palavras chaves: Serviço Social, trabalho, Estado e Previdência Social.

ABSTRACT

This study deals with the work of the social worker in the Brazilian Social Security in the context of counter-reform. We analyze the working conditions, the challenges, possibilities and limits established to professional practice, from the counter-reform and Social Security. In the 1990s - the period in which there was adherence to neoliberalism in Brazil - was a new configuration of work organization, marked by greater flexibility and precariousness of labor relations and restructuring of the state in neoliberal adjustment. Specifically in Social Security, analyzed the construction and deconstruction of the beginning of Social Protection to counter-reform, setting the dismantling social rights of labor and profound consequences in relation to the working conditions of social workers in Social Security. For this we conducted a literature search and a dense document research, through analysis of laws, Laws, Decrees, Decrees, Resolutions, Ordinances, Orders of Social Welfare and Social Work INSS. Complementing the study, we conducted interviews to qualified complementary analysis of the limits and possibilities of professional practice within the socio-occupational pension.

Keywords: Social Work, Work, and Welfare State.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	14
CAPÍTULO I – TRABALHO, ESTADO E CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO	21
1.1) Reflexões sobre a reestruturação do capital e as mudanças no mundo do trabalho.....	22
1.2) Neoliberalismo: <i>o capital sem controles sociais mínimos</i>	36
1.3) As particularidades do Neoliberalismo no Brasil: a contra-reforma do Estado.....	42
CAPÍTULO II – A PREVIDÊNCIA SOCIAL: SEU PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E DESCONSTRUÇÃO NO BRASIL	49
2.1) Do início da Proteção Social à Constituição Federal de 1988.....	49
2.2) A Previdência Social na Constituição Federal de 1988 e a Seguridade Social.....	59
2.3) A contra-reforma da Previdência Social brasileira: da proteção ampla à lógica do mercado.....	68
2.4) Previdência Social e Trabalho: as interfaces dessa relação no Brasil.....	82
CAPÍTULO III – O ESPAÇO SÓCIO-OCUPACIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NA PREVIDÊNCIA SOCIAL	91
3.1) O Serviço Social como especialização do trabalho coletivo na sociedade capitalista.....	91
3.2) A tensão entre a condição de trabalhador assalariado e o projeto profissional.....	95
3.3) A emergência, a instauração e a trajetória do Serviço Social na Previdência Social.....	113
3.4) Matriz Teórico Metodológica: a afirmação profissional na efetivação de direitos previdenciários.....	120
3.5) A contra-reforma da Previdência e os impactos no trabalho do assistente social.....	130
3.6) Os desafios e possibilidades do Serviço Social na Previdência Social.....	147
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	166
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	170

ANEXOS	181
ANEXO 1 – Leis, Decretos, Decretos-Lei, Resoluções, Portarias, Ordens de Serviço.....	182
ANEXO 2 - Roteiro de Entrevista	188
ANEXO 3 - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	190
ANEXO 4 – Manual Técnico do Serviço Social – 2012 – Capítulo III.....	191

APRESENTAÇÃO

As modificações ocorridas no mundo do trabalho, na esfera do Estado e conseqüentemente no trabalho do assistente social na contemporaneidade, assim como a tensão entre a condição de trabalhador assalariado e o projeto ético-político profissional sempre me inquietaram.

Dessa forma, o interesse pelo tema surgiu, primeiramente, da minha experiência na Unidade de Atenção Primária à Saúde – UAPS - Hugo Enéas Mescolin, localizada no bairro Progresso¹, através do Programa de Residência em Saúde da Família². A Residência possibilita a formação de recursos humanos para o SUS, sendo uma modalidade de capacitação em serviço, visto que articula ensino/prática. A residência em Saúde da Família ocorre nas áreas de Medicina, Enfermagem e Serviço Social, objetivando a construção de um trabalho interdisciplinar que valorize as trocas de saberes, o conhecimento das demandas e necessidades dos usuários e o intercâmbio de procedimentos. Cada equipe multiprofissional conta com dois residentes de cada uma das três categorias profissionais, sendo um do primeiro ano e outro do segundo ano, acompanhados pelos seus respectivos preceptores de serviço - servidores públicos municipais selecionados pelo NATES/UFJF –, bem como por preceptores acadêmicos - professores das Faculdades de Enfermagem, Medicina e Serviço Social.

Na referida experiência pude vivenciar o trabalho do assistente social na esfera estatal através da política de saúde em suas múltiplas determinações – atividades individuais, em grupo, multi e interdisciplinares –, reavaliando, repensando o trabalho desenvolvido pela categoria e observando os limites e possibilidades do projeto profissional, os desafios da autonomia relativa neste espaço, bem como os

¹ A UAPS Progresso possui três equipes da Estratégia de Saúde da Família – ESF - que trabalham junto a, aproximadamente, treze mil habitantes. Uma equipe é responsável pelos bairros Santa Paula e Borborema e as outras duas cobrem o bairro Progresso que é dividido nas áreas Progresso I e Progresso II. Cada uma destas três áreas atende cerca de 3.500 habitantes e é subdividida em seis microáreas que abrigam uma média de 500 habitantes. Cada uma destas microáreas fica sob a responsabilidade de um Agente Comunitário de Saúde (ACS). Cada residente é responsável por uma equipe de saúde da família, realizando diversas atividades, tais como: atendimentos individuais, realização de grupos educativos, visitas domiciliares, coordenação de reuniões, acompanhamento dos conselhos de saúde, capacitação dos ACS, salas de espera, acolhimento, entre outros.

² O Programa de Residência Multiprofissional em Saúde da Família é oferecido pelo Núcleo de Assessoria e Estudos em Saúde da Universidade Federal de Juiz de Fora (NATES/UFJF) em parceria com o Ministério da Saúde. Constitui-se em uma forma de educação continuada na área de formação dos recursos humanos em saúde. É apreendida como elemento de formação do trabalho coletivo visto como espaço privilegiado de realização da complementariedade entre conhecimentos destacando as relações mútuas entre as profissões (MOURÃO et al, 2006).

rebatimentos desencadeados pela contra-reforma³ do Estado centralizada no ideário neoliberal em outras áreas da Seguridade Social como a de Assistência e Previdência Social, o que demandou a necessidade de aprofundamento teórico-crítico sobre as nuances do trabalho do assistente social nas políticas sociais do tripé, optando neste momento profissional pelo recorte da política previdenciária.

A decisão pelo debate do espaço sócio-ocupacional do assistente social na política pública a partir da Previdência Social conjuga tanto a experiência de trabalho cotidiano acumulada na área da saúde, quanto o aprofundamento teórico no Curso de Especialização em Políticas e Pesquisa em Saúde Coletiva – esse é oferecido pela UFJF e é atrelado a Residência em Saúde da Família -, no qual tive a oportunidade de aprofundar em temáticas que remetem, especialmente, a questão do trabalho.

A construção dessa proposta é fruto ainda, da minha inserção no grupo de pesquisa, do Curso de Mestrado em Serviço Social da UFJF, intitulado: “Políticas Públicas, Trabalho e Mercado de Trabalho”⁴, bem como das discussões teóricas realizadas nas aulas do Mestrado. As experiências práticas e teóricas acumuladas ao longo de minha formação profissional despertaram-me um olhar crítico sobre a conjuntura em que se alicerçam as políticas públicas, notadamente as circunscritas ao tripé da Seguridade Social e como a contra-reforma do Estado afeta não apenas as políticas em si e os usuários demandantes dos serviços, mas, também, o trabalho do assistente social nestes espaços.

Além dessas motivações, destaca-se que o recorte da discussão do trabalho e Serviço Social no âmbito da Previdência Social não se deu de forma aleatória, mas muito também em virtude da minha colocação em segundo lugar, no Estado do Rio de Janeiro, no concurso público realizado em 2008, para o cargo de assistente social do Instituto Nacional do Seguro Social, havendo possibilidade de ser convocada para atuar nesse espaço sócio-ocupacional. Nesse momento tive um contato mais estreito com a legislação específica e percebi a importância desse espaço sócio-ocupacional para a categoria, pois, considerando que o Serviço Social se vincula historicamente às

³ Utilizo no presente texto o termo *contra-reforma* para denominar as reformas neoliberais do Estado brasileiro que implicaram em um profundo retrocesso social, partindo das reflexões de Behring (2008) - , vinculadas à “*recusa de caracterizar como reforma processos regressivos*”. Para a autora o reformismo é um patrimônio da esquerda, um termo que ganha sentido no debate do movimento operário socialista e de suas estratégias, tendo em vista a equidade, e que difere substancialmente da perspectiva regressiva das “reformas” neoliberais.

⁴ O grupo tem como objetivos o estudo e pesquisa do processo capitalista de trabalho e as relações sociais que o conformam as particularidade da formação social brasileira e regional. O grupo aborda a problemática da chamada reestruturação produtiva, atentando para seus efeitos regionais, políticos e sociais; pretendendo, ainda, levantar e construir informações e indicadores capazes de fornecer um quadro ordenado sobre o trabalho e as relações de trabalho na região, supondo que desse modo prepare-se o caminho para um melhor conhecimento do trabalho e da questão social em Juiz de Fora e Região. O grupo está organizado em três linhas de pesquisa: Trabalho, produção e reprodução das relações sociais; Trabalho e Serviço Social; Políticas Públicas e mercado de trabalho.

manifestações da “questão social” atuando na operacionalização das políticas sociais, a ação profissional na Previdência torna-se primordial na disseminação de direitos em face dos sucessivos cortes no orçamento e limitação da cobertura impostos pela política econômica.

A Previdência Social é caracterizada como uma política de proteção social que compõe, com a Saúde e a Assistência Social, o tripé da Seguridade Social. Na operacionalização de sua cobertura oferece à população demandante uma série de benefícios e serviços. Enquanto serviço previdenciário o Serviço Social caracteriza-se, de acordo com a Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social (1994), como uma profissão exercida exclusivamente pelo assistente social, cujas ações são norteadas pela Lei de Regulamentação da Profissão (Lei 8.662/93) e pelo Código de Ética Profissional (1993), visando a efetivação e consolidação das políticas públicas, contribuindo para a viabilização do acesso aos direitos sociais, assistenciais e previdenciários.

A atuação do Serviço Social na Previdência não é contemporânea. De acordo com Neves e Silva (2011, p. 94):

[...] o exercício profissional do assistente social, no campo previdenciário, teve início na década de 1940, em um contexto de afirmação e expansão dos institutos de seguro social. Em tal percurso, produziu-se, ao longo de seis décadas, um rico painel de expressão desse segmento, com seus vieses tradicional, conservador e crítico, passíveis de serem cortejados, conjugando posturas de engajamento institucional, defesa e afirmação desse espaço sócio-ocupacional e, especialmente, a partir da década de 1990, capacidade teórico-crítica de construir proposta de intervenção pautada no projeto ético-político.

Como apontam as autoras, o Serviço Social no interior da política previdenciária teve sua ação recortada por diversas concepções, desde a tradicional reforçando o ajustamento social, à crítica perpetuando a Previdência enquanto direito, o que remete à reflexão do quanto à correlação de forças propiciada pela conjuntura sócio-história e política da realidade brasileira influenciou e influencia as bases de construção do direito e a atuação dos agentes sociais envolvidos.

No processo de avanços e retrocessos das políticas públicas desde a Constituição de 1988, torna-se relevante a discussão sobre o trabalho e Serviço Social no bojo da contra-reforma estatal na medida em que a maximização das políticas para a esfera econômica e sua minimização para o social fragiliza a cobertura e a proteção

social especialmente no trato de políticas públicas que lidam com benefícios pecuniários como é o caso da Previdência Social. Diante da realidade sócio-histórica e política do governo brasileiro em seu trato com as políticas públicas, o presente estudo teve por objetivo analisar o trabalho do assistente social na Previdência Social na contemporaneidade e, mais ainda, o processo de concretude do projeto profissional nas condições sociais em que opera o trabalho do assistente social e as formas por ele assumidas no âmbito da correlação de forças da esfera estatal.

A contra-reforma do Estado e da Previdência, na década de 1990, trouxe inúmeros rebatimentos para o Serviço Social da Previdência, entre eles redução no quadro de pessoal, intensificação do trabalho, demandas quantitativas, falta de condições mínimas para o exercício profissional, dentre outros. Condições essas que afetam a garantia da qualidade, conteúdo e perspectiva do projeto profissional.

Dessa forma, o assistente social também foi afetado na sua condição assalariada, pela desregulamentação de suas funções ao nível institucional, pela defasagem salarial e pela flexibilização ou redução de seus direitos sociais, principalmente, no espaço sócio-ocupacional previdenciário, com a contra-reforma da Previdência.

Optamos por desenvolver nossas reflexões através da abordagem qualitativa que é entendida como uma representação abstrata dos fenômenos, uma argumentação explicativa incapaz de reproduzi-los, mas que busca representá-los. Não tem, portanto, como pretensão a compreensão total e completa sobre a realidade, mas uma aproximação desse real (MINAYO, 1994).

Esse trabalho apoiou-se no método crítico-dialético, nossa opção como método de investigação e de exposição. Escolhemos esse método, além da postura ideológica, por acreditarmos que suas categorias (historicidade, totalidade e contradição) são as mais adequadas para o conhecimento da realidade em estudo, uma vez que, se tratam de categorias ontológicas.

Neste sentido, o primeiro movimento que realizamos para a construção do estudo e que nos acompanhou durante todo o processo foi o levantamento bibliográfico, através de literatura especializada, com estudo e debate em torno dos temas: trabalho, Serviço Social, projeto profissional, capitalismo contemporâneo, neoliberalismo, Estado e Previdência Social.

Por objeto, optou-se pela investigação do *“Trabalho e Serviço Social: o trabalho do assistente social na Previdência Social brasileira no contexto da contra-reforma do Estado”*, a partir de algumas questões fundamentais: *“Quais são as exigências teórico-práticas para o assistente social trabalhar na esfera estatal previdenciária?; Como se*

expressa a “questão social” nesse espaço sócio-ocupacional?; Quais as demandas que são postas para o Serviço Social na atual configuração da Previdência Social e como estas são respondidas?; Quais são os desafios postos a profissão em face ao seu projeto ético-político que refletem no exercício profissional na Previdência Social?”

Iniciadas as reflexões, construímos o presente estudo, tendo como foco o trabalho do assistente social na Previdência Social. Entendemos nesse estudo que o exercício profissional do assistente social é um tipo de trabalho especializado, historicamente determinado pelas relações entre as classes em confronto na sociedade capitalista. Por ser histórico está intimamente relacionado às transformações da sociedade - e inserido na divisão social do trabalho, encontra determinações concretas que o condicionam a partir dos processos de trabalho em que os profissionais se inserem. Assim, o assistente social, ao ser inserido na divisão social e técnica do trabalho, como vendedor de sua força de trabalho, responde, pela mediação institucional, as necessidades e demandas sociais.

[...] a apreensão do significado histórico da profissão só se desvenda em sua inserção na sociedade, pois ela se afirma como instituição peculiar na e a partir da divisão social do trabalho. Como a profissão só existe em condições e relações sociais historicamente determinadas, é a partir das determinações históricas que se pode alcançar o significado social desse tipo de especialização do trabalho coletivo (IAMAMOTO e CARVALHO, 1998, p. 16).

Nessa direção, considerando a historicidade da profissão, entendemos que ela se configura e (re) configura no âmbito das relações entre o Estado e a sociedade, fruto das transformações nos processos de produção e reprodução da vida social que institui limites e possibilidades ao exercício profissional, condicionando as respostas profissionais dos assistentes sociais aos limites do sistema capitalista (IAMAMOTO, 2002).

Para que seja possível analisar a profissão como parte das transformações históricas da sociedade, faz-se necessário apreender a sociabilidade contemporânea – por esse motivo, nesse trabalho, foram discutidos eixos para além do Serviço Social, situando-o nas relações com a questão social e as relações com o Estado, na sua face neoliberal. De acordo com Iamamoto (2006), é preciso transpor o universo estritamente profissional, isto é, romper com uma visão *endógena* da profissão. E buscar entender como essas transformações atingem o conteúdo e direcionamento da própria atividade profissional, as condições e relações de trabalho nas quais se realiza afetam as atribuições, competências e requisitos da formação do assistente social.

Para a exposição deste estudo, esta Dissertação está organizada da seguinte forma: no primeiro capítulo intitulado “*Trabalho, Estado e Capitalismo Contemporâneo*”, abordamos a reestruturação do capital, enfocando as mudanças ocorridas no mundo do trabalho na contemporaneidade, o neoliberalismo e a contra-reforma do Estado brasileiro.

No capítulo dois, intitulado “*A Previdência Social: seu processo de construção e desconstrução no Brasil*”, apresentamos uma contextualização da Previdência Social na sua constituição histórica. Discutimos a contra-reforma da Previdência Social e seus impactos com relação aos direitos sociais do trabalho na relação Previdência Social e Trabalho.

No último capítulo: “*O espaço sócio-ocupacional do assistente social na Previdência Social*”, retomamos os pressupostos de análise acerca da profissão na sociedade capitalista, condição assalariada do assistente social e o projeto profissional brasileiro. Avançamos nas particularidades do trabalho do assistente social no espaço sócio-ocupacional previdenciário da sua institucionalização ao momento atual com a contra-reforma da Previdência Social. Capítulo esse para o qual colaboraram as qualificadas reflexões das entrevistadas.

Realizamos ainda, uma criteriosa organização e análise de documentos referentes às legislações: Leis, Decretos, Decretos-Lei, Resoluções, Portarias, Ordens de Serviço da Previdência Social e do Serviço Social do INSS. Essa análise documental foi trabalhada ao longo do texto, principalmente no capítulo III desse estudo e encontra-se destacada nas referências bibliográficas.

Para complementar a pesquisa bibliográfica e documental, foram realizadas entrevistas⁵ qualificadas - por e-mail - com cinco assistentes sociais. Destas, duas atuam no Serviço Social do INSS há mais de 18 anos, e são profissionais de reconhecido destaque no Serviço Social previdenciário. As demais ingressaram nessa instituição em 2009, pelo último concurso.

Ressaltamos que as entrevistas apresentaram conteúdos, reflexões, de grande densidade analítica sobre o trabalho do assistente social, especialmente no último período, sendo, dessa forma, totalmente aproveitadas nesse trabalho e são fontes para outros estudos.

⁵ Apesar das inúmeras tentativas, não foi possível a realização do grupo focal, sugerido pela banca de qualificação desse estudo, devido à enorme dificuldade dos profissionais em conciliar data para o mesmo, além do fato de alguns profissionais estarem afastados do trabalho por licença médica. Fato que deixa claro a grande demanda desse serviço previdenciário, a intensificação do trabalho e o processo de adoecimento dos trabalhadores em sua condição assalariada, conforme analisamos nesse trabalho.

Como a maioria das entrevistadas pertence à Gerência de Juiz de Fora – GexJF⁶ -, é importante apresentá-la ainda que brevemente. A GexJF⁷ conta, atualmente, com nove assistentes sociais que exercem atividade no Serviço Social, há uma assistente social lotada na Seção de Saúde do Trabalhador que exerce a função comissionada técnica de Responsável Técnica do Serviço Social, quatro assistentes sociais lotadas na APS Largo do Riachuelo, duas assistentes sociais lotadas na APS São Dimas, uma assistente social lotada na APS Cataguases e uma assistente social lotada na APS Carangola. As demais APS's, exceto APS Morro da Glória (que atende apenas Benefícios por Incapacidade e Reabilitação Profissional), são atendidas pelo Serviço Social através de deslocamentos das assistentes sociais lotadas nas demais APS's.

Pretendemos, com o presente trabalho, trazer à tona uma reflexão sobre o trabalho dos assistentes sociais na Previdência Social e contribuir para o debate/reflexão propondo um estudo que articule trabalho e Serviço Social. Nesta direção corroboramos com Yamamoto (1999, p. 49) que ao refletir sobre a profissão na contemporaneidade esclarece que

[...] alimentado por uma atitude investigativa, o exercício profissional cotidiano tem ampliado as possibilidades de vislumbrar novas alternativas de trabalho nesse momento de profundas alterações na vida em sociedade. O novo perfil que se busca construir é de um profissional afinado com a análise dos processos sociais, tanto em suas dimensões macroscópicas quanto em suas manifestações quotidianas; um profissional criativo e inventivo, capaz de entender o tempo presente, os homens presentes, a vida presente e nela atuar, contribuindo, também, para moldar os rumos de sua história.

Dessa forma, esse estudo foi desenvolvido tendo como horizonte a vinculação ao projeto de transformação da realidade social, inserido em uma perspectiva metodológica de totalidade no sentido de apreender as tensões e contradições da realidade nesse espaço sócio ocupacional.

⁶ Ressaltamos que a escolha por essa Gerência ocorreu devido à facilidade de acesso para execução das entrevistas.

⁷ A GexJF possui 12 agências – APS, a saber: APS Morro da Glória, APS Largo do Riachuelo, APS São Dimas (Rodoviária), APS Carangola, APS Cataguases, APS Leopoldina, APS Muriaé, APS Além Paraíba, APS Palma, APS Recreio, APS São João Nepomuceno, APS Espera Feliz.

CAPÍTULO I – TRABALHO, ESTADO E CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

Para atingir o objetivo desse estudo, faz-se necessário, primeiramente, analisar a relação entre trabalho, Estado e capitalismo contemporâneo. Para tanto, este capítulo apresenta as principais mudanças no mundo do trabalho, como consequência das profundas alterações ocorridas no capitalismo, tanto na sua estrutura produtiva, quanto no seu ideário, seus valores.

O capitalismo contemporâneo⁸ inicia-se nos anos setenta do século XX, ainda com o predomínio dos monopólios. Constitui-se a terceira fase do estágio imperialista. “Entretanto, as alterações experimentadas pela economia que o capital monopolista comanda são de tal ordem que, para caracterizá-la, até mesmo já se propôs a expressão *novo imperialismo* (Harvey)” (NETTO e BRAZ, 2008, p. 211).

Na década de 70, devido à grande crise enfrentada pelo capitalismo monopolista, a cena mundial foi radicalmente transformada - mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais - pondo fim aos “anos dourados”.

Nesse período de cerca de trinta anos, consumou-se, a *mundialização do capital*, entendida como “o quadro político e institucional que permitiu a emersão, sob a égide dos EUA, de um modo de funcionamento específico do capitalismo, predominantemente financeiro e rentista [...]” (CHESNAIS, 1996, p. 46).

Para este debate, serão empreendidas as discussões sobre a reestruturação do capital e as mudanças no mundo do trabalho; a análise sobre o neoliberalismo enquanto conjunto ideológico disseminado pelo grande capital e, por fim, a particularidade desse processo no Brasil.

⁸ Se observarmos a periodização histórica do capitalismo, segundo Netto e Braz (2008) observaremos que o primeiro estágio do capitalismo – século XVI até meados do século XVIII - que se inicia com a *acumulação primitiva* e vai até os primeiros passos do capital para controlar a produção de mercadorias e, assim, comandar o trabalho mediante o estabelecimento da manufatura. Nessa primeira fase do capitalismo o papel dos mercadores/comerciantes foi decisiva, tanto que este estágio foi designado como **capitalismo comercial ou mercantil**. A partir da oitava década do século XVIII, configura-se o segundo estágio do capitalismo nominado como **capitalismo concorrencial** ou chamado de liberal ou clássico. Esta fase do capitalismo se observou uma fusão dos capitais monopolistas industriais com os bancários constitui o capital financeiro, cuja centralidade se deu no terceiro estágio evolutivo do capitalismo, bem como, o **capitalismo monopolista** possui o estágio imperialista, que se gestou nas últimas três décadas do século XIX, com transformações durante o século XX se prolongando na entrada do século XXI. Os autores afirmam que a configuração do capitalismo que designamos como contemporânea inicia-se nos anos setenta do século XX.

1.1) REFLEXÕES SOBRE A REESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL E AS MUDANÇAS NO MUNDO DO TRABALHO.

A presente reflexão busca trazer alguns subsídios para uma análise acerca dos impactos da crise do capital e da reforma gerencial do Estado brasileiro, a partir da discussão do papel do Estado e das mudanças ocorridas no mundo do trabalho na contemporaneidade envolvendo três grandes eixos: **1)** a questão da ofensiva burguesa. A partir dos anos 80 e 90 do século XX até a atualidade, no enfrentamento da crise do capital, considerando a recuperação e manutenção das taxas de lucro, com mudanças nas condições gerais da luta de classes; **2)** a *mundialização do capital*, que implica alterações das estratégias empresariais de busca de superlucros e na financeirização do capital; **3)** a contra-reforma neoliberal, que atingiu os Estados nacionais, tencionados pela dinâmica internacional e pela crise do pacto social dos anos de crescimento. Estes últimos marcados pela extensão dos direitos e políticas sociais e pelo compromisso com o “pleno emprego”. (BEHRING, 2008).

No cenário internacional, estes três eixos tiveram em maior ou menor medida seu substancial desenvolvimento, enquanto no Brasil

estes processos ganham configurações particulares, considerando que não tivemos situação de pleno emprego: tivemos aqui a crise do Estado desenvolvimentista, que ampliou o mercado interno de trabalho e de consumo, sem nunca chegar à sombra do pleno emprego, do pacto social-democrata e do *welfare state*⁹ (BEHRING, 2008, p. 172).

Configurando-se, assim, a reestruturação produtiva. O processo de reestruturação produtiva vincula-se à *mundialização do capital*, trazendo implicações para a força de trabalho. Em função do seu caráter intrinsecamente contraditório o capitalismo entra em crises sucessivas, ou seja, os processos de crises são inerentes ao modo de produção capitalista. A cada ciclo o capital promove uma reestruturação do seu processo de produção e reprodução como resposta a esse movimento.

⁹ A implantação e generalização do Welfare State apoiou-se nas propostas do relatório de Beveridge, de 1942, que almejava "ultrapassar políticas focalistas e pontuais de erradicação da pobreza e esquemas parcelares de seguros sociais" propondo para tal, um modelo de proteção social que revê o papel do Estado tendo como eixo central o sistema de segurança social, um serviço nacional de saúde e a organização nacional do emprego. A proposta tinha como ponto fulcral um sistema de política social universal, unificado, uniforme e centralizado. Este modelo inspirou reformas que se efetivaram em diversos países, no pós segunda Guerra Mundial, embasado no desenvolvimento nacional regulado pelo Estado; redistribuição da renda; pleno emprego; aumento do salário para garantir aumento do consumo, que resultaria na ampliação do lucro (BRANCO, 1993, p. 06).

Mota (2009) ressalta que para compreender as mudanças na dinâmica do capitalismo, é necessário, primeiramente, reconhecer o significado histórico das crises no seu desenvolvimento.

As crises revelam as contradições do modo de produção capitalista, entre elas, a sua contradição fundamental, a produção socializada e a apropriação privada da riqueza, também reproduzindo e criando outras contradições como as existentes entre: 1) a racionalidade da produção em cada empresa e a irracionalidade do conjunto da produção e dos mercados capitalistas; 2) a maximização dos lucros de cada corporação empresarial e suas refrações na concorrência, ocasionando a tendência à queda da taxa de lucros; 3) o crescimento da produção de mercadorias e a estagnação ou redução da capacidade de consumo (MOTA, 2009).

De acordo com Lamamoto (2008) a lógica financeira do capitalismo tende a provocar crises no mundo todo gerando recessão. Nesse contexto Netto e Braz (2008) afirmam que as crises capitalistas, demarcando os ciclos econômicos, são resultado da dinâmica contraditória do Modo de Produção Capitalista - MPC.

As crises são funcionais ao modo de produção capitalista, constituem os mecanismos mediante os quais o MPC restaura, sempre em níveis mais complexos e instáveis, assegurando, assim, a sua continuidade. Por isso mesmo, as crises por mais brutais que sejam seus efeitos e por mais graves que sejam as suas conseqüências – não tem o dom de conduzir o MPC ao colapso ou a faculdade de destruí-lo; deixadas à sua lógica, das crises capitalistas só resulta o próprio capitalismo¹⁰ (NETTO e BRAZ, 2008, p. 162).

Assim, o processo de desenvolvimento do modo de produção capitalista se configura por fases de expansão e crescimento, caracterizadas pela superacumulação e redução da taxa de lucro, seguindo-se de fases de deficiência e recessão (MANDEL, 1990). No transcorrer destas fases, tem-se o que é denominado de crise constituinte e estrutural do modo de produção capitalista. A crise se expressa de acordo com o tempo, o espaço, as características econômicas, políticas e culturais de cada época.

Corroborar-se nesse trabalho com a idéia defendida por Mandel (1990) de que as causas da crise são de origem estrutural, um fenômeno típico de superprodução capitalista. Como tentativa de superá-la são criados paradigmas objetivando alterar a gestão da produção e da força de trabalho, acarretando modificações na conformação

¹⁰ A substituição do capitalismo por uma outra forma de organização econômico-social só pode ser o produto de uma ação coletiva fundada numa vontade política que expresse o interesse histórico dos trabalhadores (NETTO e BRAZ, 2008, p. 162).

do Estado, nas relações sociais, na constituição do mercado de trabalho e no perfil da classe trabalhadora.

Vale salientar que as crises não interessam nem aos capitalistas, nem aos trabalhadores, mas os impactos das mesmas atingem muito diferentemente as classes sociais com os trabalhadores sempre pagando o preço mais alto. Os capitalistas, especialmente os pequenos e médios, são onerados pela crise a partir das falências e quebras. Já os trabalhadores são mais penalizados, pois são afetados pelas condições do mercado de trabalho, com o aumento do desemprego, as perdas salariais, do crescimento do *exército industrial de reserva* e do enfraquecimento das suas lutas e capacidade organizativa. Dessa forma, as crises representam para o capitalista seu poder ameaçado e para os trabalhadores a submissão intensificada. Por outro lado, uns poucos representantes do capital tiram vantagem da crise, que também tem por efeito favorecer os processos de concentração e centralização (NETTO e BRAZ, 2008).

No século passado, o processo produtivo capitalista teve como base o binômio taylorismo/fordismo¹¹, que apresenta como características: o padrão de produção em massa, objetivando reduzir os custos de produção, bem como ampliar o mercado consumidor; a produção homogeneizada e enormemente verticalizada obedecendo à uniformidade e padronização, com trabalho rotinizado, disciplinado e repetitivo; o parcelamento das tarefas, conduzindo o trabalho operário à desqualificação (ANTUNES, 2002).

Harvey (1998) acrescenta que o taylorismo-fordismo é um sistema de organização do trabalho, baseado na separação das funções de concepção e planejamento, das funções de execução, na fragmentação e especialização de tarefas, no controle de tempos e movimentos e na remuneração por desempenho. E além das características já citadas por Antunes (2002), Harvey (1998) destaca como característica desse padrão, a grande extração de sobretrabalho através da intensificação da mais-valia¹² absoluta e relativa.

¹¹ O taylorismo e o fordismo configuram-se em um padrão produtivo capitalista desenvolvido ao longo do século XX e que se fundamentou basicamente na produção em massa, em unidades produtivas concentradas e verticalizadas, com um controle rígido dos tempos e dos movimentos, desenvolvidos por um proletariado coletivo e de massa, sob forte despotismo e controle fabril (ANTUNES, 2002, p. 205).

¹² Duas são as formas de mais-valia: absoluta e relativa. A mais-valia absoluta corresponde ao valor que é produzido pelo prolongamento da jornada de trabalho. A mais-valia relativa consiste no valor obtido pelo capitalista mediante o aprimoramento técnico dos instrumentos de trabalho. Esta tem seu apogeu a partir da incorporação da máquina ao processo produtivo eliminando as limitações do trabalho vivo. Porém, a predominância da mais-valia relativa não elimina a existência da mais-valia absoluta. O capital se desenvolve de tal forma que permite a imbricação das duas formas de obtenção de mais-trabalho (MARX, 2001, p. 138-139).

O taylorismo-fordismo pressupõe a produção em massa, exigindo um consumo em massa, cujo consumidor teria que possuir renda para comprar, um poder aquisitivo que supostamente deveria advir do pleno emprego e da oferta de mínimos sociais pelo Estado. Dessa forma esse padrão produtivo seria atrelado a um compromisso entre capital e trabalho mediado pelo Estado, em que, de acordo com Antunes (2010), esse último atenderia a algumas necessidades dos trabalhadores em troca do abandono do projeto histórico societário de superação do capitalismo, que vinha sendo conduzido pela classe trabalhadora.

Behring (2008) aponta que o padrão – taylorista-fordista – começou a dar sinais de esgotamento, juntamente com mais uma crise¹³ estrutural do capitalismo em meados de 1970, com o aumento da inflação; queda da taxa de crescimento, de produtividade e de lucro; endividamento de empresas; retração de investimento de capital; desemprego, etc.

Em decorrência dessa crise, o capital se viu forçado a reestruturar a produção para o retorno dos lucros. Neste processo, emergiu a revolução tecnológica que acarretou reformas cujas implicações se revelaram na: flexibilização do processo produtivo; reposição de valores mercantis sob o primado do lucro, do dinheiro mundial e da autonomia da esfera financeira. Essa reorganização ficou conhecida como "*acumulação flexível*" em que o mercado de trabalho se reestrutura radicalmente através de outras estratégias como: a relação entre excluídos e incluídos; a contratação e estratificação no universo do trabalho; a ampliação do desemprego e do subemprego.

Antunes (2010) refere que a década de 1980 foi uma época de grande salto tecnológico, quando a automação, a robótica e a microeletrônica inseriram-se no universo fabril, nas relações de trabalho e de reprodução do capital. Nesse momento, emergem novas formas de organização do trabalho, com a produção em série e de massa sendo substituída pela flexibilização da produção e das relações de trabalho que deram origem às novas formas de produção em busca de lucratividade, consubstanciando o padrão que Harvey (1998) caracterizou como *acumulação flexível*.

A *acumulação flexível* é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de

¹³ Além da crise monetária gerada pela estagflação (estagnação econômica e inflação - rápido crescimento dos preços), houve a crise do petróleo, decorrente da decisão dos países integrantes da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) de aumentar o preço do petróleo e do embargo árabe às exportações do produto para o Ocidente durante a guerra com Israel, em 1973. O boicote se deu em relação aos Estados Unidos e outros países que auxiliavam Israel durante a Guerra Árabe-Israelense, o que gerou uma alta considerável no preço internacional do petróleo (ANTUNES, 2002).

trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A *acumulação flexível* envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego chamado 'setor de serviços', bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas [...]. Ela também envolve um novo movimento que chamarei de '*compressão do espaço-tempo*' no mundo capitalista - os horizontes temporais da tomada de decisões privada e pública se estreitaram, enquanto a comunicação via satélite e a queda dos custos de transporte possibilitaram cada vez mais a difusão imediata dessas decisões num espaço cada vez mais amplo e variegado (HARVEY, 1998, p. 140).

Harvey (1998) acrescenta ainda que o novo modelo flexibiliza os processos de trabalho, os mercados, os produtos, os padrões de consumo, os contratos de trabalho, os salários, os direitos trabalhistas e sociais, e o uso do trabalho em tempo parcial, temporário ou subcontratado.

Para Antunes (2010, p. 35), esse contexto determina um conjunto de mudanças na organização da produção material e nas modalidades de gestão e consumo da força de trabalho, proporcionando "mutações intensas, econômicas, sociais, políticas, ideológicas". e apresenta algumas tendências ou "respostas do capital à sua própria crise". Para o autor:

1) o padrão produtivo taylorista e fordista vem sendo crescentemente substituído ou alterado pelas formas produtivas flexibilizadas e desregulamentadas, das quais a chamada *acumulação flexível* e o modelo japonês ou toyotismo¹⁴ são exemplos. 2) O modelo de regulação social-democrático, que deu sustentação ao chamado estado de bem-estar social, em vários países centrais, vem também sendo solapado pela (dês) regulamentação neoliberal, privatizante e anti-social (ANTUNES, 2010, p. 190).

Esta nova forma de organização do trabalho originou-se no Japão e expandiu-se pelos países ocidentais capitalistas. As principais características desse padrão são sistematizadas por Behring (2008, p. 35):

nessa nova forma produtiva, forja-se uma articulação entre a descentralização produtiva e avanço tecnológico por meio da rede microeletrônica de informações. Contrapondo-se à verticalização fordista, a produção flexível é, em geral, horizontalizada

¹⁴ O toyotismo expressa a forma particular de expansão do capitalismo monopolista do Japão (ANTUNES, 2002, p. 205).

/descentralizada. Trata-se de terceirizar e subcontratar uma rede de pequenas/médias empresas, muitas vezes até com perfil semi-artesanal e familiar. A produção é conduzida pela demanda e sustenta-se na existência do estoque mínimo. O *jus in time* e o *Kanban*¹⁵ asseguram o controle de qualidade e o estoque. Um pequeno grupo de trabalhadores multifuncionais ou polivalentes opera a ilha de máquinas automatizadas, num processo de trabalho intensificado, que diminui ainda mais a porosidade no trabalho e o desperdício.

A *acumulação flexível* pretende alcançar o máximo de produtividade da força de trabalho com o mínimo custo, um processo de superexploração do trabalho, objetivando aumentar os lucros, porém sem preocupar-se “[...] com o crescimento e com os efeitos da barbarização da vida social daí decorrentes” (BEHRING, 2008, p. 39).

Nesse contexto de mudanças no padrão de acumulação, altera-se o modo de ser e viver da classe trabalhadora. Destacam-se, três tendências de mudanças: uma primeira tendência, à heterogeneidade, complexidade e fragmentação da classe trabalhadora; a segunda, à divisão sexual do trabalho e a terceira, ao crescimento do setor de serviços, do terceiro setor e de novas formas de trabalho em domicílio (ANTUNES, 2002). Dessa forma, enfatiza-se a flexibilização na organização e nas relações de trabalho, surgindo um novo perfil de trabalhador: polivalente e multifuncional ou um trabalhador precarizado, objetivando reduzir ao máximo o tempo de não produção e conseqüentemente o aumento das taxas de lucro. Prevalecem vínculos de trabalho com traços de precariedade, como os empregos temporários, o duplo emprego ou pluriemprego, o trabalho parcial, e os processos de terceirização¹⁶, a ausência de estabilidade, além da ampliação do trabalho sem vínculo empregatício ou por conta própria, sem rendimento fixo, em tempo parcial ou esporádico, resultando na ausência de contribuição para a Seguridade Social e, conseqüentemente, do direito à aposentadoria (ANTUNES, 2010).

Behring (2008) afirma que esses processos apontados acima, que abalam as condições de vida e de trabalho da classe trabalhadora, desencadeiam ainda

¹⁵ *Jus-in-time* é um sistema de administração da produção que determina que nada deve ser produzido, transportado antes da hora certa. Pode ser aplicado em qualquer organização, para reduzir estoque e os custos decorrentes. É o princípio norteador do toyotismo para o melhor aproveitamento do tempo possível de produção e funciona de acordo como sistema *Kanban*, que é um sistema de placas ou senhas de comando para a reposição de peças e de estoque (ANTUNES, 2005).

¹⁶ Sirelli (2008) refere que a terceirização é um fenômeno social em escala mundial e intensamente impulsionado pelas políticas neoliberais dos governos que tem como base esse ideário. A terceirização no Brasil se intensifica nos anos de 1990, com o fortalecimento do neoliberalismo no país, em um contexto de crise econômica, política e do Estado e o esgotamento do modelo de desenvolvimento. Este processo representou mais que uma nova estratégia de gestão do trabalho ou modernização, na verdade objetivou criar mecanismos para enfrentar mais uma das crises do capitalismo que atingiu os setores públicos e privados.

mudanças nas formas de sua organização política, expressos principalmente na ausência de proteção e expressão sindicais, configurando uma tendência à individualização extrema da relação salarial.

[...] a reestruturação produtiva em curso encerra uma antinomia entre seguridade e insegurança, na passagem para esse novo regime de acumulação, que é acompanhado por um novo modo de regulamentação. Dentro disso, a insegurança se manifesta de algumas formas: insegurança no mercado de trabalho, com a não-prioridade ao pleno emprego como objetivo de governo, a destruição de empregos em plena expansão econômica, sobretudo no setor industrial, e a ampliação da desigualdade entre os desempregados em função da redução dos benefícios sociais; insegurança no emprego que implica a redução da estabilidade e subcontratação (formas atípicas ou contingenciais de emprego, diga-se, precárias); insegurança na renda, por meio da flexibilização dos salários, da diluição da relação entre salário e produtividade, da queda nos gastos sociais e fiscais das empresas, da deterioração da distribuição de renda e, por fim, do crescimento da pobreza; insegurança na contratação do trabalho pela expansão do dualismo no mercado de trabalho e pelo risco da exploração jurídica do contrato coletivo de trabalho; e, por fim, insegurança na representação do trabalho, com a redução dos níveis de sindicalização (BEHRING, 2008, p. 40).

Nesse contexto, como resposta a mais uma de suas crises cíclicas – tem-se uma enorme taxa de desemprego estrutural, ocasionada principalmente pelo quadro recessivo e pela automação, pela robótica e pela microeletrônica - o capitalismo lançou mão de estratégias que acirram ainda mais o conflito entre capital e trabalho.

A crise de produção da acumulação capitalista determina as condições no mercado de trabalho, principalmente na correlação de força entre capital e trabalho. Os trabalhadores do sistema capitalista ficaram a mercê das oscilações da forma de gestão do mundo do trabalho, ou seja, aumento na situação de vulnerabilidade social, aumento da precarização das condições de trabalho, desregulamentação de direitos trabalhistas e flexibilização do trabalho no modelo neoliberal. Sabe-se que grande parte da força de trabalho se encontra exercendo trabalhos parciais, precários, temporários, ou vivenciam o desemprego.

Antunes (2010, p. 103) destaca que há um movimento pendular que caracteriza a classe trabalhadora:

por um lado, cada vez menos homens e mulheres trabalham muito, em ritmo e intensidade que se assemelham à fase pretérita do capitalismo, na gênese da Revolução Industrial, configurando uma redução do trabalho estável, herança da fase industrial que conformou o capitalismo do século XX. No entanto, como não podem eliminar completamente o trabalho vivo, os capitais conseguem reduzi-lo em várias áreas e ampliá-lo em outras, como se vê pela

crescente apropriação da dimensão cognitiva do trabalho. Aqui encontramos, então, o traço de *perenidade* do trabalho.

Por outro lado, cada vez mais os trabalhadores encontram menos trabalho, o que gera a procura por qualquer labor e conseqüentemente uma precarização cada vez maior do trabalho em todo o mundo. Esse contexto acarreta na ampliação do desemprego estrutural.

Ainda para o autor, há uma nova morfologia do trabalho, ocorrem profundas mudanças na forma e no conteúdo do trabalho, que assume um caráter crescentemente “*informacional*”, devido às modificações que se processaram na economia mundial ao final do século passado que incidiram de forma devastadora sobre o mercado de trabalho.

Nova morfologia que pode presenciar, simultaneamente, a retração do operariado industrial de base tayloriano-fordista e, por outro lado, a ampliação, segundo a lógica da flexibilidade-toyotizada, das trabalhadoras de telemarketing e call center, dos motoboys que morrem nas ruas e avenidas, dos digitalizadores que laboram (e se lesionam) nos bancos, dos assalariados do fast food, dos trabalhadores dos hipermercados etc. (ANTUNES, 2010, p. 104).

As metamorfoses do mundo do trabalho não eliminaram a alienação do trabalho. Ao contrário, levaram a uma intensificação do estranhamento, tanto no processo de produção, como na esfera do consumo.

Constata-se, uma ampliação da modalidade de trabalho mais desregulamentada, na qual muitos trabalhadores deixam de ter a carteira de trabalho assinada. Nesse contexto, cresce o número de empresas de terceirização, de contratação de força de trabalho de perfil temporário para atender a grande demanda por trabalhadores temporários, sem vínculo empregatício, sem registro formalizado (ANTUNES, 2010).

Essas mudanças que estão ocorrendo no mercado de trabalho, o avanço acelerado das novas tecnologias, métodos gerenciais e a automação frente à atual fase de reprodução do capital proporcionam, cada vez mais, o aumento do número de trabalhadores acometidos de doenças relacionadas ao trabalho e de acidentes de trabalho. Acrescenta-se a esse quadro, que a maioria das empresas e empregadores não possui programas de atualização e treinamentos que possam minimizar as enfermidades que acometem os/as operários/as.

Esse quadro, de precarização do trabalho, acarreta o desmonte da legislação social protetora do trabalho, como aponta Antunes (2010, p. 109).

[...] flexibilizar a legislação social do trabalho significa, não é possível ter nenhuma ilusão sobre isso, aumentar ainda mais os mecanismos de extração do sobretabalho, ampliar as formas de precarização e destruição dos direitos sociais que foram arduamente conquistados pela classe trabalhadora, desde o início da Revolução Industrial, na Inglaterra, e especialmente pós-1930, quando se toma o exemplo brasileiro.

As metamorfoses do mundo do trabalho são acompanhadas pelo que alguns autores denominam de globalização, mas de acordo com Chesnais (1999) pode ser denominado de *mundialização do capital*¹⁷, ou seja, “uma nova configuração do capitalismo mundial e dos mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação” (CHESNAIS, 1999, p. 13)¹⁸.

Diante de tantas modificações estruturais, está-se diante de um novo regime de acumulação capitalista a nível mundial, predominantemente financeiro, principalmente a partir da década de 1990, marcada por uma longa depressão, que se caracteriza por momentos de desaceleração, recessão e crescimento não sustentado das economias capitalistas (CHESNAIS, 1996).

Segundo Chesnais (1996), as baixas de crescimento no PIB (Produto Interno Bruto), as elevadas taxas de inflação, a instabilidade monetária e financeira a nível mundial, o desemprego estrutural em larga escala, o sistema de trocas desiguais que gera marginalização em diversas regiões e os conflitos comerciais provocadas pelos Estados Unidos, pela Europa Ocidental e pelo Japão (a tríade de potências capitalistas) devido à concorrência internacional, são características da macroeconomia capitalista mundial na década de 1990 que credenciam o novo regime de acumulação, predominantemente financeiro, a ser denominado de *mundialização do capital*.

Nessa mesma corrente, Alves (1999, p.1) também destaca a supremacia do capital financeiro em sua análise sobre a *mundialização do capital*:

¹⁷ Chesnais (1996) considera mais adequado denominar o processo atual de mundialização do capital, pois ele representa o próprio regime de acumulação do capital. Afirma que, em primeiro lugar, globalização é dada não pela mundialização das trocas, mas pela mundialização das operações do capital, em suas formas tanto industriais quanto financeiras. Em segundo lugar, as primeiras etapas do ciclo de acumulação, o capital coloca em movimento um grande volume de mercadorias, mas, contraditoriamente, esse mesmo capital busca libertar-se da forma mercadoria, através do predomínio de mecanismos financeiros que possibilitem a acumulação ampliada do capital.

¹⁸ Estamos utilizando o termo “*mundialização do capital*” na tentativa de dar um tratamento mais rigoroso ao termo inglês “globalização”, “[...] está se designando bem mais do que apenas outra etapa no processo produtivo de internacionalização, tal como a conhecemos a partir de 1950 (CHESNAIS, 1996, p.13).

ao dizermos *mundialização do capital* dizemos um processo de desenvolvimento do capitalismo mundial sob a direção hegemônica do capital financeiro e que se consolidou nos últimos vinte anos. (...) É no bojo da globalização como *mundialização do capital* que se desenvolve um novo regime de acumulação flexível e com ele um complexo de reestruturação produtiva, cujo “momento predominante” – de caráter organizacional – é caracterizado por um “novo modelo produtivo” o *toyotismo*.

Neste cenário de mudanças do padrão de acumulação para o capitalismo financeiro, que se origina num processo de transferências de rendimentos produtivos para os operadores por meio da dívida do terceiro mundo, as exigências e imposições do capital, através de seus órgãos multilaterais, vão ser o ajuste estrutural, através de privatizações de empresas estatais e desregulamentações das economias nacionais e reforma do papel do Estado.

Assim, o processo de reestruturação produtiva caracteriza-se por um movimento complexo e que envolve dimensões econômicas, políticas e culturais. É indissociável a discussão de tal processo do entendimento da fase atual do capitalismo contemporâneo: a *mundialização do capital*, conforme já assinalado.

É no cenário de transnacionalização / *mundialização do capital* que pode-se enquadrar o Estado como um agente que vem substancialmente se modificando, assumindo um perfil diferenciado e um “novo” tratamento. O Estado que anteriormente interferia na regulação social através das políticas sociais, propiciando a aceleração da acumulação do capital, passou a perceber que na década de 70 do século XX, tal regulação era desnecessária frente à nova lógica de reestruturação produtiva. Nos anos 1980, o Estado entra em uma profunda recessão.

Netto e Braz (2008) sinalizam que a partir da justificativa da globalização, o capitalismo quer impor uma *desregulamentação universal* – que vai muito além da desregulamentação das relações de trabalho. O objetivo dos monopólios é garantir uma plena liberdade em escala mundial, para que os fluxos de mercadorias e capitais não sejam limitados por nenhum dispositivo nos países dependentes e periféricos.

[...] enquanto desenvolvem a demagogia da globalização (tal qual vem sendo conduzida por eles) como um “progresso” para a integração do conjunto da humanidade no capitalismo e insistem na necessidade de pôr fim a quaisquer restrições nos fluxos internacionais, os países imperialistas criam progressivamente novas barreiras aos fluxos de força de trabalho, instaurando verdadeiros “cordões sanitários” em suas fronteiras. Para o grande capital, o que interessa é sua livre mobilidade (NETTO e BRAZ, 2008, p. 229).

O movimento incessante do capitalismo objetiva o aumento de produtividade, a garantia da propriedade privada, o aumento da riqueza com apropriação privada, o “interminável processo de obter lucros” (Marx, 2001, p.183-184). De acordo com Marx: “Quanto maiores a riqueza social, o capital em formação, a dimensão e energia de seu crescimento e, conseqüentemente, a magnitude absoluta do proletariado e da força produtiva de seu trabalho, tanto maior o *exército industrial de reserva*” (2001, p.748). Para Marx, a lei geral absoluta da acumulação capitalista se faz na máxima: “quanto maiores essa camada de lázaros da classe trabalhadora e o *exército industrial de reserva*, tanto maior usando-se a terminologia oficial, o pauperismo” (2001, p.748).

O aumento do capital variável, ou seja, do número de trabalhadores empregados, está sempre associado a flutuações violentas e à formação transitória de superpopulação [...]. A população trabalhadora, portanto, ao produzir a acumulação do capital, produz, em proporções crescentes, os meios que fazem dela relativamente uma população supérflua. [...] se uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza no sistema capitalista, ela se torna, por sua vez, a alavanca da acumulação capitalista e, mesmo, condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um *exército industrial de reserva* disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se fosse criado e mantido por ele. Ela proporciona o material humano a serviço das necessidades variáveis de expansão do capital e sempre pronto para ser explorada, independentemente dos limites do verdadeiro incremento da população (MARX, 2001, p. 734-735).

O movimento de acumulação do capital, o fluxo do sistema capitalista, conforme Marx, gera inevitavelmente uma população de trabalhadores excedente que em sua maioria está apta para ingressar no mercado formal de trabalho. Forma-se assim, uma “superpopulação relativa”, que pode ser caracterizada como sendo constituída por todos os trabalhadores que estão desempregados ou parcialmente empregados (MARX, 2001, p.741).

O capitalismo traz em sua essência a exploração da classe trabalhadora, que vende a única mercadoria de que dispõe - a força de trabalho, em troca de um salário que não corresponde ao seu valor real. O trabalho nessa sociedade é realizado para atender à necessidade de reprodução do capital, tendo em vista que o fim último é a produção de mais-valia. Segundo Marx (2001, p. 451)

[...] se o modo de produção capitalista se apresenta, portanto, por um lado, como uma necessidade histórica para a transformação do processo de trabalho em processo social, então, por outro lado, essa forma social do processo de trabalho apresenta-se como um método,

empregado pelo capital, para mediante o aumento de sua força produtiva explorá-lo mais lucrativamente.

No capitalismo o trabalho perde seu caráter de auto-realização humana e passa a assumir uma forma estranhada, alienada, o que Marx denominou de trabalho abstrato¹⁹ e/ou assalariado.

O trabalho do homem na sociabilidade capitalista não é valorizado pelas qualidades que o tornam capaz de produzir valores de uso²⁰, pois o essencial é a produção e a realização da mais-valia, em outras palavras, o valor do trabalho não pago ao trabalhador; isto é, na exploração exercida pelos capitalistas sobre os assalariados.

Assim, a partir da reflexão, de Marx, entendo que o trabalho assalariado, em si, não é uma forma de afirmação do trabalhador, ao contrário, como diz Marx, o seu trabalho não é voluntário, mas imposto, trabalho forçado.

Diante do exposto, percebe-se que o conflito capital e trabalho desencadeado pela conjuntura sob a qual o capitalismo opera, redundando na agudização das sequelas da “questão social” uma vez que, encontra-se, indissociável da incidência do trabalho livre, e faz parte também do processo de conscientização e luta dos trabalhadores por seus direitos sociais e políticos. Para Iamamoto (2001) a questão social é parte constitutiva das relações sociais capitalistas e é tributária das formas assumidas pelo trabalho e pelo Estado na sociedade burguesa, apreendida como expressão ampliada das desigualdades sociais, que são intermediadas pelo Estado, expressando disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais.

A questão social condensa o conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais, alcançando plenitude de suas expressões e matizes em tempo de capital fetiche.(...) Ela expressa, portanto, uma arena de lutas políticas e culturais na disputa entre projetos societários, informados por distintos interesses de classe na condução das políticas econômicas e sociais, que trazem o selo das particularidades históricas nacionais (IAMAMOTO, 2008, p. 156).

Para Iamamoto e Carvalho (1998, p. 125):

¹⁹ De acordo com Marx (2001), todo o processo de trabalho abstrato resulta da elaboração da mercadoria, que se apresenta tanto como uma parte da natureza transformada pelo trabalho, e, enquanto tal, possui uma determinada utilidade, certo valor-de-uso, como um valor (e, por isso, valor-de-troca), constituído como algo casual e puramente relativo, intrínseco à mercadoria, ou seja, uma cota de riqueza abstrata, genérica, produzida pelo capital.

²⁰ O valor de uso da força de trabalho tem a qualidade de ser fonte de valor, ou seja, seu consumo é, ao mesmo tempo, materialização de trabalho, portanto, criação de valor. As mercadorias possuem valor de uso quando são socialmente necessárias e úteis.

a questão social, seu aparecimento, diz respeito diretamente à generalização do trabalho livre numa sociedade em que a escravidão marca profundamente seu passado recente. Trabalho livre que se generaliza em circunstâncias históricas nas quais a separação entre homens e meios de produção se dá em grande medida fora dos limites da formação econômico-social brasileira. Sem que se tenha realizado em seu interior a acumulação (primitiva) que lhe dará origem, característica que marcará profundamente seus desdobramentos.

Netto (2001) destaca que a expressão “questão social”

tem emprego recente (apropriada praticamente no mesmo período em que emergiu a palavra socialismo) e surge para explicar o pauperismo – fenômeno conseqüente da primeira onda industrializante do século XVIII”. Assim sendo, tal fenômeno foi caracterizado como processo decorrente do capitalismo em seu estágio industrial-concorrencial. Neste contexto, a questão social surge como expressão das contradições sócio-políticas da época, onde os pauperizados protestavam contra suas condições ameaçando as instituições sociais e a ordem estabelecida (NETTO, 2001, p. 42)

Estabelecendo um paralelo entre o pensamento de Netto (2001) e de Yamamoto e Carvalho (1998), percebe-se que são elaborações complementares, pois apesar da análise do primeiro referir-se a emergência da “questão social” no mundo, é possível estendê-la para o Brasil e, nos últimos autores, analisa-se o seu surgimento no Brasil que está diretamente associado, como explicitado anteriormente, ao aparecimento do trabalho livre. Dessa forma, pode-se inferir que a “questão social” é histórica, expressando tanto novos determinantes quanto novas expressões.

A partir dessa concepção, a “questão social” cronificada pela acumulação exacerbada do capital impacta fortemente a classe operária. Como apontam Netto e Braz (2008, p. 132):

no seu desenvolvimento, acompanhado pela concentração e pela centralização, a principal conseqüência para os trabalhadores é a constituição do que Engels, inspirado pelos cartistas ingleses, designou como *exército industrial de reserva* – ou seja, um grande contingente de trabalhadores desempregados, que não encontra compradores para a sua força de trabalho.

O chamado *exército industrial de reserva* é tanto resultado como condição da acumulação capitalista, uma vez que “[...] tal exército é um componente necessário e constitutivo da dinâmica histórico-concreta do capitalismo” (NETTO e BRAZ, 2008, p.

132). Logo, quanto maiores a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e energia de seu crescimento, a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior o *exército industrial de reserva*.

A força de trabalho disponível é desenvolvida pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército de reserva cresce, portanto, com as potências da riqueza. Mas quanto maior esse *exército de reserva* em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto mais maciça a superpopulação consolidada, cuja miséria está em razão inversa do suplício de seu trabalho. Quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o *exército industrial de reserva*, tanto maior o pauperismo oficial. Essa é a lei geral da acumulação capitalista (MARX, 2001, p. 61).

A discussão da questão social interligada à acumulação capitalista que propicia o crescimento exacerbado do *exército industrial de reserva* integra tanto determinantes históricos quanto dimensões subjetivas que são fruto da ação dos sujeitos, a consciência social. Cabe destacar que, a questão social na contemporaneidade está sob condições históricas inéditas, ou seja, assume uma potenciação de sua origem já identificada por Marx e expressa na lei geral da acumulação capitalista, que respalda

[...] no fato de que uma parcela da população trabalhadora sempre cresce mais rapidamente do que a necessidade de seu emprego para os fins de valorização do capital. Gera, assim, uma acumulação da miséria relativa à acumulação do capital, encontrando-se aí a raiz da produção/reprodução da questão social na sociedade capitalista (MARX, 2001, p. 62).

Para Iamamoto (2008), na contemporaneidade novas configurações históricas reconfiguram a questão social na cena brasileira no contexto da *mundialização do capital*.

Os investimentos especulativos são favorecidos em detrimento da produção, o que se encontra na raiz da redução dos níveis de emprego, do agravamento da questão social e da regressão das políticas sociais públicas. [...] nesse cenário, a “velha questão social” *metamorfoseia-se*, assumindo novas roupagens. Ela evidencia hoje a imensa fratura entre o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social e as relações sociais que o impulsionam. Fratura essa que vem se traduzindo na banalização da vida humana, na violência escondida no fetiche do dinheiro e da mistificação do capital ao impregnar todos os espaços e esferas da vida social. Violência que tem no aparato repressivo do Estado, capturado pelas finanças e colocado a serviço da propriedade e poder dos que dominam, o seu escudo de proteção e de disseminação [...] (IAMAMOTO, 2008, p. 145).

Sob este ponto de vista, a questão social assume um caráter essencialmente político, cujas medidas de enfrentamento expressam projetos societários distintos entre si, ocorrendo uma radicalização de suas múltiplas expressões coletivas (IAMAMOTO, 2008), personificada na precarização do trabalho, na destituição do Estado, na perda de direitos, principalmente a partir do ideário neoliberal, que será detalhado a seguir.

1.2) **NEOLIBERALISMO: O CAPITAL SEM CONTROLES SOCIAIS MÍNIMOS**²¹

A crise do capital impulsionou, principalmente nos anos 1980 e 1990, uma gama de transformações sócio-históricas que afetaram das mais diversas formas a estrutura social. Tal fato se expressou numa onda de desregulamentação dos mercados e abertura financeira. O discurso do livre-comércio colocou-se novamente em pauta, justificando que a liberdade dos mercados seria o caminho mais indicado para a resolução das contradições e para a prosperidade global, sendo com o fim da era de ouro do capitalismo, a partir da verificação de altas taxas de desemprego na Europa e nos Estados Unidos, e principalmente devido à queda da taxa geral de lucro da economia, confirmando a constatação de uma prolongada trajetória de estagnação e instabilidade à qual se agregam elementos recessivos de longa duração, que ganha força o pensamento neoliberal.

A resposta do modo capitalista para a crise global foi a ofensiva sobre os trabalhadores e sobre as economias dos países periféricos (NETTO e BRAZ, 2008). Desde então, o período vem sendo marcado de um lado, por uma ofensiva contra o trabalho na tentativa de recompor a lucratividade do capitalismo, o que se mostra claramente pelas perdas salariais crescentes, ataques contra os sindicatos e tentativas de desregulamentação das legislações trabalhistas e previdenciárias, comuns tanto para os países centrais como para os periféricos. Do outro, prolifera o discurso da auto-regulação dos mercados, sendo propagada a abertura completa das economias, a livre movimentação dos capitais, retirada dos Estados nacionais da intervenção direta na economia, no setor produtivo e no oferecimento de serviços essenciais

²¹ Por ser preciso, tomo esse subitem de Netto e Braz (2008).

(saúde, educação etc). A partir daí, o discurso em destaque é o que responsabiliza os Estados nacionais pela crise geral do capitalismo²².

Concomitantemente com novas formas de organização da produção, utilizando o *just in time*, qualidade total, firma enxuta, empresas em rede, redução e a subcontratação da força de trabalho, entre outras estratégias, os Estados nacionais passam também por adequações e reformas sucessivas.

Diante desse contexto de crise, o capitalismo conduz a reestruturação produtiva em combinação com o ajuste neoliberal, implicando na desregulamentação de direitos, no corte dos gastos sociais, estabelecendo novas formas de produção e de relação entre capital, trabalho e Estado.

Como resposta à sua própria crise, iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal, da qual a era Thatcher-Reagan foi expressão mais forte; a isso se seguiu também um intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para tentar repor os patamares de expansão anteriores (ANTUNES, 2010, p. 31).

Mota (2009) destaca que a dinâmica crise-restauração rebate nas relações sociais e provoca o redirecionamento da intervenção do Estado. Assim, o Estado redefine seus mecanismos de regulação da produção material e da gestão da força de trabalho, instituindo renovadas formas de intervenção relativas aos sistemas de proteção social, à legislação trabalhista e sindical, e a política econômica. Nesse contexto, se redefinem as relações entre Estado, sociedade e mercado, determinando medidas de ajustes econômicos e de reformas e contra-reformas sociais, que continuem garantindo a acumulação capitalista, em conformidade com as particularidades de cada formação social, dando-se início a uma discussão sobre a reforma do Estado, culpabilizando o paternalismo, a intervenção e a burocracia estatal pelo agravamento da crise. O Estado social passa, então, a ser “demonizado” pelos neoliberais e apresentado como algo que deveria ser reformado.

Netto e Braz (2008) ressaltam que a palavra “reforma” neste contexto não é no sentido de conjunto de mudanças para ampliar direitos, mas sim um processo de contra-reforma, com objetivo de suprimir ou reduzir direitos e garantias sociais. Para

²² No Brasil esse processo se particulariza através da reforma gerencial (1995), cujos idealizadores, em especial o então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, culpabilizam o Estado pela crise recessiva porque passa o Brasil e o mundo no final do século XX. A particularidade desse processo no Brasil será abordada no próximo item.

Behring (2008) trata-se de uma contra-reforma do Estado, pois existe uma forte evocação do passado no pensamento neoliberal e um aspecto regressivo quando da implementação de seu receituário, na medida em que são observadas as condições de vida e de trabalho da maioria da população e ainda a condição de participação política.

Os liberais consideram que a crise foi acarretada pela ampliação do Estado – ocorrida com o welfare state - o aumento de gastos públicos, em especial na área social, refletiu no processo de acumulação do setor privado, ocasionando desemprego e inflação. Soares (2002) faz uma análise crítica desta crise do Estado apontando que o avanço do capitalismo e da globalização amplia os monopólios; homogeneiza os padrões de produção e consumo; internacionaliza os mercados, ocasiona unificação monetária e financeira; acirra as diferenças sociais; e difunde a decadência do "estatismo", traduzindo perda da autonomia dos Estados nacionais. Com este direcionamento tende a ocorrer a restrição do espaço e da eficácia de diretrizes políticas e econômicas bem como precarização das políticas sociais, pois

[...] trata-se de uma crise global de um modelo social de acumulação, cujas tentativas de resolução tem produzido transformações estruturais que dão lugar a um modelo diferente – denominado de *neoliberal* – que inclui (por definição) a informalidade no trabalho, o desemprego, o subemprego, a desproteção trabalhista e, conseqüentemente, uma "nova" pobreza. Ao contrário do que se afirma, a reprodução em condições críticas de grandes parcelas da população faz parte do modelo, não impedindo a reprodução do capital. Essas condições não são uma manifestação de que o sistema estaria funcionando mal, e sim a contraface do funcionamento correto de um novo modelo social de acumulação. Nesse sentido, o ajuste neoliberal não é apenas de natureza econômica: faz parte de uma redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais (SOARES, 2002, p. 12).

Nesse sentido, Soares (2002) analisa que o ajuste neoliberal faz parte de uma redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais, ultrapassando a natureza econômica. Entra em vigor um outro projeto de "reintegração social". Os pobres passam a ser uma nova "categoria classificatória", alvo das políticas focalizadas de assistência em consonância com o individualismo, base ideológica do neoliberalismo.

Em síntese, esse novo modelo de acumulação implica que: os direitos sociais perdem identidade e a concepção de cidadania se restringe; aprofunda-se a separação público-privado e a reprodução é inteiramente devolvida para este último âmbito; a legislação trabalhista evolui para uma maior mercantilização (e, portanto, desproteção) da força de trabalho; a legitimação (do Estado) se reduz

à ampliação do assistencialismo. A expressão institucional desse modelo – e do caráter das relações sociais – é também um novo Estado, um cenário diferente que expressa – ao mesmo tempo que define – novas condições de luta social (SOARES, 2002, p. 13).

Pertinente a essa questão, Laurell (1995) destaca que a reação teórica e política advinda do neoliberalismo impulsionaram o Estado a realizar reformas, expressando uma regulação socioeconômica da atual etapa de transformações do capitalismo mundial, atuando aproximadamente nas três últimas décadas do século XX.

A crise dos anos 70 e início de 80 marca o ponto de partida da ascensão da Nova Direita como força político-ideológica. O seu discurso é fundamentado por Hayek, Friedman, teóricos do *Public Choice*, dando uma proposta de saída da crise. Suas explicações partem do pressuposto de que o mercado é o melhor mecanismo de reconstrução econômica e da satisfação das necessidades dos indivíduos. De onde se conclui que todos os processos que apresentam obstáculos, controlam ou suprimem o livre jogo das forças do mercado, terão efeitos negativos sobre a economia, o bem-estar e a liberdade dos indivíduos (LAURELL, 1995, p. 161).

Dialogando com os autores anteriormente referidos, Netto (1995) refere que com o neoliberalismo, o processo de desenvolvimento do capitalismo passa por ondas largas recessivas (momentos de crise superiores aos momentos de estabilidade), em que a manutenção e a ordem do capital implicam cada vez mais ônus sócio-humanos. O Estado vai se tornando cada vez mais reduzido, principalmente para os investimentos sociais, que se traduzem em políticas sociais pontuais, emergenciais e fragmentadas.

O neoliberalismo expressa o sentido de fundação de um projeto societário global, investe sobre a estrutura social e a ordem político-institucional, dilapida direitos sociais, o que contribui para ampliar a deteriorização da vida da maioria da população. Nessa direção, o capitalismo contemporâneo está destruindo as regulamentações que lhe foram impostas como resultado das lutas entre as diferentes classes sociais. Os direitos sociais passam a ser considerados privilégios, ocorrendo uma liquidação das garantias ao trabalho em nome da “flexibilização”. A estratégia do capital, em escala mundial, visa romper com todas as barreiras sociopolíticas, além daquelas relacionadas ao mundo do trabalho. “A pretensão do grande capital é clara: destruir qualquer trava extra-econômica aos seus movimentos” (NETTO e BRAZ, 2008, p. 226).

Para legitimar essa estratégia, o grande capital fomentou e patrocinou a divulgação maciça do conjunto ideológico que se difundiu sob a designação de neoliberalismo, ideologia que

[...] compreende uma concepção de homem (considerado atomisticamente como possessivo, competitivo e calculista), uma concepção de sociedade (tomada como um agregado fortuito, meio de o indivíduo realizar seus propósitos privados) fundada na idéia da natural e necessária desigualdade entre os homens e uma noção rasteira da liberdade (vista como função da liberdade de mercado). Vulgarizando as formulações de Hayek, a ideologia neoliberal, maciçamente generalizada pelos meios de comunicação social a partir dos anos oitenta do século passado, conformou uma espécie de senso comum entre os serviços do capital (entre os quais se contam engenheiros, economistas, administradores, gerentes, jornalistas etc.) e mesmo entre significativos setores da população dos países centrais e periféricos (NETTO e BRAZ, 2008, p. 226).

De acordo com os autores, o neoliberalismo, embasado no objetivo de “diminuir” o Estado, vem atacando as dimensões democráticas da intervenção do Estado na economia, porém, contraditoriamente, a economia capitalista não funciona sem a intervenção estatal, por isso, o capital continua demandando essa intervenção. Dessa forma, fica claro que o objetivo real não é a diminuição do Estado, mas as diminuições das funções estatais coesivas, especialmente as que dizem respeito aos direitos sociais. Na verdade a pretensão do grande capital é um “Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital” (NETTO e BRAZ 2008, p. 227).

Corroborando com essa percepção, Soares (2002) analisa o processo descrito acima como uma proposta de “desregulamentação” da economia, ou seja, o fim da intervenção do Estado sobre os preços da economia em geral e sobre as relações capital e trabalho. O que será substituído posteriormente, pelo “*livre jogo do mercado*”, com mecanismos de regulação automáticos, tecnicamente isentos, com uma distribuição de recursos mais “racional”. Desse contexto, derivam-se as propostas de privatização das empresas estatais, reduzindo o setor público e ainda retirando do controle do Estado empresas e serviços. O Estado entregou ao capital, para exploração privada e lucrativa, complexos industriais e serviços de primeira importância como transporte, telecomunicações, bancos, dentre outros. Para Netto e Braz (2008) esse processo, especialmente nos países periféricos significou uma profunda desnacionalização da economia.

De acordo com Behring (2008), a proposta de reforma neoliberal tem como objetivo principal a inserção do país na dinâmica do capitalismo contemporâneo, com

o Estado cada vez mais transferindo suas responsabilidades com relação à questão social para outros órgãos não estatais.

[...] os Estados nacionais restringem-se a: cobrir o custo de algumas infraestruturas (sobre as quais não há interesse de investimento privado), aplicar incentivos fiscais, garantir escoamentos suficientes e institucionalizar processos de liberalização e desregulamentação, em nome da competitividade. Nesse sentido último, são decisivas as liberalizações, desregulamentações e flexibilidades no âmbito das relações de trabalho – diminuição da parte dos salários, segmentação do mercado do trabalho (BEHRING, 2008, p.59).

O Estado ao assumir essa postura, reafirma para o Brasil um sistema residual, seletivo de proteção pública, conferindo-lhe função compensatória e marginal, reduzindo sua atuação no campo das políticas públicas e transferindo suas “responsabilidades” para a sociedade civil, acarretando cortes públicos e redução das políticas sociais. Como refere lamamoto (2001, p. 120):

[...] o governo considera que o Estado deve deixar de ser o “responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social” para se tornar promotor e regulador desse desenvolvimento, transferindo para o setor privado, as atividades que possam ser controladas pelo mercado.

lamamoto (2001) aborda ainda que, o Estado ao transferir para a sociedade civil parcela das iniciativas para o atendimento das manifestações da questão social, conseqüentemente ocasiona diminuição das verbas orçamentárias e deterioramento da prestação de serviços sociais públicos.

Esse processo de contra-reforma acentua-se no início do século XXI, novas formas de gestão dos programas sociais emergiram, apresentando como características principais a focalização e terceirização como forma de contratação.

lamamoto (2001) destaca ainda, que, o espaço estatal é difundido como ineficaz e conseqüentemente, o espaço público não estatal passa a ser considerado eficaz, descaracterizando ainda mais a assistência social como um direito. O Estado deixa de ser o grande patrocinador do bem-estar social, cabendo a sociedade e a iniciativa privada essa responsabilidade.

Este processo amplia o espaço das grandes corporações empresariais e das Organizações Não-Governamentais – ONGs – na gestão e execução de políticas sociais com amplas repercussões nas condições de trabalho e no mercado de trabalho especializado (IAMAMOTO, 2001, p. 123).

De acordo com as formulações de Montano (2000), a intervenção do Estado neoliberal sobre a questão social passa a ser de auto-responsabilidade dos indivíduos, das famílias, da ação filantrópica de organizações. A mudança de concepção sobre o que é direito social se mostra nas respostas às necessidades sociais, que são transferidas para o voluntariado, na perspectiva de ajuda ao próximo. Para o autor as conseqüências desta mudança efetivam-se no esvaziamento dos princípios democráticos; na desregulamentação da relação capital e trabalho; na redução do poder sindical; na precarização do trabalho e do sistema de proteção social; na anulação da perspectiva contra hegemônica de superação da ordem societária vigente. É nesse contexto que a desresponsabilização do Estado tende a ser compensada pela ampliação de setores privados, mercantis e filantrópicos, que apresenta como objetivo:

[...] retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão quanto a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de auto-culpa pelas mazelas que afetam a população, e de auto-ajuda e ajuda mútua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades e, por outro, a partir da precarização e focalização (não universalização) da ação social estatal e do "terceiro setor", uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial (MONTAÑO, 2000, p. 23).

Nessa perspectiva, infere-se que as inovações do processo de produção do capital que compõem o complexo de reestruturação produtiva não podem ser analisadas isoladamente. São inovações com implicações na sociedade do trabalho que objetivam alcançar as finalidades determinadas pelo capital sob a égide do neoliberalismo no contexto do capitalismo atual, não sendo diferente na realidade brasileira.

1.3) AS PARTICULARIDADES DO NEOLIBERALISMO NO BRASIL: A CONTRA-REFORMA DO ESTADO

As mudanças ocorridas no interior do Estado no cenário internacional, foram disseminadas tardiamente para o Brasil (BEHRING, 2008). Na conjuntura brasileira, os anos 1970 e 1980, foram marcados, pela ascensão de movimentos populares e do sindicalismo. Porém esse processo não impediu a chegada do neoliberalismo no

Brasil, ainda que marcado por alguns movimentos de resistência à contra-reforma. Nesse período os instrumentos de luta de classe também passaram por processos de transformismo, que impactaram a luta dos trabalhadores²³.

A reforma do Estado brasileiro na era da globalização, quase sem exagerar [...], parece um esforço das classes dominantes em fazerem cumprir um dos mais sombrios anátemas de Marx e Engels no manifesto. Aquele dizia que os governos não passam de comitês executivos da burguesia. O governo brasileiro, os governos latino-americanos em geral, se esforçam para estar entre os primeiros e mais fiéis a homenageá-los, fazendo valer seus mais sombrios anátemas (OLIVEIRA, 1999, p. 68).

Iniciado nos anos 1990 a partir do governo Collor²⁴ e consolidado no governo Fernando Henrique Cardoso – FHC²⁵ o ideário neoliberal implementou várias mudanças denominadas de reformas estruturais, cuja agenda contemplava: as privatizações, abertura comercial ao capital estrangeiro, incentivo às importações e às concorrências sem investir na política tecnológica e educacional, descaso com o desemprego, ênfase na reforma do Estado voltado para o mercado e o incentivo a ações clientelistas e paternalistas o que, segundo Behring (2008, p. 152), redundou numa política econômica pautada por uma “adequação destrutiva ao reordenamento mundial”.

Faceira (2001, p. 30) complementa:

o governo Collor desencadeou dois movimentos principais, o primeiro de consolidar a idéia de ineficiência do Estado e, conseqüentemente, a medida que o papel do Estado e a noção de público tornam-se desqualificadas, justificando a redução de sua intervenção na área social e, conseqüentemente, do chamado Estado Mínimo. O segundo seria o desenvolvimento de mundo globalizado e da necessidade do Brasil abandonar a idéia de nacionalismo e globalizar-se a qualquer preço.

Cronologicamente, foi no governo Collor que se iniciou a contra-reforma do Estado com suas medidas recessivas em que o Estado modifica sua atuação devido

²³ Ressalto que os servidores públicos federais também sofreram uma série de cortes nesse contexto de mudanças em relação ao papel do Estado, conforme será melhor discutido posteriormente nesse trabalho.

²⁴ Governo Fernando Collor de Melo, de 1990 - 1992 quando sofre processo de impeachment e Itamar Franco assume então vice-presidente da república assume o restante do mandato.

²⁵ Governo Fernando Henrique Cardoso, de 1995 - 2002.

às propostas de ajuste econômico, fragilizando os espaços de negociação e representação bem como as condições de trabalho, vida e direitos da população. Porém, foi no governo FHC que o ideário neoliberal ganhou força a partir das mudanças de maior impacto através do intenso processo de privatização e de reformas constitucionais que reconfiguraram o Estado brasileiro, especialmente as voltadas à reestruturação do mercado (BEHRING, 2008). Ocorre o desmantelamento das instituições sociais e a redução do papel estatal no campo das políticas sociais que passaram a ser operacionalizadas através de programas emergenciais e assistencialistas com fins eleitoreiros e clientelísticos. Para Behring (2008, p. 58), aportada no pensamento de Montes (1996):

retirada do Estado como agente econômico, dissolução do coletivo e do público em nome da liberdade econômica e do individualismo, corte dos benefícios sociais, degradação dos serviços públicos, desregulamentação do mercado de trabalho, desaparecimento dos direitos históricos dos trabalhadores; estes são os componentes regressivos das posições neoliberais no campo social, que alguns se atrevem a propugnar como traços da pós-modernidade.

O projeto neoliberal de enxugamento da máquina estatal afetou diretamente a Seguridade Social brasileira uma vez que na contra-reforma do Estado incluiu-se como pauta prioritária a também contra-reforma²⁶ da Previdência Social²⁷, fazendo parte do projeto mais amplo de redefinição do papel estatal em que se destaca como particularidade a Reforma Gerencial²⁸ de 1995. A reforma, reconfigura a administração pública a partir da percepção deturpada de que o Estado protetivo seria o culpado pela crise recessiva porque passa o Brasil e o mundo no final do século XX, por isso, a urgência de mudanças estruturais. Desconsiderando, os preceitos da Constituição de 1988 o governo, através do Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE), passa a defender que o Estado do século XXI será um Estado social-liberal: “social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico;

²⁶ Partilho da idéia de Behring, na qual a reforma da Previdência Social no Brasil nada mais é do que uma contra-reforma que está inserida na contra-reforma do Estado brasileiro.

²⁷ A contra-reforma da Previdência Social será detalhada nesse trabalho mais adiante.

²⁸ Idealizada pelo então ministro do Ministério de Administração da Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser Pereira. Para maior aprofundamento sobre a Reforma do Estado nos anos 1990, consultar Bresser Pereira (1991) em: Caderno n°1 (1997, p. 7) editado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE.

liberal porque o fará usando mais os controles do mercado e menos os controles administrativos” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 18).

Behring (2008) destaca que a reforma do Estado desde seu início contemplou as reformas tributária, previdenciária e do aparato estatal, seguindo os caminhos de ajuste fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado (abertura comercial e privatizações) acompanhadas de uma política industrial e tecnológica que fortaleça a competitividade da indústria nacional; reforma da Previdência Social; inovação dos instrumentos de política social; e reforma do aparelho do Estado, aumentando sua eficiência. De acordo com Simionatto (2001), este processo se operacionalizou sob quatro componentes básicos: a) a delimitação do tamanho do Estado, reduzindo suas funções através da privatização, terceirização e publicização, que envolve a criação das organizações sociais; b) a redefinição do papel regulador do Estado através da desregulamentação; c) o aumento da governança, ou seja, a recuperação da capacidade financeira e administrativa de implementar decisões políticas tomadas pelo governo através do ajuste fiscal; d) o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar. Com a adoção desses quatro componentes, o governo daria respostas à crise do Estado, resgatando sua autonomia financeira, bem como sua capacidade de implementar políticas públicas.

Para Bresser Pereira (1998), a solução para a crise desencadeada, ainda na década de 1970, seria a adoção de Estado mínimo como condição necessária para a reconstrução de um modelo de Estado garantidor da manutenção e ampliação da propriedade privada; dos contratos internacionais; e da promoção da competitividade do país em nível mundial, propiciando um estado forte transformando a administração burocrática – serviço público profissional baseado em procedimentos e regras rígidas e um sistema administrativo impessoal, formal e racional para combater o nepotismo e a total separação entre público e privado (SOUZA FILHO, 2006) – , em administração gerencial, modelo pós-burocrático ou gerencialismo na administração pública tendo como princípios a descentralização, o controle de resultados, a qualidade e a produtividade no serviço público (BEHRING, 2008)²⁹.

A administração pública gerencial emergiu na segunda metade deste século, como resposta à crise do Estado; como modo de enfrentar a crise fiscal; como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao

²⁹Para aprofundamento do tema, vide Bresser Pereira em: "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado" (PDRAE), 1995.

Estado; e como instrumento para proteger o patrimônio público [...] é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 28).

Sob este ponto de vista, a concretude da reforma gerencial proposta de Bresser à luz dos ditames neoliberais buscou: facilitar a competição da economia nacional no cenário internacional; ampliar a capacidade do executivo de planejar, dirigir, coordenar e avaliar as ações da administração pública; renovar o pacto federativo de modo a reduzir o conflito regional, dar acabamento à descentralização de competências, responsabilidades e receitas referentes ao Governo Federal, estados e municípios, prescrita na Constituição Federal de 1988; reestruturar e modernizar a administração pública reduzindo o déficit público (exoneração de funcionários, teto máximo remuneratório, reforma previdenciária), descentralizando a gestão através de transferência de atribuições para a sociedade civil e o terceiro setor.

Ao adotar estes preceitos para operacionalizar a reforma, o governo brasileiro passou a priorizar a flexibilização; a valorização e capacitação de recursos humanos; a redução do Estado; a limitação de suas funções como produtor de bens e serviços e ampliação das funções reguladoras; o surgimento de novos paradigmas organizacionais e a busca de qualidade, cabendo ao Estado não o papel de gestor absoluto, mas o de coordenador suplementar. Nas palavras de Behring (2008, p. 173):

ao Estado cabe um papel coordenador suplementar. Se a crise se localiza na insolvência fiscal do Estado, no excesso de regulação e na rigidez e ineficiência do serviço público, há que reformar o Estado, tendo em vista recuperar a governabilidade (legitimidade) e a *governance* (capacidade financeira e administrativa de governar). A perspectiva da reforma é garantir taxas de poupança e investimento adequadas, eficiente alocação de recursos e distribuição de renda mais justa. O lugar da política social no Estado social-liberal é deslocado: os serviços de saúde e educação, dentre outros serão contratados e executados por organizações públicas não-estatais competitivas.

Nesse contexto, Behring (2008) destaca ainda que, com base na nova configuração estatal apregoada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, o Estado deve ser dividido em quatro setores³⁰:

a) Núcleo Estratégico de Estado: centro no qual se definem as leis e as políticas públicas e seu modo de controle. O Poder Executivo, o Poder Legislativo e o

³⁰ Ver Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1990 em Câmara da Reforma do Estado.

Poder Judiciário deve ser reforçado, e ocupado por servidores altamente competentes, treinados;

b) Núcleo de Atividades Exclusivas de Estado: garantem efetivamente o cumprimento das leis e o financiamento das políticas públicas; compreende a cobrança e fiscalização de impostos, as forças armadas, polícia, as regulamentações de trânsito, serviço de desemprego, fiscalização de normas sanitárias, Previdência Social³¹, compra de serviço de saúde pelo Estado, subsídio a educação básica e controle do meio ambiente. Este núcleo deve ser descentralizado e de propriedade estatal.

c) Núcleo de serviços não-exclusivos: são todos aqueles que o Estado prevê, mas que podem ser oferecidos mediante atuação simultânea com outras organizações públicas não estatais e privadas no campo da saúde, educação, cultura e pesquisa científica. Este núcleo deve ser autônomo e de propriedade pública não-estatal, com fins públicos e não lucrativos, com subsídios do Estado.

d) Núcleo de Produção de Bens e Serviços: empresas de economia mista voltadas para o lucro.

A partir desses quatro setores, Souza Filho (2006, p 106) aponta que a reforma administrativa de Bresser no Brasil “processa um burocratismo monocrático (centralização), em determinadas áreas (política e econômica) e quebra a estrutura burocrática de outras áreas (social)”, ilustrando em escala nacional uma dimensão das inovações sociais exteriores à produção capitalista que, juntamente com as inovações sociais interiores ao movimento do capital, representa a totalidade concreta do complexo de reestruturação produtiva. Na concretude dessa reestruturação, o Estado brasileiro enveredou nos anos 1990 e 2000 pelas normas e imposições do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, como condição de participação no processo econômico global, cumprindo medidas de estabilização da moeda, realizando reformas administrativas e previdenciária, retomando investimentos estrangeiros, quebrando monopólios estatais e flexibilizando as relações de trabalho. Para cumprimento dessa agenda, exige-se que o Estado reduza sua atuação na área social redimensionando sua ação, passando a se ausentar de suas responsabilidades no enfrentamento da “questão social” a partir de um modelo político de favorecimento do mercado e de redução do Estado, presenciando-se

³¹ A Previdência Social brasileira organiza-se hoje a partir da seguinte estrutura básica: Ministério da Previdência Social (MPS), INSS (Instituto Nacional de Seguro Social), Dataprev (Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social) e os Órgãos Colegiados. O MPS é o órgão da administração Federal responsável pela elaboração e gestão das políticas previdenciárias. Vinculado ao MPS estão o INSS, a Dataprev e cinco Órgãos Colegiados.

a desorganização e destruição dos serviços sociais públicos, em consequência do enxugamento do Estado em suas responsabilidades sociais. A preconizada redução do Estado é unidirecional: incide sobre a esfera da prestação de serviços sociais públicos que materializam direitos sociais dos cidadãos, de interesse da coletividade (IAMAMOTO, 2001, p. 20).

Diante do exposto e suas implicações na área das políticas públicas, a contra-reforma do Estado afeta diretamente os direitos conquistados no bojo da Constituinte, comprometendo a proteção social, base da Conformação das Políticas que compõem o tripé da Seguridade Social, com destaque neste trabalho para os rebatimentos sofridos pela política de Previdência Social.

CAPÍTULO II – A PREVIDÊNCIA SOCIAL: SEU PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E DESCONSTRUÇÃO NO BRASIL

Para compreender as complexas relações sociais da construção do sistema de Seguridade Social no Brasil, especificamente na Previdência Social, foi necessário primeiramente discutir, no capítulo anterior, a centralidade do trabalho no processo de produção capitalista, como também as mudanças no Estado e no mundo do trabalho na contemporaneidade.

Nesse capítulo analisa-se o processo de construção e desconstrução da Previdência Social no Brasil a partir da contextualização da Previdência Social, do seu início até a Constituição Federal de 1988 e seu marco enquanto política inscrita no tripé da Seguridade Social, problematizando os diferentes processos sócio-históricos, buscando demonstrar que se trata de uma política pública que não pode ser analisada sem considerar o jogo de interesses, a correlação de forças, as lutas, as conquistas populares e as concessões do poder público.

Para construção do capítulo, primeiramente apresenta-se um breve resgate histórico-crítico do surgimento da Previdência Social no Brasil, analisando seus avanços e retrocessos, situando-a no campo da Seguridade. Em seguida, aborda-se a contra-reforma da Previdência Social, bem como suas implicações no tocante aos direitos dos usuários. Por fim, analisa-se a relação entre Previdência Social e trabalho no contexto brasileiro.

2.1) DO INÍCIO DA PROTEÇÃO SOCIAL A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Na sociedade capitalista, o sistema de proteção social, especialmente a Seguridade Social, foi construído no processo histórico resultante da relação capital e trabalho, com o objetivo de manter a acumulação do capital e, ao mesmo tempo, atender minimamente às demandas dos trabalhadores. Na realidade brasileira, este cenário é permeado por particularidades de país periférico, dependente, com grande concentração de renda e profundas desigualdades sociais. Sob estas características, a construção das políticas sociais brasileiras guarda relação intrínseca com a política econômica implementada e a correlação de forças existentes em cada momento histórico. Este processo que não pode ser compreendido de forma segmentada, traz à baila o

significado da política social não pode ser apanhado nem exclusivamente pela sua inserção objetiva no mundo do capital, nem apenas pela luta de interesses de sujeitos que se movem na definição de tal ou qual política, mas, historicamente, na relação desses processos na totalidade (BEHRING, 1998, p. 174).

A proteção social no Brasil seguiu praticamente o mesmo desenvolvimento no plano mundial: foi primeiramente privada/voluntária/beneficente, passando pela mutualidade³², chegando ao intervencionismo estatal. O viés beneficente e assistencial inicia-se no período colonial, quando foram criadas as Santas Casas de Misericórdia no ano de 1543, seguidas pelas Irmandades de Ordens Terceiras, chegando ao ano de 1785 em que foi instituído o Plano de Beneficência dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha. Em meados de 1800 – ainda período imperial –, despontam as primeiras manifestações do que mais tarde seria classificada como Previdência Social, com a criação de Montepios e Montes de Socorro, em favor dos funcionários públicos e seus dependentes. De acordo com Faleiros (2000), o primeiro montepio de funcionários públicos surgiu em 22 de julho de 1835 denominado “Montepio Geral dos Servidores do Estado/Mongeral” e funcionou através de mutualismo. Os montepios eram instituições em que, mediante o pagamento de cotas, cada membro adquiria o direito de, por morte, deixar pensão pagável a alguém de sua escolha. A experiência com os Montepios se estende até os primeiros anos de 1900 quando é promulgada a Lei Eloy Chaves.

De acordo com Faleiros (2000), apesar dos Montepios e a legislação da época terem propiciado as primeiras iniciativas de proteção social, o marco inicial da Previdência Social brasileira – ainda na perspectiva do seguro social e não da seguridade – se deu com a Lei Eloy Chaves³³ em 1923, ao instituir o sistema de Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) como resposta às lutas sociais e greves para manter a economia de exportação do café.

Dessa forma, o Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, na verdade a conhecida Lei Elóy Chaves (o autor do projeto respectivo), determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados de cada empresa ferroviária. É considerada o ponto de partida, no Brasil, da Previdência Social propriamente dita. O Decreto nº 16.037, de 30 de abril de 1923, criou o Conselho

³² Um grupo de pessoas se associam e contribuem, a fim de que fosse formado um fundo para a cobertura de determinados infortúnios.

³³Eloy Chaves era deputado à época, um latifundiário, Secretário da Segurança Pública do Estado de São Paulo e comandou com rigor a repressão a greve geral, em 1917.

Nacional do Trabalho com atribuições inclusive, de decidir sobre questões relativas à Previdência Social (BRASIL. INSS, 2012, sp).

Primeiramente, as CAPs foram criadas para os empregados em empresas de estrada de ferro, exceto àquelas que tivessem menos de cinquenta empregados, para os quais a aplicação da lei era facultativa. Dessa forma, os trabalhadores da estrada de ferro e seus familiares passaram a ter direito à assistência médica, ao fornecimento de medicamentos, aposentadorias por tempo de serviço, velhice e invalidez, à pensões para os dependentes dos empregados e ao auxílio-funeral. Em 1926, através da Lei nº 5.109, estende-se estas medidas aos marítimos e portuários, que eram as categorias mais organizadas politicamente e com maior poder de pressão, além de serem as categorias profissionais responsáveis pela escoação da produção. Entre 1928 e 1932, outros segmentos de trabalhadores foram incorporados.

Analisando a conjuntura da época, percebe-se que sua legislação reflete as características do desenvolvimento capitalista do período, centrado numa economia agroexportadora para aqueles serviços públicos que eram essenciais. Este regime, no entanto, era pouco abrangente e estruturalmente frágil. As Caixas eram organizadas pelas empresas e, na maioria das vezes, não era atingido um número mínimo de filiados com capacidade contributiva que permitisse estabelecer um fluxo de receita adequado para garantir o pagamento dos benefícios a longo prazo. Este sistema previdenciário baseado na Caixa por empresa passou a ser, durante alguns anos, o modelo utilizado em outros setores da economia (FALEIROS, 2000).

Como uma espécie de evolução das CAPS's, ainda nos primeiros anos da década de 1930, esta estratégia de proteção social, aos poucos, foi substituída pelos chamados Institutos de Aposentadorias e Pensões/IAPS. A reestruturação das CAPS's em IAPS's foi necessária devido à conjuntura política e econômica da época capitaneada pela introdução do Brasil no cenário industrial. A década de 1930 e boa parte da de 1940, foi o período governado por Getúlio Vargas (1930-1945), sendo marcado por um processo de substituição das importações por meio da instalação de um parque industrial e da ação efetiva do Estado na economia e no setor social, redefinindo novas relações entre este e a sociedade, numa perspectiva intervencionista.

Esse período foi marcado pelo aprofundamento do modelo corporativista e por uma política favorável à industrialização, a partir de 1937. Tendo em vista a sua legitimação, o poder público buscou apoio na classe operária, o que suscitou a elaboração de uma legislação social e de proteção ao trabalho com vistas à regulamentação da questão social, através da incorporação de

algumas demandas sociais, do controle operário e atrelamento sindical aos organismos estatais (Brasil, Matriz...1994, p.10).

Sob este prisma, o governo Vargas iniciou o processo de industrialização e urbanização no Brasil, rompendo com o modelo agrário-exportador da República Velha (1889-1930) adotando, ao mesmo tempo, através de medidas de cunho social e trabalhista, um modelo de gestão populista que conciliava os interesses do capital com o trabalho e o sistema previdenciário que se formou com as CAPs' auxiliava neste processo. Entretanto, o modelo das CAPS's deu sinal de esgotamento ainda na década de 1930, evidenciando a primeira crise financeira e administrativa no sistema previdenciário brasileiro. De acordo com Faleiros (2000), devido ao grande número de fraudes e corrupções, o governo, através do Decreto nº 1.954, suspendeu, por seis meses todas as aposentadorias em vigor e iniciou uma reestruturação do sistema, que, ainda que tenha incorporado praticamente, todas as categorias dos trabalhadores urbanos se revelou numa perspectiva gradualista, controladora e fragmentadora da classe operária, com base numa ideologia corporativista.

Com a reestruturação, ficou latente que o projeto previdenciário do governo Vargas articulava-se a uma série de medidas sociais e trabalhistas que visavam a manutenção da ordem sem hostilizar o capital, transformando os trabalhadores em cooperadores do Estado.

Getúlio Vargas, através de sua política trabalhista, buscava, ao mesmo tempo, controlar as greves e os movimentos operários e estabelecer um sistema de seguro social. [...] o sistema de seguros foi paulatina e sucessivamente implementado através de Institutos de Previdência Social para categorias de trabalhadores como marítimos, estivadores, bancários e industriários (FALEIROS, 2000, p. 45)

Nesta conjuntura, os IAP's³⁴ passam a ser os responsáveis pela proteção do trabalhador e sua família enquanto autarquias centralizadas na esfera federal, o que determinava a filiação por categoria profissional, as mais expressivas no mercado de trabalho para as quais sempre havia um sindicato (marítimos, bancários e industriários), servidores do Estado, trabalhadores vinculados ao setor de transporte de cargas e comerciários, dentre outros, e não por empresa como se dava nas CAP's.

³⁴Por ter sido uma mudança paulatina de CAPS para IAP, ainda em 1934 foram criadas CAP's por algumas empresas terem sido incluídas no Regime da Lei Elóy Chaves e que, mais tarde, foram transformadas em IAP.

Os IAPs eram restritos aos trabalhadores urbanos. Vários IAP's foram criados entre 1933 a 1960 como o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos/IAPM criado em 1933 pelo Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC), em 1934; Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), em 1934; Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), em 1936; Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), em 1938.

De acordo com Cabral (2000), pela sua diversidade os IAPs possuíam planos diferenciados de benefícios e serviços sendo, os mais comuns:

a aposentadoria, pensões, auxílio funeral, e auxílio doença. Inicialmente, foram beneficiadas as categorias ligadas à infraestrutura de serviços públicos, e gradativamente foram incluídos outros setores (CABRAL, 2000, p. 121)

Como cada um dos Institutos possuía uma estrutura específica de benefícios e contribuições, criava-se uma grande diferença no que se refere à qualidade na proteção social, sem contar a disparidade existente entre os trabalhadores urbanos e os rurais, uma vez que os primeiros eram o alvo da proteção e os segundos permaneceram fora da área de cobertura do sistema estatal da previdência até os anos 1970 (FALEIROS, 2000).

De acordo com Cabral (2000), economicamente ainda que a experiência com os IAP's tenha sido satisfatória para os interesses governamentais, seu controle efetivo se tornava uma questão a ser resolvida, levando o governo Vargas a tentar uma reforma do sistema previdenciário, através do projeto de unificação da Previdência com a criação do Instituto de Serviços Sociais (ISS) baseado na experiência da Inglaterra (Beveridge)³⁵. Entretanto, esta tentativa governamental não surtiu efeito à época – apesar do Decreto nº 7.526, de 7 de maio de 1945 que dispôs sobre a criação do ISS –, sendo o projeto arquivado devido à interesses corporativos aliados às manifestações dos setores políticos interessados em impedir o fortalecimento do governo.

Com a tentativa fracassada de uniformizar o sistema previdenciário no governo Vargas, a era Juscelino Kubstichek/JK (1956-1961) avança neste sentido a partir da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), Lei nº 3.807, de 1960, que propunha a unificação da legislação e a uniformização dos benefícios prestados pelos IAP's, lei

35O modelo beveridgiano será explicitado no próximo item.

esta aprovada e promulgada sob forte pressão dos trabalhadores, que exigiam eficiência do sistema previdenciário. Para Faleiros (2000, p. 46):

a LOPS incorporou os autônomos à Previdência Social e definiu um período mínimo de contribuições de cinco anos para uma aposentadoria aos 60 anos (mulheres) e 65 (homens). Contemplava uma série de benefícios e serviços, inclusive o Serviço Social e a alimentação e possibilitava, exceto para os ferroviários, a aposentadoria por tempo de serviço aos 55 anos. Esse limite de idade foi abolido pela Lei 4.130, de 1962.

Além da LOPS, outros dispositivos promulgados entre 1960 e 1964 foram importantes para o delineamento do sistema previdenciário brasileiro:

1960: O Decreto nº 48.959-A, de 10 de setembro de 1960, aprovou o Regulamento Geral da Previdência Social. A Lei nº 3.841, de 15 de dezembro de 1960, dispôs sobre a contagem recíproca, para efeito de aposentadoria, do tempo de serviço prestado à União, autarquias e sociedades de economia mista.

1963: A Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, criou o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL). A Resolução nº 1.500, de 27 de dezembro de 1963, do Departamento Nacional de Previdência Social, aprovou o Regimento Único dos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

1964: O Decreto nº 54.067, de 29 de julho de 1964, instituiu comissão interministerial com representação classista para propor a reformulação do sistema geral da previdência social (BRASIL. INSS, 2012, sp).

Até 1964, houve um avanço paulatino no sentido de estruturar a política previdenciária. Na era JK (1956-61) por exemplo, o governo ampliou os programas assistenciais – ainda que ligados à política desenvolvimentista do New Deal e, portanto, não se tratando necessariamente de Previdência, numa conjuntura de forte exclusão dos trabalhadores da cena política e da modernização do Estado por meio da associação ao capital estrangeiro. De 1961 a abril de 1964, ainda que o Brasil tenha passado por três presidentes (Jânio Quadros, Ranieri Mazzilli e João Goulart), tal associação atingiu seu ápice quando, ainda em abril/1964 se instaura no Brasil a ditadura militar -1964-1985 - (CABRAL, 2000).

A ditadura militar foi um golpe de Estado patrocinado pela burguesia nacional e estrangeira, para responder de forma coerciva o contexto de crescente organização dos trabalhadores no campo e na cidade, exigindo maior distribuição de renda e

reformas de base. No contexto da Guerra Fria, a direita nacional e estrangeira via com receio a possibilidade de se repetir no Brasil a experiência cubana - Revolução de 1959³⁶ - (FALEIROS, 2000).

De acordo com Faleiros (2000), a ditadura apresentou como características: forte censura, ausência de eleições, controle do Congresso Nacional pelo poder militar, então no Executivo e repressão violenta aos opositores. Muitos brasileiros foram presos, torturados, exilados, mortos, desaparecidos. Em decorrência desse contexto, sindicatos, operários, setores progressistas da igreja católica, intelectuais questionam a repressão e em 1980 organizam o Partido dos Trabalhadores (PT), rompendo com a coerção partidária da ditadura que só admita dois partidos, a Aliança Renovadora Nacional (Arena), governista, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), oposição tolerada. Ainda segundo o autor, esse modelo repressivo foi sendo implantado como um complexo *assistencial-industrial-tecnocrático-militar*.

Controlado pela gestão tecnocrática, não veio a se constituir como um projeto universal de cidadania. Era a continuidade de um modelo fragmentado, desigual de incorporação social da população em estratos de acesso, conforme os arranjos do bloco no poder, para favorecer grupos privados ou particulares, conquistar clientelas, impulsionar certos setores economicamente influentes, obter lealdade e, é claro, dinamizar a acumulação (FALEIROS, 2000, p. 48).

Nesse período o sistema previdenciário passou por uma série de mudanças que modificam seu perfil, expressando o que se efetuava no Estado sob a ditadura militar. Cabral (2000, p. 122) destaca o importante papel que a Previdência Social cumpriu nesse contexto:

como política previdenciária compensatória, ampliando programas sociais, numa conjuntura de forte exclusão dos trabalhadores da cena política e de modernização da máquina estatal para atender às exigências para nova ordem econômica.

O Estado, em meio a esse contexto, buscava legitimidade política. O bloco *militar-tecnocrático-empresarial* no poder, procurou obter o apoio da população com determinadas medidas sociais. Dentre essas, Faleiros (1991, p. 139) destaca as mudanças na Previdência Social:

³⁶ A Revolução Cubana foi um movimento armado, inicialmente, que levou à derrubada do ditador Fulgêncio Batista de Cuba em 1 de janeiro de 1959 (FALEIROS, 2000).

após o Golpe de 1964 várias mudanças foram introduzidas na Previdência Social, como forma de legitimação, já que os "direitos sociais" dos assegurados não modificavam os deveres de submissão dos cidadãos. A Previdência Social é um instrumento político não só em épocas de mobilização e democracia, mas também de autoritarismo e controle.

Nesse contexto, em 1966, a partir da proposta de modernizar o Estado, ocorre a unificação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões - através do Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro - no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). O INPS foi criado com base na unificação e uniformização dos planos de benefícios, mas baseia-se na expulsão dos trabalhadores da gestão previdenciária. Em 1967, o INPS assume também o seguro acidente. Nesse momento, os usuários da Previdência Social continuam sendo basicamente os trabalhadores do setor urbano, formalmente inseridos no mercado de trabalho. Ao mesmo tempo em que se avança num discurso universalizante da cobertura do Seguro Social, se aprofundam as diferenciações de tratamento entre os vários segmentos da população previdenciária. A uniformização e unificação da Previdência é parte integrante do projeto de modernização do país assumido pelos militares, que, ao mesmo tempo, que moderniza exclui os trabalhadores dos mecanismos de decisão³⁷ (CABRAL, 2000).

Durante a ditadura, a Previdência Social sofreu diversas modificações em suas leis e uma grande reforma, que tinha por objetivo racionalizar a gestão do sistema, impondo controles mais rigorosos na concessão de benefícios e de resolver os problemas da Previdência, relacionados à unificação administrativa, universalização e uniformização de benefícios e serviços (GENTIL, 2006).

Teixeira (2004, p. 23) resume a gestão previdenciária no período autoritário:

um dos instrumentos sempre apontados para a cooptação da liderança sindical era o dos institutos previdenciários. Sob o regime militar, o sistema previdenciário continuou a desempenhar importante papel no jogo político, mas sob um novo formato. O clientelismo transfigurou-se, deixando de se exercer sobre uma base sindical e por categoria profissional para adquirir uma base regional; abandonou o sindicato e introjetou-se definitivamente no sistema político-eleitoral. O processo decisório, por sua vez, no âmbito do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, tornou-se inteiramente impermeável à influência direta tanto das empresas quanto dos trabalhadores (que foram excluídos de sua direção). Com isso, pode-se ter uma visão mais clara da ambigüidade do processo de modernização vivido pela Previdência nesses anos, em que a ampliação da cobertura que o acompanha surge como uma espécie de contrapartida à repressão das demandas sociais, praticada pelo regime autoritário.

³⁷ Netto(1998) denomina este projeto geral de Modernização Conservadora.

A esse respeito, Araújo (2004, p. 133) acrescenta que

consolidada no período da ditadura, com a retração do movimento sindical, a Previdência, desta feita, não se dispersou em várias instituições, mas, unificada, continuou a ser um instrumento de ordenamento das relações entre o Estado e a classe operária, embora não mais intermediada por uma liderança sindical cooptada, agora diferentemente, sob rígido controle político administrativo e técnico do governo, com a despolitização das relações de classe no plano institucional.

Cabe destacar, entretanto, que mesmo no período militar, alguns avanços na cobertura são identificáveis: em 1971, a Previdência é estendida aos trabalhadores rurais – sob a colaboração do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que passou a emitir documentos necessários à obtenção do amparo previdenciário pelo trabalhador rural e do Fundo do Trabalhador Rural (FUNRURAL); em 1972, incorpora os autônomos, e, ainda nessa década, é instituído o amparo à velhice e aos inválidos; e o salário maternidade (CABRAL, 2000). Assim, mediante o registro de inclusão à Previdência Social de categorias antes excluídas, identifica-se uma relevante expansão da Previdência nessa época. Segundo Araújo (2004, p. 96):

em 1968, foi criado o Plano Básico de Assistência ao Trabalhador Rural e, em seguida, em 1971, o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL) que passou a ser executado pelo FUNRURAL. Foram concedidos aos trabalhadores rurais alguns benefícios previdenciários sem a exigência de contribuições individuais. Essa característica redistributiva produziu uma ruptura com o critério da contribuição tripartite, empregado, empresa e Estado.

Em 1974, a política previdenciária assume maior importância por ser o elo de ligação entre a classe trabalhadora e o Estado, constituindo-se o maior órgão arrecadador da União. Destaca-se nesse mesmo ano, a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), desmembrando-se do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). Ocorre, nesse mesmo período, à extensão da cobertura especial dos acidentes de trabalho ao trabalhador rural (SILVA, 2011).

De acordo com Silva (2011), a trajetória histórica da extensão da cobertura previdenciária no Brasil buscava atender aos trabalhadores através das categorias profissionais, principalmente os que detinham maior organização política e eram vitais à economia brasileira. O governo atendia minimamente às reivindicações dos trabalhadores organizados, mantendo o papel da dominação política. Isso aponta para uma reflexão em torno dos trabalhadores rurais, que, mesmo sendo maioria da

população, ficaram excluídos do sistema estatal previdenciário, até a década de 1970, quando só então foi criado o PRORURAL e FUNRURAL³⁸. A explicação para este fato se deve ao crescimento do processo de organização no campo, a partir da década de 1950 com a criação das Ligas Camponesas e vários sindicatos rurais, crescendo a luta no campo por Reforma Agrária. Neste sentido, também a extensão da Previdência ao campo se dá como tentativa de controle dos trabalhadores rurais.

Em 1977, institui-se, através da Lei nº 6.439, o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS). Esse era formado pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS); Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (IAPAS); Central de Medicamentos (CEME); Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV); Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA). A partir do SINPAS adota-se uma medida de gestão para proteção social, porém, aprofunda-se, na área de assistência médica, o modelo privatista, tendo o Estado como financiador, via Previdência Social.

Cabral (2000) afirma que o SINPAS tinha como funções a concessão e manutenção de benefícios, prestação de serviços, custeio de atividades e programas, gestão administrativa, financeira e patrimonial da Previdência Social.

No período em questão – década de 1970 -, identifica-se o agravamento da estabilidade econômica, marcada pela falência do “*Milagre Brasileiro*” e pelas crises internacionais do petróleo, com conseqüente aceleração do processo inflacionário, explosão da dívida externa, recessão, desemprego e aumento da pobreza. Cenário marcado também pelo aumento da pressão popular para o restabelecimento das liberdades democráticas, com novos sujeitos sociais se expressando no cenário político através da organização sindical e popular (CABRAL, 2000).

Na década de 1980, após o rompimento lento e gradual com o regime militar, tem-se o processo de “abertura política” com o movimento pelas “Diretas Já”, para presidente da República que resultou em eleições indiretas e convocação de Assembléia Nacional Constituinte em 1986 e a elaboração da Carta Constitucional, concluída em 1988. De acordo com Araújo (2004, p. 97):

com o fim do regime militar e o restabelecimento da democracia, foi promulgada a Constituição de 1988, que garantiu os direitos civis, políticos e sociais. Pode-se considerar a Constituição de 1988 como

³⁸ Substituiu pela Lei Complementar n.11, de 25 de maio de 1971, o Plano Básico de Previdência Social Rural. O trabalhador não contribuía e tinha direito a aposentadoria por velhice, invalidez, pensão e auxílio funeral, no valor de meio salário-mínimo (SILVA, 2011, p. 17).

um marco na consolidação dos direitos da Seguridade Social e do sistema previdenciário brasileiro.

Como já evidenciado, ocorre uma ampliação da Previdência na década de 1960, mas será somente na década de 1980, no contexto de reorganização dos movimentos sociais e sindicatos, no processo de democratização do Estado, que se pode falar de um processo de estruturação geral da Seguridade Social no Brasil (ARAÚJO, 2004). É o que veremos no próximo item.

2.2) A PREVIDÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A SEGURIDADE SOCIAL

No Brasil, a história da Seguridade Social apresenta momentos conjunturais marcados pela implantação restrita de seguros e momentos de expansão, no qual ocorre a ampliação dos serviços e benefícios. Nesse sentido, para compreensão da Seguridade Social, é essencial elucidar a concepção de Seguro Social. Nesse sentido, Cartaxo (2003, p. 216) apresenta uma importante contribuição:

seguro social, baseado no seguro privado, tem como características comuns a indenização pelo risco, agrupados em tipos, para uma determinada coletividade; a contributividade; o cálculo matemático atuarial para retribuição, os critérios para ingresso e concessão. Tem como especificidade a obrigatoriedade por meio de uma relação jurídica, independente da vontade dos contratantes; a não proporcionalidade ao grau do risco; e a abrangência nacional.

No entendimento de Vianna (1999, p.11), a Seguridade Social consiste, justamente, num pacto pelo qual os desiguais habitantes de um país reconhecem na cidadania uma medida de igualdade que capacita todos ao gozo do patrimônio comum de uma vida digna e civilizada. No nível internacional, o marco inicial do Seguro Social com caráter compulsório foi no período de consolidação da Revolução Industrial alemã e das lutas operárias que ocorriam naquele país sob a direção do Partido Social Democrata.

Em 1871, Otto Von Bismarck, chanceler alemão, envia ao Parlamento o projeto de lei para a instituição do seguro-acidente obrigatório, sendo aprovado em 1883, sob a tríplice contribuição do Estado, dos trabalhadores e das empresas. Em 1884 e 1889,

respectivamente, sucedeu-se a criação do seguro contra acidente de trabalho e seguro-invalidez e velhice (CABRAL, 2000).

Vianna (1998) apresenta uma abordagem dos padrões históricos de funcionamento dos sistemas de proteção social em diversos países, tematizando, com relação a seguridade social brasileira, os modelos alemão, inglês e americano³⁹.

O “modelo alemão” foi introduzido por Bismarck na Alemanha nos anos 80 do século XIX, refere-se a um tipo de sistema de proteção social centrado nas questões previdenciárias, estruturado por categorias profissionais (com a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensões compulsórias) e financiado por contribuições de empregados e empregadores, podendo contar com aportes do Estado. Seus benefícios eram proporcionais à contribuição e fundados nos princípios do Seguro Social. Uma característica essencial deste modelo é que sua organização tem como base critérios meritocráticos e segmentares.

Destaca-se que esse modelo serviu de inspiração para o modelo de Previdência Social no Brasil, no qual os recursos são provenientes das contribuições sociais incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho. Uma prova dessa questão é o grande marco da Previdência Social no Brasil: a Lei Eloy Chaves em 1923⁴⁰ que, inspirada no modelo bismarckiano⁴¹, apresenta como base as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), conforme já referenciado nesse trabalho. No Brasil, a Previdência Social, como política de proteção social, teve sua evolução ao longo do século XX, contextualizadas pelas grandes transformações sociais, políticas, econômicas e institucionais por que passou o país nesse período.

O segundo modelo destacado por Vianna (1998) foi o “modelo inglês”. Em 1942, o sistema de Seguro Social estrutura-se como serviço público e adquire status de direito social por meio das propostas elaboradas pelo deputado William

³⁹ Vianna (1998) faz uma revisão da bibliografia sobre os modelos teóricos e as abordagens utilizadas nos estudos de política social, preocupando-se em discutir sua imprecisão conceitual e sobretudo, as diferentes práticas consolidadas no âmbito da Seguridade Social. Em sua análise da proteção social brasileira a partir de 1930, a autora refere-se de forma clara aos três modelos (alemão, Inglês e americano).

⁴⁰ A data de 24 de janeiro é comemorada como o dia nacional da Previdência e dos aposentados.

⁴¹ O modelo bismarckiano é identificado como sistema de seguros sociais, pois suas características assemelham-se à de seguros privados. Em relação aos direitos, os benefícios cobrem principalmente (e às vezes exclusivamente) os trabalhadores contribuintes e suas famílias; o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada. Quanto ao financiamento, os recursos provêm fundamentalmente das contribuições diretas de empregados e empregadores, baseadas na folha de salários. Quanto a gestão, os seguros eram originalmente organizados em caixas estruturadas por tipos de risco social: caixas de aposentadorias, caixas de seguro-saúde, e assim por diante, e eram geridos pelos contribuintes, ou seja, por empregadores e empregados (BEHRING e BOSCHETTI, 2006, p. 66).

Beveridge⁴². Destaca-se entre essas propostas a unidade - unificação das diferentes instâncias de administração dos seguros sociais e uma uniformização das prestações básicas - e a universalidade - cobertura e abrangência da proteção, isto é, envolvendo todos os cidadãos e todas as necessidades essenciais.

Nessa mesma direção analítica, Faleiros (1991) destaca que a proposta de Seguridade Social beveridgiana⁴³ propunha a unificação do sistema de proteção social, contemplando, além de políticas de aposentadoria, saúde e educação voltadas aos trabalhadores formais, políticas de atendimento aos desempregados, inválidos, crianças e idosos. Este amplo sistema de Seguridade Social foi consolidado como o padrão de proteção social no pós-guerra e tornou-se hegemônico nas décadas de 1950 e 1960 na Europa.

O último modelo de proteção social abordado por Vianna (1998) foi o "modelo americano", no qual a proteção social se efetiva sob forma claramente dual: àqueles que apresentam condições econômicas favoráveis, o mercado oferece planos e seguros privados, já o Estado fornece benefícios precários para os pobres, para àqueles que não têm a possibilidade de usufruir das formas privadas de proteção. Neste formato de proteção social, a saúde é prestada gratuitamente para os muito pobres, os auxílios familiares requerem a comprovação de indigência, as aposentadorias e pensões têm valores extremamente baixos. Conclui-se que a função do Estado na garantia da proteção social é bastante residual.

No Brasil, a adoção da concepção de Seguridade Social, compreendendo um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência Social (art. 194 da Constituição de 1988), ocorreu de forma tardia e mais restritiva quando comparado com os "modelos clássicos" europeus. Nesses modelos, o conjunto de políticas sociais constitutivas da Seguridade abarca, além da Saúde, da Previdência e da Assistência Social, outras políticas setoriais fundamentais, como, por exemplo, programas de habitação, de emprego, de qualificação de mão-de-obra, etc.

Enquanto o modelo beveridgiano objetiva a luta contra a pobreza, os benefícios assegurados pelo modelo bismarckiano se destinam a manter a renda dos

⁴² William Beveridge foi um dos secretários de Beatrice e Sidney Webb na comissão de estudo para a reformulação da assistência pública. Em 1941, foi incumbido de elaborar um relatório acerca da organização de um sistema britânico de segurança social.

⁴³ o modelo beveridgiano, surgido na Inglaterra após a Segunda Guerra Mundial, tem por objetivo principal o combate à pobreza e se pauta pela instituição de direitos universais a todos os cidadãos incondicionalmente, ou submetidos a condições de recursos, porém, são garantidos mínimos a todos os cidadãos que necessitam. O financiamento é proveniente dos tributos (orçamento fiscal) e a gestão é pública/estatal. Trata-se de um modelo baseado na unificação institucional e na uniformização dos benefícios (BOSCHETTI, 2003).

trabalhadores em momentos de risco social devido à ausência de trabalho. A partir da diferença desses princípios, surgem distintos modelos de seguridade social nos países capitalistas, dependendo das diferentes relações estabelecidas entre o Estado e as classes sociais em cada país. Hoje, é difícil encontrar um “modelo puro”, encontram-se, em um mesmo país, características dos dois modelos. No Brasil, os princípios do modelo bismarckiano predominam na Previdência Social, e os do modelo beveridgiano orientam o atual sistema público de saúde (com exceção do auxílio doença, tido como seguro saúde e regido pelas regras da Previdência) e de assistência social, o que faz com que a Seguridade Social brasileira se situe entre o seguro e a assistência social (BOSCHETTI, 2006). Assim, a Seguridade Social se organiza com base na lógica do seguro social. Essa lógica também estrutura os direitos da Previdência Social na grande maioria dos países capitalistas.

No Brasil, a lógica do seguro estruturou e estabeleceu os critérios de acesso da Previdência e da saúde desde 1923 até a Constituição de 1988. O princípio dessa lógica é garantir proteção, exclusivamente ou em algumas vezes prioritariamente, ao trabalhador e à sua família. É uma proteção limitada, que garante direitos apenas àquele trabalhador que está inserido no mercado formal de trabalho ou que contribui mensalmente como autônomo ou segurado especial à Seguridade Social, ou seja, só tem acesso os denominados “segurados” e seus dependentes, pois esses direitos são considerados como decorrentes do direito do trabalho (BOSCHETTI, 2009). A esse respeito Cartaxo (1995, p. 62) acrescenta que

a Previdência Social afirmou-se, no Brasil, em caráter de seguro social contrapondo-se a Seguridade Social. Sua origem remonta aos anos 30, quando foi difundida a idéia de seguro social com contenção de despesas e regime de capitalização, em vez de prestação de serviço. Baseava-se em uma prática fundamentalmente privada, na qual o Estado era apenas um dos contribuintes do sistema, cabendo ao trabalhador, em parte, garantir o seu salário nos casos de riscos sociais.

Esta lógica possui como características centrais: a contribuição prévia, só tem acesso aqueles que contribuem mensalmente; e o valor dos benefícios é proporcional à contribuição realizada. Essa é a principal característica da Previdência Social no Brasil, que assegura aposentadorias, pensões, salário-família, auxílio doença e outros benefícios somente aos contribuintes e seus familiares. A lógica do seguro impõe um limite para a universalização da Seguridade Social, conforme nos aponta Boschetti (2009, p. 4):

[...] o acesso à Seguridade Social pela via do trabalho pôde garantir uma proteção mais universalizada nos países que garantiram uma situação de quase pleno emprego entre as décadas de 1940 e 1970. Sabe-se que nem os países nórdicos e nem os países da Europa Central garantiram o pleno emprego para todos os seus trabalhadores, de modo que esse padrão de Seguridade Social, fundado na lógica do seguro, só universaliza direitos se universalizar, igualmente, o direito ao trabalho, já que os benefícios são condicionados ao acesso a um trabalho estável que permita contribuir para a Seguridade Social. Mas, além dessa característica securitária, que é estruturante na Seguridade Social, ela pode ter outra lógica, que é a lógica da universalização dos direitos sem estabelecimento de contrato de seguro contributivo. Nessa perspectiva, os benefícios podem romper com a lógica do seguro e assumir uma lógica social⁴⁴ Romper de que forma? Assegurando direitos com base nas necessidades sociais, que não sejam condicionados a uma contribuição direta prévia, que não sejam proporcionais a uma contribuição efetuada anteriormente. A introdução e expansão dessa lógica na Seguridade Social nos países do capitalismo central vêm permitindo a ampliação de direitos e benefícios também para aqueles trabalhadores que não estão inseridos no mercado de trabalho estável, ou que não contribuem diretamente para a Seguridade Social, em decorrência de desemprego ou de impossibilidade de trabalhar.

A Seguridade Social quanto mais se desvencilhar da lógica do seguro e quanto mais se aproximar da lógica social, pode garantir mais acesso a direitos. De qualquer forma, ambas são profundamente dependentes da organização social do trabalho, como relata Boschetti (2009, p. 5):

nos países em que as duas lógicas convivem no âmbito da Seguridade Social, elas estabelecem entre si uma relação que venho designando como sendo de atração e rejeição. É a ausência de uma dessas lógicas que leva à necessidade e à instauração da outra lógica. Por exemplo, aqueles trabalhadores que não estão inseridos no mercado de trabalho, que não têm acesso ao seguro, ou à Previdência Social, acabam caindo em uma situação de ausência dos direitos derivados do trabalho. Muitos deles, por não terem contribuído para a Seguridade Social, chegam aos 65 anos (essa idade varia de país para país) e não têm direito à aposentadoria. A exigência da lógica do seguro e a impossibilidade de sua manutenção para todos os trabalhadores, sobretudo para os desempregados, empurram esse trabalhador para demandar a outra lógica, a lógica social, do direito não contributivo. Assim, aqueles que não contribuem, que não estão inseridos em uma relação de trabalho estável e que não têm direito ao benefício contributivo, tornam-se potenciais demandantes da lógica social, do benefício não contributivo.

⁴⁴ Boschetti (2009, p. 4) refere que em trabalhos anteriores (BOSCHETTI, 2003 e BOSCHETTI, 2006), designou essas lógicas de lógica do seguro e lógica da assistência e de complexo previdenciário-assistencial, referindo à relação existente entre previdência e assistência no âmbito da Seguridade Social. Mas, tendo em vista que o que designou como lógica da assistência pode ser confundida com a política de assistência social implementada no Brasil a partir de 2004, passou a designar a lógica da assistência como lógica social, para evitar essa confusão, pois não se trata do mesmo fenômeno.

No entanto, não podemos esquecer que a incorporação do conceito de Seguridade Social representa um avanço no sentido de uma concepção redistributiva de proteção social.

As medidas de proteção social que o Estado implementa através das políticas sociais não têm necessariamente o mesmo significado político e jurídico no que diz respeito à cidadania, isto é, ao exercício dos direitos sociais. As formas assumidas pela proteção social podem ser separadas a partir do contexto social e político no qual historicamente tiveram origem desde o surgimento do Estado moderno. Assim, poderíamos distinguir três modalidades: assistência social, seguro social, Seguridade Social. Para além da sua diferenciação quanto ao contexto no qual emergiram, o que quero assinalar é que tais modalidades são marcadas por esses contextos, diferenciando-se também suas relações políticas, jurídicas e institucionais (FLEURY, 1991, p. 43).

A concepção de seguro social é a base inicial da Previdência Social brasileira⁴⁵, no entanto, ao longo de sua história, a Previdência Social incorpora alguns princípios da Seguridade Social. Estes princípios se expressam abertamente na Constituição Federal de 1988. Ressalta-se que a partir da Constituição de 1988 a Previdência Social foi caracterizada como uma política de proteção social que compõe, com a Saúde e a Assistência Social, o conhecido tripé da Seguridade Social.

A Previdência Social visa a proteção do cidadão quando da perda temporária ou permanente, da sua capacidade de trabalho. Oferece benefícios e serviços como proteção social destinada ao segurado, dentre estes: auxílio-doença, aposentadoria especial, aposentadoria por invalidez, auxílio-acidente, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, salário maternidade, salário-família e a reabilitação profissional; e aos dependentes: a pensão por morte, o auxílio-reclusão e a reabilitação, a qual depende dos recursos orçamentários.

A Previdência Social foi criada legalmente com a finalidade de amparar o futuro dos trabalhadores e da sua família, na velhice ou quando ocorresse algum infortúnio. Porém, como veremos ao longo desse estudo, a Previdência Social vem enfrentando sucessivas crises na sua estrutura político-administrativa, o que vem comprometendo sua finalidade legal. A definição de Seguridade Social na referida Constituição Federal remete à concepção de Seguridade Social da Organização Internacional do Trabalho (OIT), na Convenção nº 102, aprovada em Genebra em 1952:

⁴⁵ O Serviço Social possui uma vasta produção a respeito dessa temática: Faleiros (1991), Mota (1995, 2011), Behring (2008), Boschetti (2003, 2006), Behring e Boschetti (2003, 2006), dentre outros.

Seguridade Social é a proteção que a sociedade proporciona a seus membros mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que, de outra forma, derivam do desaparecimento ou em forte redução de sua subsistência como consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho ou enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice e também a proteção em forma de assistência médica e ajuda as famílias com filhos (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1952).

A Seguridade Social brasileira, na Constituição Federal de 1988 estava fundamentada em um conceito universal, redistributivo e solidarista e buscou garantir a ampliação de direitos, resgatando a cidadania. Como pode ser observado no texto constitucional no art. 194:

A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, a previdência e a assistência social.

Parágrafo único. 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 as populações urbanas e rurais;

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

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (BRASIL, 1988, p. 115).

Apesar de todo o avanço em termos de legislações, principalmente com a Constituição Federal de 1988, a Seguridade Social no Brasil tornou-se um sistema híbrido, pois não integra os princípios competitivos entre si pelos os quais têm de orientar a sua prática: contributivos de um lado e distributivos de outro. Assim, temos a Saúde⁴⁶ e a Assistência Social⁴⁷ como políticas de caráter distributivo, enquanto a Previdência Social tem caráter contributivo. Behring e Boschetti (2006) ressaltam que

⁴⁶ A Constituição de 1988 tratou da saúde como espécie da Seguridade Social. Dispõe o art. 196 que a saúde é direito de todos e dever do Estado. A saúde é garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

⁴⁷ A assistência social foi inserida na Constituição de 1988 nos arts. 203 e 204. Encontra-se regulamentada pela Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS). É uma política social destinada a atender as necessidades básicas dos indivíduos, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência. As prestações de assistência social são destinadas aos indivíduos sem condições de prover o próprio sustento de forma permanente ou provisória, independentemente de contribuição à Seguridade Social.

a Constituição de 1988 significou um dos maiores avanços na política social brasileira, com possibilidades de estruturação de um sistema amplo de proteção social, porém, os princípios promulgados não foram materializados em sua totalidade, coexistindo uma clara tensão, no que se refere às políticas da Seguridade Social, entre o princípio da universalidade da cobertura e o princípio da seletividade e da distributividade.

Nestes termos, concordamos com Vianna (1998) quando destaca que no Brasil ocorre uma americanização perversa da proteção social brasileira, com forte tendência a separação entre a lógica do seguro (bismarckiana) e a lógica da assistência (beveridgiana), não havendo reforço a clássica justaposição existente.

Cabe destacar que, a Seguridade Social, mesmo após 20 anos de seu surgimento, não foi implementada como prevista na Constituição de 1988 e as políticas que a compõem estão sendo executadas de modo desarticulado, conforme sinaliza Mota (2007, p. 141):

a adoção da concepção de Seguridade não se traduziu na universalização da proteção social, em virtude das características excludentes do mercado de trabalho, o grau de pauperização da população, o nível de concentração da renda e as fragilidades do processo de publicização das ações do Estado [...].

Cabral (2000, p. 119), destaca que as primeiras formas de Previdência Social foram marcadas pela lógica do seguro, com benefícios concedidos com prévia contribuição e relação contratual semelhante a do seguro privado, contrapondo-se nesta perspectiva ao conceito de Seguridade Social, “decorrente do direito social e entendida como garantia de proteção a ser assumida primordialmente pelo Estado, sob os princípios da universalidade, uniformidade, equidade e descentralização”.

Os benefícios orientados pela lógica assistencial foram sendo incorporados e passaram a construir o cenário de proteção social, o que obscureceu qualquer tentativa de manter tal proteção sob o imperativo da pura lógica previdenciária e securitária (BOSCHETTI, 2006, p. 34).

Fleury (1991) refere que as três modalidades (Assistência Social, Seguro Social, Seguridade Social) não representam um processo evolutivo, no qual cada uma seria substituída pela outra até alcançar uma *cidadania plena (universal)*, ao contrário, a autora demonstra a sua coexistência (ainda que conflituosa e contraditória) no interior dos sistemas de proteção social que se sucederam efetivamente. A autora

ênfatiza ainda que a modalidade de proteção social centrada na assistência social tem origem em contexto liberal, no qual o mercado é o “lugar” onde as demandas sociais são satisfeitas. Porém, o mercado não consegue satisfazer essas demandas - que, em última instância, são geradas pela própria dinâmica de funcionamento do mercado — e exige a intervenção do Estado na regulação das relações no âmbito do trabalho, na reprodução da forçá de trabalho. A necessidade é considerada como resultante da incapacidade do indivíduo de obter proteção a partir das ofertas do mercado. Dessa forma, a ação do Estado se restringe a uma natureza punitiva, compensatória, discriminatória. Esse cenário favorece, impulsiona o surgimento do voluntariado, das organizações de caridade.

Sob este prisma, a proteção social não se caracteriza como um direito. Fleury (1991) caracteriza esse processo como “*cidadania invertida*”, na qual o indivíduo passa a ser beneficiário do sistema como conseqüência de seu fracasso social, através do reconhecimento de sua incapacidade de exercer plenamente a condição de cidadania. Em outras palavras: torna-se beneficiário precisamente enquanto não-cidadão.

Em relação à modalidade de Seguro Social - que apresenta como característica principal a cobertura restrita a grupos ocupacionais – Fleury (1991) destaca que essa modalidade surge num contexto social em que a classe operária é reconhecida na ordem política e econômica. Trata-se de mecanismo de política social que tende a reproduzir a desigualdade existente na estrutura produtiva, visto que se estabelece como direito social com base em um contrato, onde os benefícios são proporcionais   contribuição salarial efetuada. Assim, percebe-se que essa modalidade de proteção social apresenta o princípio meritocrático, com base e na proporção das contribuições individuais. A condição de cidadania aqui é destacada por Fleury (1991) a partir da formulação de Santos (1986) de “*cidadania regulada*”, baseada na inserção do indivíduo na esfera dos direitos através do exercício de ocupação oficialmente reconhecida pelo Estado, garantida pela carteira de trabalho assinada.

A última modalidade referida por Fleury (1991)   o modelo de Seguridade Social, que busca um rompimento com as concepções anteriores, de assistência social (baseada na evidência da necessidade) e do Seguro Social (com base no contrato realizado). O modelo de Seguridade Social apresenta políticas públicas que visam garantir um mínimo em termos de renda, bens e serviç os a todos. O referido modelo é embasado na perspectiva de direito social universalizado, inerente ao exercício da cidadania.

A Seguridade Social está baseada nos princípios de equidade e justiça social, buscando a redistribuição de renda e a correção das desigualdades impostas pelo mercado. Esse modelo efetiva-se com o Estado como o principal responsável pelo financiamento e pela organização do sistema. Para Fleury (1991) este modelo apresenta o predomínio de uma concepção de “*cidadania universal*”⁴⁸.

Fleury (1991) salienta a necessidade de pensar os modelos discutidos levando em conta as referências históricas que os identificam, já que nem sempre foram integralmente aprovados e implementados os planos e projetos que servem de suporte para a criação dos sistemas de proteção social em diferentes países⁴⁹. Cabe destacar que a Previdência Social é uma política, cujo referencial de proteção social, não consiste apenas em seu caráter contributivo. Resulta e se constrói de um processo de lutas e conquistas e, para compreendê-la, é necessário traçar a sua evolução histórica, situando-a numa perspectiva de análise histórico-crítica. Desconhecer ou analisá-la de uma maneira a-histórico e a-crítica é omitir sua construção como resultante de uma combinação de lutas dos trabalhadores e das próprias demandas do capital no que se refere à reprodução da força de trabalho, mediada e regulada pelo Estado.

Diante do exposto, constata-se que a Previdência Social constitui-se em uma política pública, vinculada às relações trabalhistas e constituintes de um sistema de proteção social do trabalho, devendo ser compreendida no seio das transformações societárias que se seguem e incidem diretamente sobre ela como o processo de contra-reforma no contexto neoliberal.

2.3) A CONTRA-REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: DA PROTEÇÃO AMPLA A LÓGICA DO MERCADO

Cronologicamente as tentativas de contra-reforma da Previdência, iniciam no governo Sarney (1985 – 1990)⁵⁰ – no qual nota-se a influência das forças do mercado

⁴⁸ É importante sinalizar que, não se compartilha nesse trabalho com essa noção de Fleury (1991) que o modelo de Seguridade Social leva a uma cidadania “*plena ou universal*”. Parece-nos mais correta a formulação de Coutinho (1997, p. 158-159), segundo a qual a dinâmica de ampliação dos direitos de cidadania é incompatível com a lógica do capital, com a existência de uma sociedade de classes, e, portanto, um padrão de *cidadania plena* só é compatível com uma ordem social não baseada na propriedade privada dos meios de produção e na exploração da força de trabalho.

⁴⁹ Como referência histórica, Fleury (1994, p. 108), assim como Vianna (1998), remete textualmente a três casos, quais sejam: a Alemanha, com Bismarck (seguro social); a Inglaterra, com Beveridge (seguridade social); e os Estados Unidos, com Roosevelt (assistência social).

⁵⁰ As reformas econômicas adotadas no governo Sarney, apresentavam como principal medida da política governamental o controle da inflação, através do Plano Cruzado que se mostrou ineficaz.

-, mesmo que timidamente, visando eliminar o piso de um salário mínimo para os benefícios da Previdência, com o objetivo de aumentar a arrecadação. Contudo, tal medida foi impedida pela pressão e reivindicação popular. Na década de 1980, a reestruturação do Estado começa a ser discutida, mediante o contexto de crise fiscal vivenciado à época. A crise brasileira dos anos 1980⁵¹ e 1990 repercutem sobremaneira na Seguridade Social, quando ocorre uma redução na arrecadação mediante um elevado índice de sonegação, e um aumento na demanda por benefícios e serviços. Sob este aspecto Mota (1995, p.118-119) assinala que:

[...] as mudanças nas relações entre Estado, sociedade e mercado são objetivadas em um conjunto de medidas de ajuste econômico e de reformas institucionais, cujos destaques são: os mecanismos de privatização e as pressões do empresariado e da burocracia estatal no campo dos direitos sociais, como condição para operar reformas nas políticas da seguridade social.

A Previdência Social brasileira passa a enfrentar uma série de problemas, tais como a questão da alocação dos recursos, com desvio de verbas, alto índice de evasão fiscal, sonegação e fraudes, todos esses fatores contribuem significativamente para uma Previdência Social deficitária e ineficaz. Esses elementos vão conduzir o discurso governamental com relação a uma preocupação e importância em promover uma reforma previdenciária.

As primeiras tentativas de contra-reforma previdenciária que terão êxito, só ocorrem nos governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992), continua, mesmo que timidamente, com Itamar Franco (1993-1994), consolidando-se nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Alega-se que o Regime de Previdência do Servidor Público Federal é o responsável pelo déficit da Previdência Social, e que é necessária a criação de um regime único

O Plano Cruzado foi lançado em março de 1986 pelo ministro da Fazenda, Dílon Funaro. Fez uma reforma monetária: cortou três zeros do Cruzeiro e substituiu-o por uma nova moeda, o Cruzado. Congelou os preços por um ano e também os salários, pelo valor médio dos últimos seis meses acrescido de um abono de 8% (oito por cento). Previu, ainda, o chamado "gatilho salarial". Todas as vezes que a inflação atingisse ou ultrapassasse 20% (vinte por cento), os assalariados teriam um reajuste automático no mesmo valor mais as diferenças negociadas nos dissídios das diferentes categorias. O Plano Cruzado extinguiu a correção monetária e criou o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) para corrigir a poupança e as aplicações financeiras superiores a um ano (MOTA, 1995).

⁵¹ A expressão *crise brasileira dos anos 80* está sendo utilizada no sentido de demarcar o contexto soioeconômico e político do Brasil na década de 80. Tal observação se faz necessária tendo em vista as possíveis conotações que a expressão encerra. Assim, desde já, entendemos a crise brasileira como expressão particular de uma crise de natureza mais geral do capitalismo, cujos traços particularizantes são dados pelos modos e formas da inserção do Brasil na ordem capitalista mundial, consideradas as características históricas da formação econômica e social brasileira; isto é, sua base econômico-produtiva, a constituição das classes sociais e do Estado. Nesse sentido, a adoção da expressão *crise brasileira dos anos 80* é indicadora dos processos reais vividos pela sociedade na última década, sem, contudo, isolá-los das injunções do movimento geral do capitalismo internacional (MOTA, 1995, p. 23).

que absorva os dois regimes (Regime de Previdência do Servidor Público Federal e o Regime Geral da Previdência Social) como salvação financeira do sistema.

Durante o governo Collor, na década de 1990, inicia-se um processo de reformas⁵² na ótica do neoliberalismo⁵³. Essas reformas foram orientadas para o mercado, de acordo com uma política de estabilização da moeda e de privatização. A Previdência pública nesse contexto seria apenas mínima e básica. Isso se constituiu como uma das exigências para que o Brasil acompanhasse a nova ordem econômica globalizada. Além disso, o presidente Collor, transformou em 1990, o Instituto Nacional da Previdência Social em Instituto Nacional do Seguro Social⁵⁴, consolidando a Previdência como uma forma de seguro (VIANNA, 1998). Ainda nessa década, surge o Projeto Rossi⁵⁵, nome do presidente do INSS a época, configurando uma nova proposta de reforma da Previdência. Este projeto tinha como principal característica a transferência do seguro-acidente para âmbito privado, bem como das faixas salariais acima de cinco salários mínimos, ou seja, as faixas salariais mais rentáveis seriam transferidas para o setor privado e a Previdência Social pública ficava restrita a uma previdência básica.

A justificativa apresentada para a reforma era que a Previdência pública enfrentaria uma grande crise que causaria um colapso no sistema. Dessa forma, a

⁵² Não estamos utilizando a expressão contra devido ao fato de estarmos apresentando a idéia do Estado brasileiro. Então, quando esta expressão não aparecer é porque estamos utilizando o discurso do governo.

⁵³ Relembrando, conforme já tratado no primeiro capítulo deste trabalho, o neoliberalismo nasceu na Europa, logo após a II Guerra Mundial. Foi uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de Bem-Estar Social. No final da década de 1970 na Inglaterra, no governo Thatcher, tem-se o primeiro país de capitalismo avançado a, publicamente, por em prática o programa neoliberal. Esse é um novo modelo de acumulação que inclui a informalidade no trabalho, o desemprego, o subemprego, a desproteção trabalhista, aprofunda a separação público-privado e a legitimação do Estado se reduz a ampliação do assistencialismo. Todo este processo se ancora no discurso de modernização das relações trabalhistas e da necessidade de adaptar o país as novas regras do mercado.

⁵⁴ Em 1990, o Decreto nº 99.350, de 27 de junho criou o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), mediante a fusão do IAPAS (Instituto de Administração Financeira da Previdência Social) com o INPS (Instituto Nacional de Previdência Social). Tal mudança caracteriza, de uma forma explícita, a lógica já analisada, ou seja, substitui-se Previdência Social por Seguro Social e adota-se como marketing na mídia o slogan: "Previdência Social: a seguradora do trabalhador brasileiro", adotando, portanto, explicitamente a lógica securitária. O INSS é uma autarquia Federal, vinculada ao Ministério da Previdência Social (MPS). Tem por finalidade a arrecadação, a fiscalização e a cobrança das contribuições sociais; gerir recursos do Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), conceder e manter os benefícios previdenciários. Assim, é uma instituição que executa a política previdenciária, arrecadando-a, fiscalizando-a e pagando os benefícios. Esse Decreto foi revogado pelo Decreto 569, de 16 de Junho de 1992, que posteriormente, foi revogado pelo Decreto 3081, de 10/06/1999, também revogado pelo Decreto 3.838, de 06/06/2001, que por sua vez, foi revogado pelo Decreto 4.419, de 11/10/2002, revogado pelo Decreto 4.660 de 03/04/2003, revogado pelo Decreto 4.688, de 07/05/2003, revogado pelo Decreto 5.257, de 27/10/2004, revogado pelo Decreto 5.513, de 17/08/2005, e, por fim, revogado pelo Decreto 5.870 de 08/08/2006.

⁵⁵ Este projeto não se efetivou, em função da pressão e organização popular e sindical.

solução seria a reforma, que, segundo o discurso oficial, garantiria o cumprimento dos compromissos com os benefícios.

Cabe destacar que, parte dos parlamentares de esquerda e representantes de movimentos sociais contribuíram para atenuar alguns itens da reforma. Porém, não houve uma grande repercussão na sociedade capaz de provocar uma mobilização significativa da classe trabalhadora, tal como ocorreu durante a Assembléia Nacional Constituinte em 1988.

Em 1993, as reformas continuaram depois que FHC se tornou Ministro da Fazenda do Governo Itamar Franco, utilizando o Plano Real como carro chefe de sua campanha para a Presidência da República. Eleito presidente, em 1995, seu primeiro ato no governo foi a Medida Provisória nº 813 de 01 de janeiro de 1995, que inaugurou a sua meta principal: a reforma do Estado. A contra-reforma do Estado brasileiro está ancorada no argumento da crise, que se tornou hegemônica a partir do primeiro mandato de FHC. O discurso do governo afirmava a necessidade da reforma do Estado e da reforma da Previdência, alegando ser necessária a reestruturação/enxugamento do próprio aparelho administrativo. Cabral (1995, p. 52) aponta as justificativas apresentadas pelo Governo FHC para o projeto de reforma previdenciária:

a alegação de uma profunda crise na Previdência pública, cuja dimensão mais grave se assenta num déficit de caixa que ameaça a própria viabilidade financeira do sistema, fruto de um baixo coeficiente de dependência – relação ativo/inativo. Como tática de marketing, têm sido alardeados critérios de justiça social na Previdência, sob a alegação da existência de privilégios em algumas categorias em detrimento da maioria, de baixos salários.

As justificativas apresentadas não correspondem a realidade, posto que, não existe *déficit*, pelo contrário, “a união sempre retirou recursos do fundo previdenciário acumulando uma dívida colossal” (CABRAL, 2000, p. 130). Ainda, conforme Cabral, “o Tesouro Nacional deveria repassar as receitas arrecadadas, decorrentes das contribuições sobre o lucro e o faturamento das empresas, para o fundo de Seguridade Social” (2000, p. 130). Isso demonstra que não há *déficit* de caixa, porque recursos existem, no entanto, tais recursos são confiscados pelo governo, em busca da sustentabilidade do Tesouro Nacional. Alega-se, ainda, a suposta elevação do

coeficiente da relação ativo/inativo, o que na realidade não ocorre, visto que existem equívocos metodológicos na construção desse coeficiente.⁵⁶

Silva (2004) destaca que na década de 1990, conforme já referenciado nesse estudo, acirra-se o desemprego e as mudanças nas relações de trabalho a partir de sua flexibilização e têm-se um crescimento da informalidade, associados à questão do déficit fiscal.

As baixas taxas de crescimento econômico, com queda da arrecadação previdenciária, combinadas com o aumento da longevidade da população têm conduzido ao crescimento desproporcional do universo de beneficiários inativos em relação aos contribuintes em atividade (SILVA, 2004, p. 31).

Em 1995 é proposta a Emenda Constitucional nº 33 (PEC nº 33)⁵⁷, a qual previa a continuidade do sistema previdenciário vigente baseado no modelo de dois pilares: de um lado, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), obrigatórios, e, de outro, a Previdência privada, voluntária. Se aprovada, a reforma proposta alteraria significativamente o sistema de Previdência então existente no Brasil. Porém, no decorrer de sua tramitação, vários pontos da proposta foram barrados. A essência dessa proposta era reduzir as prestações do sistema previdenciário público à Previdência Social básica, tal como expressa no “Plano Diretor da Reforma do Estado”, analisado anteriormente nesse estudo. Aliás, a sincronia entre as propostas de reforma do Estado e de reforma da Previdência revela-se na sua direta sucessão temporal: aprovadas, ainda que com modificações, passaram a constituir, respectivamente, as Emendas Constitucionais nºs 19 e 20. A esse respeito Cabral (2000, p. 128) discorre que

a Previdência também foi afetada pela reforma do aparelho do Estado (Emenda Constitucional nº 19), com a incorporação de parâmetros aplicados ao processo de reestruturação. Assim as agências executivas, que são o novo desenho de autarquias públicas, passam a adotar o modelo flexibilizado, com amplo emprego de terceirização e contratação de mão-de-obra precária, além de imprimirem ao seu gerenciamento um tipo de metodologia de controle de qualidade com fixação de contratos de gestão. São, ainda, características desse novo padrão gerencial do Estado a intensificação do ritmo produtivo,

⁵⁶ [...] O coeficiente de dependência, expresso na relação ativo-inativo é calculado oficialmente na ordem de 2:1. Estudos realizados pelo professor Décio Munhoz apontam equívocos de ordem metodológica na construção deste coeficiente, e de utilização de padrões de análise inadequados ao quadro brasileiro, uma vez que são emprestados de realidades com padrões econômicos muito distintos da situação brasileira. O recálculo da relação ativo-inativo realizado pelo professor Munhoz é da ordem de 4:1, significando o dobro da relação apresentada pelo governo (CABRAL, 2000, p.130).

⁵⁷ Para um histórico da tramitação da PEC nº 33/95 no Legislativo Federal, consultar Figueiredo e Limongi (1998).

a desregulamentação, a polivalência no exercício das atividades e a redução do quadro de pessoal, acarretando significativas mudanças no mundo do trabalho público.

A autora demarca ainda que a reforma administrativa rompeu direitos históricos já conquistados e inscritos na Constituição de 1988 e no Regime Jurídico Único, tais como:

[...] perda de estabilidade, quebra do Regime Jurídico Único com o estabelecimento de Regime Celetista para os trabalhadores públicos em geral, e manutenção do Regime Estatutário exclusivamente para as chamadas atividades essenciais do Estado. Foram alteradas, ainda, as regras previdenciárias para os servidores públicos pelo estabelecimento do critério de tempo de contribuição e limite de idade [...] (CABRAL, 2000, p. 128).

Cabral (2000) refere que a aprovação da reforma previdenciária negou os princípios da Seguridade, pois a reduziu a instrumento de política econômica em detrimento do seu caráter de distribuição de renda.

O projeto de reforma previdenciária foi aprovado somente depois de quatro anos, consolidando-se na Emenda Constitucional nº 20⁵⁸, datada de dezembro de 1998. “A reforma submete o direito, antes assegurado pelo Estado ao equilíbrio das contas da Previdência, subverte o direito social firmado constitucionalmente” (CABRAL, 2000, p. 131).

Outra importante alteração foi a substituição do conceito de tempo de serviço por tempo de contribuição, e a eliminação da aposentadoria proporcional, dessa forma uma grande parcela da população não seria contemplada pela Previdência Social. Quando a reforma foi aprovada, o governo formula medidas provisórias que aprofundam ainda mais seu caráter excludente, configurada na Medida Provisória – MP⁵⁹ - 1.729 de 3.12.98.

A Emenda Constitucional nº 20 (EC nº 20), teve como eixo central o caráter contributivo, tanto para o servidor como para os entes federados, bem como a exigência de equilíbrio atuarial e financeiro para os regimes próprios da Previdência Social. A reforma determinou como condição de elegibilidade para aposentadoria voluntária o tempo de contribuição combinado com o limite de idade e a carência,

⁵⁸ Para enfrentar essa morosidade a tática do governo foi utilizar a legislação infra-constitucional, aprovando no Congresso nacional a Lei nº 9.032/95, que altera a Legislação de Benefícios e Custeio, no que não colide com a Constituição em vigor (CABRAL, 2000, p. 131).

⁵⁹ Altera dispositivos das Leis n 8.212 e 8.213, ambas de 24/07/91, e dá outras providências.

assim como a possibilidade de homogeneização futura de regras entre os setores público e privado, com a criação do sistema de aposentadoria complementar. A reforma⁶⁰ trouxe também a eliminação de alguns dispositivos existentes na previdência dos servidores públicos — como o fim da aposentadoria especial para professores universitários, a eliminação da contagem de tempo fictício, que permitia a contagem em dobro do tempo de licença-prêmio não gozada, e o aumento da remuneração no momento da aposentadoria, com a integração de acréscimos e gratificações. Conforme destaca Braga e Cabral (2007, p. 138):

[...] promoveu a substituição do tempo de serviço por tempo de contribuição, o aumento da idade mínima, o estabelecimento do teto máximo dos benefícios, a supressão do cálculo da aposentadoria com base nos últimos 36 salários de contribuição, o fim das aposentadorias especiais, a instituição do regime contributivo para os servidores públicos, além do regime de previdência privada complementar facultativo para os servidores e a criação do fator previdenciário, como norma de transição.

A EC n. 20/98, definiu novas regras que representaram perdas aos segurados, principalmente devido ao fato de que o cerne da reforma foi o aumento da idade média de concessão do benefício, implicando extensão do período contributivo, redução dos gastos no curto prazo pela postergação da concessão e redução dos gastos no longo prazo pela concessão por menor período. Trata-se de trabalhar mais, contribuir mais e receber menos, estreitando a relação entre contribuições e benefícios pela nova regra de cálculo (CECHIN, 2002, p. 23). Já em 1999, foi editado o Decreto nº 3.048, Regulamento da Previdência Social, que reúne normas sobre o custeio da Previdência Social e as prestações previdenciárias. Segundo Araújo (2004, p. 199-200):

[...] o pacote de reformas trouxe um grande impacto. A reforma administrativa e a da Previdência Social foram agendadas como uma prioridade do Governo. Com modificações significativas no conteúdo original, a da Previdência, se não atendeu aos interesses dos trabalhadores, também não saiu conforme os neoliberais planejaram. Foi concretizada com a promulgação da Emenda Constitucional n.20. Essa é reconhecidamente uma reforma difícil com a extinção de direitos adquiridos muito embora fatores gerenciais, estruturais e conjunturais, como a desaceleração do crescimento, mudança nos

⁶⁰ Várias propostas encaminhadas pelo Governo Federal ao Congresso Nacional a partir de 1995 acabaram, inicialmente, não fazendo parte da emenda constitucional aprovada em dezembro de 1998, a saber: a desconstitucionalização das regras previdenciárias com a sua transferência para o processo legislativo normal, tendo em vista o menor quorum exigido para a aprovação das leis; a contribuição previdenciária sobre aposentadorias e pensões e o redutor de 30% sobre as aposentadorias e pensões com maior remuneração; o fim da integralidade; a limitação do teto remuneratório para os servidores públicos; e a extinção da paridade, que garantia aos inativos os mesmos reajustes salariais dos servidores ativos. E mesmo uma medida importante aprovada, como o regime de previdência complementar para os servidores públicos, acabou dependendo de Lei complementar, sem previsão de votação, nesse período.

padrões de longevidade, repercussão no aumento das despesas, imponham a necessidade de alguns ajustes e de severas medidas de controle.

A reforma da Previdência baseava-se numa concepção de mudança estrutural do sistema previdenciário brasileiro, com a unificação do RGPS com o RPPS. Segundo Amaro (2003), a proposta original pressupunha a criação de dois sistemas gerais:

a) regime básico e unificado, obrigatório, com benefícios limitados a um teto de três salários mínimos (na época o teto do RGPS era de mais ou menos 10 salários mínimos);

b) regime complementar obrigatório, baseado no sistema de capitalização de contas individuais, que contemplaria os segurados com renda de até 10 salários mínimos, e voluntário, também capitalizado, destinado a cobrir os trabalhadores com remunerações mais elevadas (sistema semelhante aos fundos de pensão que já funcionam no Brasil).

Essa concepção de reforma sofreu forte resistência por parte das corporações de servidores públicos e das oposições parlamentar e partidária. Mas o que realmente inviabilizou essa reforma estrutural foi a estimativa do elevado custo de transição entre o sistema previdenciário vigente e o proposto. A necessidade da reforma previdenciária se justifica pelas mudanças ocorridas na atuação e intervenção do Estado, redirecionando suas funções públicas, retirando-o do papel de promotor do desenvolvimento e gestor das políticas sociais. Portanto, a reforma previdenciária se constituiu essencialmente como resposta a mais uma crise cíclica do capital.

Percebe-se, dessa forma, que a reforma previdenciária feriu o conceito de Seguridade Social, enquanto política universal capaz de garantir a ampla proteção social. Após a contra-reforma, ela se caracteriza cada vez mais, como seguro social para quem possa pagar e não mais como garantia do Estado, retirando seu caráter público e universal, transformando-a em um seguro individual. A intenção da reforma era realizar uma mudança profunda no sistema previdenciário brasileiro, assim, as reformas que não fossem concluídas no governo FHC deveriam ser finalizadas pelo próximo governo ou, no limite, concretizadas na primeira década do século XXI.

A partir de 2003 com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, a reforma teve continuidade, porém as mudanças tinham como alvo a Previdência dos servidores públicos, ao contrário do governo anterior, que pretendia reformar ambos os regimes (RPPS e RGPS). Essa posição pode ser devido ao fato de que a reforma anterior

realizou um ajuste significativo na Previdência do setor privado. De acordo com Mota (2011, p. 139), a reforma previdenciária editada no governo Lula:

ao mudar as regras constitucionais, descartou uma das principais cláusulas do contrato de trabalho entre os servidores públicos e o seu empregador, o Estado: a aposentadoria integral por tempo de serviço, um direito e uma vantagem que balizou a opção de vida de milhares de cidadãos que optaram pelo serviço público. Ao substituir este direito pela opção de associar-se a um fundo de Previdência complementar, o governo penaliza seus servidores, posto que esta poupança compulsória irá onerar ainda mais os defasados salários dos servidores. Além desta, alterou o limite de idade, o teto das aposentadorias e pensões, as regras de paridade, o tempo de permanência no serviço público e instituiu a contribuição dos inativos.

Destaca-se a respeito da reforma previdenciária, no início do governo Lula, a Carta de Brasília, firmada pelo Executivo Federal e pelos governadores dos 27 estados da Federação, e a 1ª Carta ao FMI da nova administração. A Carta de Brasília - 22 de fevereiro de 2003 - partia do diagnóstico de que o RGPS teria um papel altamente distributivo, sendo auto-sustentável em mais de 80% pelo fluxo contributivo e que a parte urbana do sistema chegaria a 97% de auto-sustentação. No entanto, os regimes próprios dos servidores públicos teriam um elevado grau de desequilíbrio em todos os entes federados, o que comprometeria a gestão orçamentária de políticas sociais e investimentos nos curto, médio e longo prazos, pois teriam auto-sustentação inferior a 50% na União, nos estados e na maioria dos municípios, e a tendência seria de deterioração dessa situação nos próximos 10 anos, se não forem tomadas medidas, sendo que, em vários estados, esse quadro já era crítico (SILVA, 2004).

Logo após a assinatura da Carta de Brasília, foi enviada a 1ª Carta ao Fundo Monetário Internacional – FMI -⁶¹ do Governo Lula, que dentre outras questões, apresenta o seguinte conteúdo:

o governo deseja aumentar a equidade do sistema previdenciário, além de reforçar as condições de sustentabilidade de longo prazo das bases financeiras do sistema previdenciário do setor público, como identificado pela Carta de Brasília. Com esse propósito, estão sendo examinadas diversas opções, como o aumento da idade para a aposentadoria, a elevação do número de anos de contribuição, que dá direito a uma aposentadoria assim como uma revisão das regras que regem as pensões. A regulamentação da aposentadoria complementar para o setor público continua entre as prioridades do governo e fará parte das reformas da Previdência (SILVA, 2004, p. 16).

⁶¹ Sob a imposição do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, o país reajusta sua estrutura como condição de participação no processo econômico global, cumprindo medidas de estabilização da moeda, realizando reformas administrativas e previdenciária, retomando investimentos estrangeiros, quebrando monopólios estatais e flexibilizando as relações de trabalho (BRAZ, 2004, p. 53).

Teixeira (2006) aborda que as reformas empreendidas em solo brasileiro tiveram grande influência dos projetos desenvolvidos por outras nações. Cabe destacar que, a partir dos anos 1990, novas medidas em torno da reforma dos sistemas de Seguridade Social ocorrem na Europa e na América Latina, apresentando como justificativa a crise fiscal do Estado - a crise era real, mas suas origens eram o excessivo endividamento externo e sua posterior transferência para o setor público (processo que ficou conhecido como “*estatização da dívida*”).

Os governos latino-americanos investem no ajuste estrutural, compreendendo, além de um conjunto de “reformas”, um ajuste fiscal permanente. Destaca-se que a reforma dos sistemas de Previdência integra o núcleo duro do ajuste: “Precisamente porque constitutiva do ideário neoliberal, a reforma da Previdência é uma imposição das agências ditas multilaterais no quadro das políticas de ajuste” (TEIXEIRA, 2006, p.145).

O compromisso com as “reformas” indica claramente que o Governo Lula dará continuidade e mais do que isso irá avançar na reforma da Previdência. Em 2003 é proposta a Emenda Constitucional nº 40 (PEC nº 40), na qual está fundamentada a alteração do sistema de Previdência Social e ainda o estabelecimento de regras de transição.

Na Exposição de Motivos dos Ministros da Previdência e da Casa Civil sobre a Proposta de Emenda Constitucional nº 40 (PEC nº 40), enviada ao Presidente da República em 29 de abril de 2003, para posterior encaminhamento ao Congresso Nacional, está fundamentada a alteração do sistema de Previdência Social, bem como o estabelecimento de regras de transição. Pela importância do texto, transcrevem-se abaixo alguns trechos:

trata-se de avançar no sentido da convergência de regras entre os regimes de Previdência atualmente existentes, aplicando-se, aos servidores públicos, no que for possível, requisitos e critérios mais próximos dos exigidos para os trabalhadores do setor privado. Com este vetor, busca-se tornar a Previdência Social mais equânime, socialmente mais justa e viável financeira e atuarialmente para o longo prazo. Esta convergência de regras proposta na Emenda Constitucional, que inclui a criação de um teto comum de benefícios e contribuições para os segurados futuros dos diversos regimes previdenciários existentes no Brasil, será um passo decisivo na direção em que aponta o Programa de Governo de Vossa Excelência. [...] A delimitação contida na redação proposta para o § 2º do art. 40 vem condicionada a que os entes federados instituam regime de Previdência complementar para seus servidores, bastando, para isso, a elaboração de lei ordinária que se oriente pelos princípios insculpidos no art. 202 da Constituição, a saber, Previdência privada, de caráter complementar, organizada de forma autônoma em relação

ao Regime Geral, facultativa e baseada na constituição de reservas garantidoras dos benefícios contratados. Os futuros servidores estarão, assim, submetidos a princípios similares aos trabalhadores da iniciativa privada. Para os atuais servidores, o limite estabelecido para o Regime Geral somente poderá ser aplicado caso haja prévia e expressa opção pelo regime de Previdência complementar (BRASIL, PEC 40, 2003).

A proposta de emenda constitucional nº 40/03 representou um aprofundamento da Emenda Constitucional nº 20/98. Nesse sentido, Mota (2011, p. 137-138) destaca que

[...] as discussões e propostas das duas reformas aprovadas pelo Congresso, a PEC 20, que alterou o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) nos anos 1990, e a PEC 40, que mudou o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos em 2003, revelam que os governos das classes dominantes conseguiram operar um giro sem precedentes nos princípios que ancoram a Previdência Social como política de proteção, transformando-a numa modalidade de seguro social. Do meu ponto de vista, essa regressão permitiu que as necessidades do grande capital prevalecessem sobre as dos trabalhadores.

A reforma da Previdência dos servidores efetivada no governo Lula que busca aproximar as regras dos dois regimes básicos da Previdência, ao aplicar aos servidores públicos critérios próximos aos dos trabalhadores do setor privado, encontrou forte resistência de setores da burocracia pública⁶². Alguns desses grupos se encontravam bem organizados e, por ocuparem posições estratégicas no aparato público, possuíam forte capacidade de pressão (SILVA, 2004). Nesse contexto, em 2003, a PEC 40, sem modificações substantivas e numa tramitação rápida, transformou-se na Emenda Constitucional nº 41, visto que o RGPS já estava em processo de ajuste e não necessitava de maiores mudanças.

A EC nº 41 alcançou objetivos que, embora visados pelos governos FHC, só foram efetivamente atingidos no governo Lula. A referida Emenda Constitucional propunha, basicamente, três pontos para esse sistema: (a) aumento do teto de contribuição e benefício de R\$ 1.869,00 para R\$ 2.400,00, aproximadamente 10 salários mínimos à época; (b) recenseamento previdenciário a cada cinco anos; e (c)

⁶²No que diz respeito aos atores internos ao Executivo, segundo Araújo (2004), as elites burocráticas posicionaram-se contra a reforma, destacando-se, por exemplo, setores da burocracia do Ministério da Previdência Social, cuja posição pode ser sintetizada pela Associação Nacional dos Fiscais da Previdência (ANFIP), que defendia a manutenção do sistema de repartição e dos direitos adquiridos, além de argumentar que a iniciativa governamental acabaria por desestruturar o serviço público. Outro setor burocrático estrategicamente colocado, o dos auditores fiscais da Receita Federal, representados pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (UNAFISCO), também se manifestou contra a reforma.

adoção de sistema de inclusão previdenciária, com critérios a serem estabelecidos em lei para facilitar a cobertura da proteção social. Por outro lado, a reforma tem como ponto focal o setor público.

A reforma da Previdência de 2003 introduziu modificações paramétricas e estruturais no sistema previdenciário do servidor público. As mudanças paramétricas são aquelas que introduzem alterações no plano de benefícios previdenciários sem mudar a sua forma de financiamento, enquanto as estruturais são aquelas que alteram a forma de financiamento dos benefícios. As mudanças paramétricas nas aposentadorias e pensões introduzidas pela EC nº 41 foram na fórmula de cálculo, nas regras de elegibilidade, na forma de reajuste dos benefícios, bem como na implantação da contribuição previdenciária de aposentados e pensionistas. Já a modificação estrutural implantada pela reforma foi o estabelecimento da previdência complementar, que funcionará sob o regime de capitalização. Assim, seria mantida a Previdência pública até um limite de contribuições e benefícios, funcionando com as regras do sistema de repartição simples, e, acima desses parâmetros, é instituído um Regime de Previdência Complementar (SILVA, 2004).

A reforma da Previdência objetivava principalmente a unificação do RPPS e do RGPS, com a extinção gradual da Previdência do setor público. A EC nº 41 avançou nessa direção, ao instituir, para os novos servidores, um teto de contribuição e benefício equivalente ao do RGPS, na medida em que o Poder Executivo dos entes federados encaminhe, através de lei ordinária, a criação da Previdência complementar, com entidades fechadas, de natureza pública, sem fins lucrativos, planos de contribuição definida e facultativa, sendo que não há expressa obrigatoriedade nem para os atuais nem para os futuros servidores. Porém é necessário frisar que o servidor — admitido após a promulgação da EC nº 41/03 — que ganhar acima do teto do RGPS será compelido a aderir à Previdência complementar para não perder renda na aposentadoria.

Devido a forte resistência dos trabalhadores, principalmente dos servidores públicos, em torno da aprovação da Emenda 41, foi aprovada uma nova proposta de emenda constitucional, a PEC 77/03 - denominada PEC paralela -, que foi aprovada em julho de 2005 pela Câmara, transformando-se na Emenda Constitucional nº 47. A proposta da PEC paralela é amenizar alguns pontos da EC nº 41, especialmente em relação à transição, ao subteto, à paridade e à contribuição dos aposentados e pensionistas portadores de doença incapacitante (MOTA, 2011). A reforma da Previdência dos servidores introduzida pela PEC nº 41/03 não só introduziu mudanças

paramétricas e estruturais, como também criou a Previdência complementar⁶³, sob forma de capitalização. E ainda, instituiu um teto de contribuições, a contribuição para inativos e benefícios equivalentes aos do Regime Geral da Previdência.

A Previdência complementar⁶⁴ contribuiu sobremaneira para o enfraquecimento da Previdência Social pública. A principal questão aqui é que, essa última, é norteada por princípios universais de proteção social – pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS), orientado exclusivamente pela Previdência Social pública, no qual é estabelecido um teto, um limite máximo de retorno pelas contribuições. Já no regime de Previdência privada complementar não existe teto, tendo em vista que, conforme Granemann (2006, p. 52):

o espaço para o crescimento da Previdência complementar se faz pelo rebaixamento do teto dos benefícios da Previdência pública. Quanto menor for este teto, e menores os benefícios para a população, maior será o número de trabalhadores que terá de recorrer aos planos de Previdência privada, na arriscada tentativa de complementação de suas aposentadorias.

Granemann (2006, p. 55), analisando ainda, a Previdência privada, através dos fundos de pensão⁶⁵ refere que:

mas, importa notar: o acompanhamento dos números do capital da 'Previdência privada' e, mais especialmente, dos fundos de pensão no Brasil revela a completa disjunção entre o discurso dos governos de FHC e Lula para a realização das contra-reformas previdenciárias e a realidade dos investimentos dos fundos de pensão. Na defesa das reformas (para nós, contra-reformas) da Previdência Social efetivadas por aqueles governos, respectivamente em 1998 e 2003, argumentaram identicamente défices ao mesmo tempo em que - com a aprovação das contra-reformas alterações regressivas aos direitos dos trabalhadores foram postos na Carta Magna brasileira – proporcionaram a expansão da 'Previdência privada'. Quando instados a pronunciarem-se sobre o espaço aberto pelas contra-reformas previdenciárias à 'Previdência privada' justificaram: as últimas detêm capacidade inesgotável de 'alavancar' e promover o crescimento econômico pela formação da poupança de longo prazo.

⁶³ Regime de Previdência Social, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao Regime Geral da Previdência Social (art. 202 da CF/88).

⁶⁴ Instituída no Brasil nos anos de 1970 pela Lei n. 6.435 de 1977 e incorporado à Constituição de 1988 sob o título de Previdência privada complementar (MOTA, 2011, p. 145-146). A Lei 6.435/77 foi revogada pela Lei Complementar nº 109, de 29 de Maio de 2001.

⁶⁵ Conceituados como sistemas complementares pelo fato de proverem complementação de aposentadorias, pecúlios, benefícios e pensões de Previdência oficial.

Os últimos governos, FHC e Lula propagaram um discurso falacioso em torno da Previdência privada de alavancamento da economia, da geração de emprego, o que vai de encontro aos acontecimentos contemporâneos – de restrição de direitos - Conforme Granemann (2006, p. 58), “os trabalhadores financiam e contribuem para o aumento mesmo de sua exploração e de toda a classe trabalhadora”.

A proteção social pública deveria garantir ao trabalhador e sua família benefícios e aposentadorias dignas, bem como a distribuição de renda e conseqüentemente, melhores condições de vida para a população brasileira, porém, na prática, o que ocorre é que os trabalhadores que apresentam melhores condições financeira vêm-se obrigados a vincular-se a uma Previdência privada, como forma de garantir proteção social de melhor qualidade para si e para sua família. Ao analisar os discursos falaciosos dos governos, Granemann (2006, p. 49) salienta que:

o argumento mais utilizado desde a década de 1970, no Brasil, para justificar a criação e o incentivo ao desenvolvimento da Previdência privada aberta e fechada tem sido o da geração de poupança para que o país possa desenvolver-se, expandir a produção e gerar empregos.

Esse quadro revela a condução para a manutenção de uma Previdência Social que reforça a formação de um fundo financeiro financiado pelos salários dos trabalhadores, em detrimento da consolidação de um sistema de proteção social baseado no processo de transferência e redistribuição de renda. O que nega, de certa forma, a obrigatoriedade do Estado em garantir uma proteção universal em face, particularmente, da contribuição do trabalhador brasileiro. Cabe destacar que tanto na contra-reforma do governo FHC, como na impulsionada pelo governo Lula, ocorre a defesa da Previdência privada, guiada por mecanismos burocráticos que se opõem a uma verdadeira proteção social, e que está embasada em:

medidas assistenciais focais, na cobertura pública mínima e na complementação de benefícios e serviços privados, seja por meio de instituições do mercado, seja por meio da formação de fundos previdenciários complementares privados (BRAGA e CABRAL, 2007, p. 141).

Nesse processo de contra-reformas ocorre a desarticulação do poder dos sindicatos e esta é condição para possibilitar o rebaixamento salarial. As classes de menor poder aquisitivo devem permanecer no sistema básico público da Previdência e as faixas salariais mais altas serão estimuladas a comprar a sua complementação

previdenciária, mesmo que a redução do teto salarial do regime ponha em risco o regime público da Previdência Social, como sinaliza Cabral (2000, p.128):

a reforma da Previdência vai se constituindo em peça importante do ajuste neoliberal, na medida em que se reduzem as faixas de Previdência pública e se estimula a busca da Previdência complementar sob o sistema de capitalização, como mecanismo de cooptação de poupança, necessário ao financiamento do crescimento econômico.

A reforma da Previdência restringe o direito dos trabalhadores “ao mesmo tempo em que aumenta a contribuição do trabalhador e altera o cálculo de benefícios, arrochando-os ainda mais, em nome de um pretense equilíbrio financeiro e atuarial” (CABRAL, 2000, p. 132). Dessa forma, a Previdência redimensiona as necessidades de proteção social aos trabalhadores, sob a ótica do mercado. A Previdência como política pública não cumpre sua função de proteção social com caráter universal, contrapondo-se, dessa forma, aos princípios básicos da Seguridade Social, que deveria garantir uma cobertura ampla.

Dessa discussão depreende-se que a Previdência atrela direitos como decorrentes do exercício do trabalho assalariado, assumindo no Estado um perfil de seletividade, assim como outras políticas, o que reduz sua função social de redistribuição de renda, a sociedade salarial. Neste sentido, todas estas contra-reformas realizadas na Previdência, restringem benefícios e serviços prestados aos trabalhadores e ainda excluem uma boa parte da população que fica à margem do sistema de proteção social pública, ou seja, a grande massa trabalhadora está no mercado informal e têm rendimentos tão baixos que são insuficientes para contribuir com a Previdência Social, assim, caracteriza-se um sistema no qual nem todos têm seus direitos garantidos. Ao mesmo tempo, aqueles que não contribuem só poderão ter acesso a algum benefício assistencial após comprovada sua incapacidade para o trabalho ou na aposentadoria, que vem se tornando cada vez mais tardia.

2.4) PREVIDÊNCIA SOCIAL E TRABALHO: AS INTERFACES DESSA RELAÇÃO NO BRASIL

O sistema de proteção social, particularmente a Seguridade Social, na sociedade capitalista, foi construído como exigência histórica resultante da relação

capital e trabalho, com o objetivo de manter a acumulação do capital e ao mesmo tempo, atender as demandas legítimas dos trabalhadores. Dessa forma, a Seguridade Social está diretamente relacionada com a reprodução da força de trabalho e com os processos de exclusão e precarização do trabalho, conforme nos sinaliza Mota (1995, p. 47):

a previdência e a assistência social são consideradas como mecanismos que compõem o conjunto das práticas institucionais que interferem no processo de constituição do trabalhador coletivo e na gestão estatal e privada da reprodução da força de trabalho.

Conforme já referenciado, a Previdência Social constituiu-se num sistema de proteção social, compondo-se de diversos “benefícios” e cobertura ao trabalhador e, certamente rebatem no interior do capitalismo. Importa destacar que, a cada crise do capital, a Previdência se insere por uma via de mão dupla: ora como problema que causa déficits e onera capitalistas e Estado, ora atendendo as demandas dos trabalhadores, naquilo que Iamamoto (2001, p. 248) chama de “fetichização dos direitos e benefícios”. Neste processo, muitas vezes, se desconfigura seu real significado de sistema de proteção social, inserido nos marcos da Seguridade Social, e evidencia-se a configuração do Seguro, da contribuição. Ou seja, substitui-se a redistribuição, por gastos excessivos, capitalização, ônus, falência, etc, reduzindo-se as conquistas sociais. Mota (1995, p. 170) destaca que, diferente de outras políticas, as intervenções no campo do trabalho possuem uma particularidade histórica:

nota-se que elas são determinadas por um conjunto de necessidades que nascem no mundo da produção *stricto sensu*, mas não encerram ali o seu sentido e a sua abrangência. Ao se transformarem em mecanismo de regulação social tais políticas têm a sua institucionalidade amparada na legislação social e nos direitos sociais que são esferas constituidoras da relação entre o Estado e a sociedade. Esta reflexão, mais do que marcar uma particularidade, dá conta de que a questão do trabalho extrapola os limites de uma política social específica.

Mota (1995, p. 173) destaca ainda que as políticas de proteção social, inclusive a Saúde, a Previdência e a Assistência Social, são consideradas produto histórico das lutas do trabalho, pois atendem necessidades a partir de princípios e valores socializados pelos trabalhadores e reconhecidos pelo Estado e pelo patronato. Desse modo “o escopo da seguridade depende tanto do nível de socialização da política conquistado pelas classes trabalhadoras, como das estratégias do capital na incorporação das necessidades do trabalho.” Essa questão representa uma

contradição, pois, ao atender as necessidades do trabalho se nega as necessidades do capital. Assim, a seguridade social é um espaço de disputas e negociações na sociedade capitalista, conforme aponta a autora:

erigida no campo de luta dos trabalhadores, ela é sempre e continuamente objeto de investidas do capital no sentido de “adequá-la” aos seus interesses. Originárias do reconhecimento público dos riscos sociais do trabalho assalariado, as políticas de seguridade ampliam-se a partir do II pós-guerra, como meio de prover proteção social a todos os trabalhadores, inscrevendo-se na pauta dos direitos sociais. Em geral, os sistemas de proteção social são implementados através de ações assistenciais para aqueles impossibilitados de prover o seu sustento por meio do trabalho, para cobertura de riscos do trabalho, nos casos de doenças, acidentes, invalidez e desemprego temporário e para manutenção da renda do trabalho, seja por velhice, morte, suspensão definitiva ou temporária da atividade laborativa (MOTA, 1995, p. 174).

Nesse contexto, percebe-se que o trabalho, suas condições na sociedade capitalista e relações (assalariado/alienado) têm centralidade na constituição dos sistemas de seguridade social. Devido a esse fato, as políticas de proteção social são referenciadas por princípios e valores da sociedade salarial (MOTA, 1995), sendo este um processo tencionado pelos trabalhadores, que, em muitos momentos, reivindicam os direitos conquistados. Em épocas de expansão do capital, ocorre uma expansão destas conquistas, reconhecendo-se direitos e ampliando-se coberturas. Essa abertura política do Estado às reivindicações populares acontece com o intuito de obter vantagem política, de dominação da classe trabalhadora. No entanto, a relação capital e trabalho permanece sempre inalterada, reafirmando-se o domínio do capital, mesmo que se incorporem reivindicações dos trabalhadores.

Os trabalhadores, através de uma correlação de forças desigual, em um contexto extremamente contraditório, constituem-se no sujeito político e social da construção da Previdência. Esse fato ocorre não somente pela sua vinculação ao caráter contributivo, extraído do salário dos trabalhadores, num regime seja de repartição simples⁶⁶ ou de capitalização⁶⁷. Desse modo, a Previdência Social, nos

⁶⁶ O Regime de Repartição Simples tem como base a chamada solidariedade entre os participantes. Ou seja, as contribuições dos integrantes deste regime, e da respectiva contribuição “patronal” são utilizadas para o pagamento de todas as aposentadorias, pensões e demais benefícios dos também participantes deste Regime.

⁶⁷ No Regime de Capitalização as contribuições dos servidores deste Regime e a respectiva parte “patronal” formam um fundo garantidor do pagamento dos benefícios dos participantes, cujos valores devem ser aplicados no mercado financeiro de acordo com as normas fixadas pelo Conselho Monetário Nacional.

diversos contextos históricos e sociais, relaciona-se diretamente com uma categoria central: o trabalho.

A introdução do conceito de seguridade social [...] diz respeito exatamente à construção de um sistema de proteção social, concebido como instrumento indispensável ao processo de reprodução da força de trabalho e, portanto, das condições de reprodução do próprio capital. Esta proteção é oferecida aos trabalhadores em caso de perda ou esgotamento, parcial ou total, temporário ou definitivo, de sua força de trabalho ou das condições de exercê-la — por velhice, por doença, por acidente e pela ocorrência de condições sociais adversas, sejam elas conjunturais (ligadas às oscilações do ciclo econômico) ou estruturais (resultantes da existência de milhões de pessoas vivendo em condições de miséria absoluta e que não têm acesso aos mercados formais de trabalho), (TEIXEIRA, 1990, p. 22).

Sob este ponto de vista, ocorre, desta forma, a vinculação da Previdência com o trabalho e o direito à Previdência aproxima-se do conceito de “*cidadania regulada*” de Santos (1994, p. 68), já identificado nesse estudo, mas que devido a sua importância torna-se novamente objeto de destaque:

por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal [...] a cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei.

Conforme já citado anteriormente, a garantia do acesso ao padrão de proteção social está diretamente atrelada ao registro de um vínculo empregatício. Assim, existe uma condição para o acesso aos direitos previdenciários, que é uma relação de emprego, na qualidade de empregado/contribuinte individual. Desse modo, o assalariamento pressupõe uma suposta renda, da qual sairão às contribuições e custeio do sistema previdenciário. Neste aspecto, qualquer que seja a linha de análise, ou para justificar falências, crises, déficits, reestruturação, ou para defender o aumento da proteção social viabilizado pela Previdência, o trabalho torna-se um elemento determinante da discussão. Neste sentido, o entendimento e a discussão da Previdência, passam, necessariamente, pela discussão da categoria analítica do trabalho.

Partindo do pressuposto de que “não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário é seu ser social que determina sua

consciência” (MARX, 1978, p. 25), têm-se na mediação do trabalho, o principal condicionante para a existência humana. O trabalho é o elemento central da discussão para o desenvolvimento da atividade humana, pois é um processo que participam homem e natureza.

Processo em que o ser humano, com sua própria ação, impulsiona, regula e controla seu intercâmbio com a natureza. Defronta-se como uma de suas forças [...] atuando assim sobre a natureza externa e modificando-a, ao mesmo tempo modifica sua própria natureza (MARX, 2001, p. 202).

Na sociedade capitalista o trabalho assume características extremamente particulares. Iamamoto (2008, p. 249) ressalta que ocorre uma inversão nesse processo: “o trabalho vivo é simples meio de valorização dos valores existentes nos meios de produção. Tem-se o domínio do trabalho objetivado nos meios de produção, nas coisas, sobre o trabalho vivo, ou seja, sobre o trabalhador.” Assim, a alienação do trabalho se expressa, principalmente, nas seguintes formas: na relação de estranhamento entre o trabalhador e o produto de seu trabalho, ou seja, o trabalhador cria um produto que não lhe pertence e que, sobretudo, exerce sobre ele uma dominação. No momento em que o trabalhador cria um produto ele está recriando e fortalecendo o capital, e pelo mesmo processo, criando e recriando sua própria dominação. Conseqüentemente, a classe capitalista que explora ao máximo a força de trabalho e extrai a mais-valia é sempre beneficiada. De acordo com Marx (1985, p. 135):

a dominação do capitalista sobre o trabalhador é, conseqüentemente, a da coisa sobre o homem, do trabalho morto sobre o trabalho vivo, a do produto sobre o produtor, já que na realidade as mercadorias que se convertem em meios de dominação sobre os trabalhadores (porém, só como meios de dominação do *capital* mesmo) não são meros resultados do processo de produção, mas os produtos do mesmo. Na produção material, no verdadeiro processo de vida social - pois este é o processo de produção - se dá exatamente a *mesma* relação que se apresenta no terreno ideológico, na religião: a conversão do sujeito em objeto e vice-versa. Considerada *historicamente*, esta conversão aparece como momento de transição necessário, para impor, pela violência e às custas da maioria, a criação de riqueza enquanto tal, isto é, o desenvolvimento inexorável das forças produtivas do trabalho social, que é o único que pode constituir a base material de uma sociedade humana livre.

A relação entre trabalhador e a atividade por ele desenvolvida também é perpassada pelo processo de alienação, uma vez que o ato da produção é

desenvolvida pelo trabalhador, mas, não lhe pertence. Quanto mais o trabalhador produzir mais dependente ele fica do produto construído no processo de produção. A relação existente entre o trabalhador e o capitalista ocorre de uma maneira alienada, pois como o trabalhador não detém os meios de produção, vê-se obrigado a vender a única mercadoria que possui: sua força de trabalho. Esta passa, então a pertencer ao capitalista que a comprou, tornando-se fonte de valor que cria um valor superior – no momento em que ultrapassa o tempo de trabalho socialmente necessário - ao que é pago em forma de salário ao trabalhador - gerando-se a mais-valia. Dessa forma, o salário que o trabalhador recebe em troca da venda de sua força de trabalho, também encobre a alienação devido o capitalista pagar por essa força de trabalho um valor que não corresponde ao trabalho socialmente gasto, em outros termos, grande parte desse valor excedente é extraído sem que o trabalhador tenha consciência desse processo, configurando a mais-valia.

Nesse tipo de sociedade, o trabalho é uma relação social, assim como o capital, que introduz ao trabalho assalariado. A classe detentora dos meios de produção está em confronto com os trabalhadores que, por sua vez, não possuem os meios necessários à realização de seu trabalho. A medida em que os meios de produção se modernizam a produção também sofre mudanças, bem como toda a vida social⁶⁸, ao passo que a produção, e toda a vida social, é, essencialmente, histórica. Desse modo, o processo de produção capitalista não se restringe apenas a um processo de trabalho, é também um processo de valorização que, ao mesmo tempo, cria e conserva o valor do capital. De acordo com Marx (2001, p. 584):

a produção capitalista não é apenas produção de mercadorias, ela é essencialmente produção de mais valia. O trabalhador não produz para si, mas para o capital. Por isso, não é mais suficiente que ele apenas produza. Ele tem de produzir mais valia. Só é produtivo o trabalhador que produz mais valia para o capitalista, servindo assim a auto-expansão do capital.

Através do valor de uso⁶⁹ da força de trabalho, o capital não só se produz como se reproduz, e através da mais-valia gera meios de consumo e capital adicional para o capitalista que o aplica em um novo ciclo produtivo. Desse modo, cria-se o ciclo do capital que consolida a exploração do trabalho assalariado. Marx (1985, p. 131) ressalta que o

⁶⁸ A produção capitalista é a produção e a reprodução da totalidade das relações sociais.

⁶⁹ A definição de valor de uso está explicitada na nota 20 desse trabalho.

valor de uso que o trabalhador fornece ao capitalista não é na verdade, sua força de trabalho, mas sim a função dela, determinado trabalho útil, trabalho do alfaiate, trabalho do sapateiro, trabalho do fiandeiro, etc. O fato de que esse mesmo trabalho, sob outro aspecto, é elemento geral criador de valor, o que distingue das demais mercadorias, não está ao alcance da consciência ordinária.

Desse modo, “o capital pressupõe o trabalho assalariado; o trabalho assalariado pressupõe o capital. Um é condição do outro, eles se criam mutuamente” (MARX, 1977, p. 71). Corroborando com este pensamento, Antunes e Alves (2004, p. 344) destacam a relação capital e trabalho:

[...] a força de trabalho, além de ser um dos elementos constitutivos da relação social que a aprisiona e “submete”, é também um elemento que nega aquela relação e por isso mesmo sua subordinação precisa ser reiteradamente afirmada. É neste processo que o capital visa a superar uma subordinação (melhor: subsunção) meramente formal⁷⁰, transformando-a em real (subsunção real)⁷¹, com o corolário de que a transformação da força de trabalho em capital acaba por consolidar-se socialmente.

Na sociedade capitalista as relações são determinadas pelo valor de troca⁷² das mercadorias, e não mais pelo seu valor de uso, são produzidas com a finalidade de troca, como destaca Marx (2001, p.165) “A riqueza das sociedades em que domina o modo de produção capitalista aparece como uma imensa coleção de mercadorias e a mercadoria individual como sua forma elementar”. O importante no capitalismo é o lucro e não as reais necessidades da humanidade.

⁷⁰ O essencial na subsunção formal é o seguinte: 1) A relação puramente monetária entre aquele que se apropria do sobretrabalho e o que o fornece [...]. É apenas na sua condição de possuidor das condições de trabalho que, neste caso, o comprador faz com que o vendedor caia sob sua dependência econômica; não existe nenhuma relação política, fixada socialmente, de hegemonia e subordinação. 2) O que é inerente à primeira relação – caso contrário o operário não teria que vender a sua capacidade de trabalho – é que as suas condições objetivas de trabalho (meios de produção) e as suas condições subjetivas de trabalho (meios de subsistência), monopolizadas pelo aquisidor da sua capacidade de trabalho, se lhe opõem como capital. [...] O processo de trabalho, do ponto de vista tecnológico, efetua-se exatamente como antes, só que agora como processo de trabalho subordinado ao capital (MARX, 1985, p. 94-95).

⁷¹ Na subsunção real ao capital [...] desenvolvem-se as forças produtivas sociais do trabalho e, graças ao trabalho em grande escala, chega-se à aplicação da ciência e da maquinaria à produção imediata. Por um lado, o modo de produção capitalista, que agora se estrutura como um modo de produção sui generis, origina uma forma modificada de produção material. Por outro lado, essa modificação da forma material constitui a base para o desenvolvimento da relação capitalista, cuja forma adequada corresponde, por consequência, a determinado grau de desenvolvimento alcançado pelas forças produtivas do trabalho (MARX, 1985, p. 105).

⁷² Um bem terá valor de troca quando ele pode ser trocado por outro ou por dinheiro. A relação determinada segundo a qual eles são trocáveis constitui seu valor de troca, ou expresso em dinheiro, seu preço. Sua utilidade para a sociedade é o que irá lhe permitir ter valor de troca.

O Estado, na sociedade do capital, tem a função de assegurar a sobrevivência e a reprodução do sistema de produção capitalista. No Brasil, a intervenção do Estado, especialmente a partir da década de 1930, com a intensificação de introdução das políticas públicas vem cumprir este papel também no âmbito da Previdência Social, à medida que ameniza os conflitos sociais gerados pelos movimentos dos trabalhadores, como também assegurando o desenvolvimento do capital privado, com os recursos advindos do sistema de Previdência, incrementando os investimentos na construção de infra-estrutura básica. Hoje também sob a regência do capital ocorrem interferências nas políticas públicas, como também na Previdenciária Social. Dentro dessa perspectiva, destaca-se, na atualidade, as políticas de emprego e renda que são o principal foco das políticas públicas voltadas para o trabalho, conforme destaca Mota (1995, p. 180):

se do ponto de vista prático-operativo elas se apresentam como uma modalidade de atendimento às necessidades imediatas do trabalho, tais como o desemprego e a precariedade da renda para garantir a subsistência, do ponto de vista político elas tendem, em função do seu objeto específico de intervenção, a ser a mais nova modalidade de integração das requisições do trabalho à *nova ordem* do capital.

As contradições oriundas da relação capital e trabalho estão imbricadas, na Previdência Social e sua análise não pode ser reduzida aquilo que Vianna (1999, p.20) chama de “mito da supremacia técnica”, ao atribuir à má administração da Previdência Social a culpabilidade por um déficit e, assim, justificar sua reforma. A crise do sistema Previdenciário, atualmente enfatizada, é também conseqüência deste movimento econômico, cuja maior necessidade é manter, primordialmente, a taxa de lucro e as novas necessidades de acumulação.

O debate em questão sobre a crise da Previdência Social se pauta sobre a necessidade de reforma, déficit, má administração, etc. não colocando em pauta de discussão a relação capital e trabalho, como determinação básica. As propostas de reforma da Seguridade social constituem o cerne na contra-reforma do Estado, o qual objetiva reduzir as despesas públicas e fortalecer o mercado, permeando um caminho oposto ao da universalização, com base na seletividade e em um Estado social mínimo. Cresce cada vez mais, a idéia de um sistema de proteção mínimo dirigido aos que estão à margem do sistema produtivo e focalizado na população de baixa renda. Nesse sentido, é preciso atentar-nos para o que destaca Boschetti (2006, p. 298):

a Seguridade Social brasileira, que partiu de um modelo predominantemente securitário e que evoluiu para um modelo

previdenciário-assistencial mais amplo, corre o risco de ser transformada em um sistema assistencial mínimo, compensatório, em que os direitos sociais não terão garantia universal (mesmo no âmbito legal). O Sonho de uma “civilização do trabalho”, que estava na base de criação da seguridade social há apenas 18 anos, parece ter perdido sentido no discurso e na cultura da crise. Infelizmente, ele não deu lugar a outro sonho, mas resignou-se à ideologia pós-moderna, segundo a qual a proteção social universalizada é incompatível com a ordem mundial globalizada.

Nessa conjuntura, os desafios postos à consolidação da Previdência, enquanto política pública se complexificam, o que irá rebater, também, nos serviços previdenciários, em especial, no Serviço Social que trabalha pela garantia e efetivação dos direitos sociais.

CAPÍTULO III – O ESPAÇO SÓCIO-OCUPACIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NA PREVIDÊNCIA SOCIAL

O presente capítulo analisará as determinações do Serviço Social como especialização do trabalho coletivo na sociedade capitalista, atrelada à discussão da tensão existente entre a sua condição de trabalhador assalariado e o projeto profissional, canalizando a reflexão para a emergência, a instauração e a trajetória do Serviço Social na Previdência Social, bem como as respostas profissionais elaboradas com base na Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social no INSS. Por fim, serão discutidas as novas condições da profissão em face da contra-reforma previdenciária.

3.1) O SERVIÇO SOCIAL COMO ESPECIALIZAÇÃO DO TRABALHO COLETIVO NA SOCIEDADE CAPITALISTA

O Serviço Social afirma-se como uma especialização do trabalho coletivo, inserido na divisão sócio-técnica do trabalho (IAMAMOTO e CARVALHO, 1998), visando a atender as necessidades sociais surgidas na relação entre capital e trabalho presentes na sociedade capitalista.

Uma categoria de análise fundamental para a compreensão da profissão na sociedade capitalista é da reprodução social a qual

refere-se ao modo como são produzidas e reproduzidas as relações sociais nesta sociedade. Nesta perspectiva, a reprodução das relações sociais é entendida como a reprodução da totalidade da vida social o que engloba não apenas a reprodução da vida material e do modo de produção, mas também a reprodução espiritual da sociedade e das formas de consciência social através das quais o homem se posiciona na vida social (YAZBEK, 1999, p. 89).

Yazbek (1999) afirma que o processo de reprodução da totalidade das relações sociais é contraditório, é uma totalidade em permanente reelaboração, na qual o mesmo movimento que cria as condições para a reprodução da sociedade de classes cria e recria os conflitos resultantes dessa relação.

Assim, pode-se afirmar, corroborando com lamamoto (2008), que o Serviço Social participa tanto do processo de reprodução dos interesses de preservação do capital, quanto das respostas às necessidades de sobrevivência dos que vivem do trabalho.

Como as classes fundamentais e seus personagens só existem em relação pela mútua mediação entre elas, a atuação do assistente social é necessariamente polarizada pelos interesses de tais classes, tendendo a ser cooptada por aqueles que têm uma posição dominante. Reproduz também, pela mesma atividade, interesses contrapostos que convivem em tensão. Responde tanto a demandas do capital como do trabalho e só pode fortalecer um ou outro pólo pela mediação de seu oposto. Participa tanto dos mecanismos de dominação e exploração como, ao mesmo tempo e pela mesma atividade, dá resposta às necessidades de sobrevivência da classe trabalhadora e da reprodução do antagonismo nesses interesses sociais, reforçando as contradições que constituem o móvel básico da história. [...] É isto, inclusive, que viabiliza a possibilidade de o profissional colocar-se no horizonte dos interesses das classes trabalhadoras (IAMAMOTO e CARVALHO, 1998, p. 75).

Portanto, lamamoto (2001) registra que, o profissional de Serviço Social atua na produção e reprodução da vida material e social, a partir de sua inserção em processos de trabalho que se organizam conforme as exigências econômicas e sócio-políticas da sociedade capitalista e tem por compromisso decifrar a realidade e construir propostas de trabalho que sejam capazes de preservar e efetivar direitos.

Em síntese, o Serviço Social situa-se no processo de reprodução das relações sociais como uma atividade auxiliar e subsidiária no exercício do controle social e da ideologia, isto é, na criação de bases políticas para a hegemonia das classes fundamentais. Intervém, ainda, através dos serviços sociais, na criação de condições favorecedoras da reprodução da força de trabalho. Por outro lado, se essas relações são antagônicas; se, apesar das iniciativas do Estado visando o controle e à atenuação dos conflitos, esses se reproduzem, o Serviço Social contribui, também, para a reprodução dessas mesmas contradições que caracterizam a sociedade capitalista (IAMAMOTO, 1994, p. 19).

lamamoto (1998, p.73), aborda que, essa concepção sobre o Serviço Social, implica considerá-lo a partir de dois ângulos indissociáveis e interdependentes:

1) como realidade vivida e representada na e pela consciência de seus agentes profissionais e que se expressa pelo discurso teórico e ideológico sobre o exercício profissional. 2) Como atividade socialmente determinada pelas circunstâncias sociais objetivas que imprimem uma certa direção social ao exercício profissional, que independe de sua vontade e/ou da consciência de seus agentes individuais.

Corroborando com o pensamento de lamamoto (1998), Yazbek (1999) aponta que esses dois ângulos constituem uma unidade contraditória, podendo ocorrer um

desencontro entre as intenções do profissional, o trabalho que realiza e os resultados que produz (YAZBEK, 1999). Ainda segundo Yazbek (1999), essa perspectiva permite analisar a prática do Serviço Social polarizada por interesses de classes sociais em relação, permitindo também apreender as dimensões objetivas e subjetivas do trabalho do assistente social. Sendo as objetivas no sentido de considerar os determinantes sócio/históricos do exercício profissional em diferentes conjunturas e as subjetivas no sentido de identificar a forma como o assistente social incorpora em sua consciência o significado de seu trabalho e a direção social que imprime ao seu fazer profissional, supondo, também, descartar visões unilaterais da vida social e da profissão.

Ainda conforme Yazbek (1999), o exercício profissional possui um caráter essencialmente político, uma vez que se explica no âmbito das próprias relações de poder na sociedade. Esse caráter não depende somente das intenções do profissional, pois sua intervenção sofre condicionamentos objetivos dos contextos onde atua. Assim, a possibilidade da profissão colocar-se na perspectiva dos interesses de sua população alvo depende da construção de um projeto profissional coletivo que oriente ações dos profissionais em seus diversos campos de trabalho.

De acordo com a autora, a relação do Serviço Social com o Estado está associada à progressiva intervenção do mesmo nos processos de regulação social como enfrentamento da questão social, visto que, o Serviço Social é uma profissão demandada para esta sociedade como parte das estratégias do Estado para atender às demandas da questão social via execução direta das políticas sociais. Sendo as políticas sociais a base de sustentação funcional-ocupacional da profissão ao passo que estas são substantivamente alteradas interfere nas particularidades do exercício profissional do assistente social no campo institucional.

As particularidades desse processo no Brasil evidenciam que o Serviço Social se institucionaliza e legitima profissionalmente como um dos recursos mobilizados pelo Estado e pelo empresariado, com o suporte da igreja católica, na perspectiva do enfrentamento e regulação da chamada questão social, a partir dos anos 30, quando a intensidade e extensão das suas manifestações no cotidiano da vida social adquire expressão política (YAZBEK, 1999, p. 92).

Dessa forma, o Estado impulsiona a profissionalização do assistente social⁷³, a partir da crescente intervenção do Estado capitalista nos processos de regulação e

⁷³ As instituições assistenciais e previdenciárias – SENAI, SESI, SENAC, SESC, LBA, entre outras - surgem a partir da década de 1920 pela ação estatal, que amplia sua interferência nesses processos.

reprodução social, por meio das políticas sociais públicas, no contexto em que a questão social se põe como alvo de sua intervenção. O Estado é responsável pela ampliação e constituição de um mercado de trabalho nacional cada vez mais amplo e diversificado, acompanhando a direção e os rumos do desenvolvimento capitalista na sociedade brasileira.

Para legitimar-se nessa sociedade, o Serviço Social, como profissão, responde as suas demandas. Estas, por sua vez, são produzidas por necessidades pautadas nas relações sociais, historicamente colocadas por interesses antagônicos das classes sociais (capital e trabalho), daí ser a atividade profissional do assistente social permeada pela contradição (NETTO, 1992).

Mota (1991)⁷⁴ refere que as classes sociais existem numa relação contraditória, assim como a mediação do Serviço Social também é plasmada contraditoriamente, podendo servir ao mesmo tempo ao capital e ao trabalho, como analisado por lamamoto. Vislumbra-se a possibilidade de o assistente social servir a uma ou a outra classe, em princípio, como uma condição possível, dependendo do estágio da correlação de forças entre as classes e da adesão dos agentes aos projetos de classe (MOTA, 1991).

Ao Serviço Social é requisitado um conjunto de atribuições, de referências teóricas, de requisições, técnicas e competências, enfim, de um acervo instrumental-técnico para responder a essas necessidades. Conforme aponta lamamoto (1994), o Serviço Social, “só pode afirmar-se como prática institucionalizada e legitimada na sociedade ao responder a necessidades sociais” (IAMAMOTO, 1994, p.55). E ainda, complementam Mota e Amaral (1998) que como qualquer outra profissão inscrita na divisão social e técnica do trabalho, o Serviço Social, para reproduzir-se, também depende da sua utilidade social, isto é, de que seja capaz de responder às necessidades sociais que são fonte de sua demanda.

Para lamamoto (1994), o assistente social aparece como o profissional da coerção e do consenso nas relações entre instituição e “clientela”, pois tem sua ação

Dessa forma, faz parte das “reformas” implementadas pelo Estado para responder à pressão das novas forças sociais urbanas, intensificando sua ação coativa junto à Sociedade Civil. Na década de 1930 e a partir do Estado Novo, essa política se desenvolve. Aparecerá então, como resposta às necessidades do processo de industrialização e de enquadramento da população urbana nos marcos desse aprofundamento do modo de produção (IAMAMOTO e CARVALHO, 1998). A característica principal dessas instituições era de propiciar benefícios assistenciais indiretos aos trabalhadores e manter uma parcela da força de trabalho extenuada no processo de trabalho: aposentados, acidentados, viúvas, etc. Importante destacar que a atuação dessas instituições não modifica as condições de vida da população. Analisando criticamente as origens dessas instituições, lamamoto e Carvalho (1998) apontam como seus objetivos a formação da mão-de-obra e a reprodução da força de trabalho, necessárias ao processo de acumulação capitalista.

⁷⁴ Esse estudo realizado por Mota (1991) refere-se as determinações do serviço social na empresa, mas por se passível de generalizações foi utilizado no presente estudo.

direcionada ao campo político, uma vez que é solicitado para atuar nas organizações públicas e privadas, em atividades assistenciais, através da execução de programas sociais. Conforme a autora, essas atividades assistenciais se tornam mais intensas nos períodos de crise do capital, principalmente para responder ao processo de organização da classe trabalhadora, e, assim, atenuar a crise.

O assistente social é chamado justamente para mediar o conflito, por ser o profissional encarregado de prestar serviços sociais, mediante um suporte administrativo-burocrático das instituições as quais está vinculado, exercendo sobre a classe trabalhadora ações de cunho educativo, moralizador e disciplinador. Nesse sentido, a natureza da profissão é mais político-ideológica do que econômica e o papel intelectual do assistente social é o de controle e disciplinamento dos trabalhadores, tanto no local em que trabalham como em sua vida privada, familiar, através da persuasão, do convencimento.

[...] quando toda a sociedade encontra-se regida pela lógica da acumulação, os serviços sociais também passam a ser estruturados como campo de investimentos, como *lócus* de aplicação do capital. A organização e distribuição dos serviços subordina-se aos requisitos do crescimento ampliado do capital. Em síntese, a natureza da atuação profissional, sob aparência tecnicada, é de cunho mais político-ideológico do que propriamente econômico, e é eficaz entre a “clientela”, principalmente nessa esfera (IAMAMOTO, 1994, p. 43).

É nessa perspectiva que se situa a tensão entre a condição de trabalhador assalariado e o projeto profissional, tema do próximo item.

3.2) A TENSÃO ENTRE A CONDIÇÃO DE TRABALHOR ASSALARIADO E O PROJETO PROFISSIONAL

Conforme vimos ao longo desse estudo, o contexto vivenciado no Brasil, especialmente a partir dos anos 1990 é de retração, de precarização do trabalho, de erosão do trabalho contratado e regulamentado, bem como dos direitos sociais e trabalhistas.

De acordo com Yacoub e Ribeiro (2007) e como já analisado, na contemporaneidade, presencia-se um tempo de transformações no padrão de acumulação e regulação social, nos marcos da denominada globalização,

flexibilização da produção, dos mercados, dos padrões de consumo e dos bens culturais, alterando substancialmente o processo e as relações de trabalho.

Tais transformações vêm provocando alterações na produção de bens e serviços e graves intercorrências nas formas de organização e gestão do trabalho. Como por exemplo, a redução do poder sindical, intensificação do trabalho, exigências de multifuncionalidade, metas de produtividade, redução de salários, novas doenças ocupacionais e, sobretudo, a extinção e precarização de postos de trabalho por meio da adoção de modalidades de contratação mais flexíveis – a prazo certo, *part time*, trabalho compartilhado, terceirizado, em domicílio –, incidindo mais acirradamente sobre a força de trabalho feminina, sobre os jovens e sobre os imigrantes (YACOUR e RIBEIRO, 2007, p. 142). Esse contexto é agravado com a contra-reforma do Estado, desmonte e regressão de direitos sociais, rompendo os padrões de universalidade e provocando uma radicalização da questão social

Na esfera estatal, a redução das funções do Estado e a diminuição dos gastos sociais vêm contribuindo para a desresponsabilização do Estado em relação às políticas sociais universais e conseqüentemente acarreta em um retrocesso na consolidação e expansão dos direitos sociais.

Ora, o conjunto de mudanças no padrão de resposta à questão social nas últimas décadas tem implicado o reordenamento do espaço socioprofissional, à medida que reconfigura de forma significativa o campo das políticas, mediante as tendências de privatização, mercantilização e refilantropização das formas de enfrentamento da questão social (ALENCAR, 2009, p. 458).

Este processo, afeta diversas profissões, e também o Serviço Social, que tem nas políticas sociais seu campo de intervenção privilegiado⁷⁵.

[...] as mutações processadas no âmbito da estrutura e da superestrutura, afetam diretamente o conjunto da vida social e incidem fortemente sobre as profissões, suas áreas de intervenção, seus suportes de conhecimento e de implementação, suas funcionalidades etc. Desse modo, influenciam também as condições do exercício profissional do assistente social, alterando os requisitos

⁷⁵ Cabe ressaltar que o assistente social, dentro da esfera estatal, também atua no judiciário e no legislativo. Na esfera judiciária, os assistentes sociais atuam no campo do acesso aos direitos e à justiça. Esse profissional é um dos mediadores do Estado na intervenção dos conflitos que ocorrem no espaço privado, especialmente nos âmbitos doméstico e familiar, intervindo principalmente nas Varas da Infância, Juventude e família, nas manifestações da questão social, expressas pela violência contra a mulher, o abuso sexual, a prostituição, dentre outros [...]. Já no poder legislativo, a participação do profissional de Serviço Social é uma possibilidade, ainda que limitada, de avançar nas lutas sociais e inscrever na legislação os direitos sociais das classes subalternas. Dessa forma, diversos projetos e leis têm sido formulados por assistentes sociais atuantes nos parlamentos municipais, estaduais e federal (RAICHELIS, 2009).

e exigências da formação profissional, a demanda de trabalho, o mercado de trabalho, os processos e as condições de trabalho profissionais – resultado da retração dos recursos institucionais para o acesso aos direitos sociais, relações de trabalho flexibilizadas e desregulamentadas e desemprego massivo e permanente (IAMAMOTO, 2001).

Delgado (2010, p. 7), dialogando com lamamoto (2001) complementa:

longe de duvidar que a profissão tenha dado passos largos nas últimas décadas – tanto do ponto de vista do ensino, da pesquisa e da pós-graduação stricto sensu, quanto da intervenção e do mercado profissional de trabalho, na contracorrente dos avanços alcançados com a consolidação democrática e a ampliação dos direitos a partir da Constituição Cidadã de 1988, a ofensiva neoliberal vem reduzindo postos de trabalho e aviltando contratos, condições de trabalho e salários para os trabalhadores em geral e para os assistentes sociais em particular [...]. A partir da configuração da sociedade mundial e brasileira, verifica-se que o cenário afigura-se bastante sombrio para os assistentes sociais do novo milênio. A formação pós-graduada e a formação continuada, muito antes de significar uma sólida formação intelectual e profissional, vem tendo mais significado como um anteparo para o abismo do desemprego.

Raichelis (2011) analisa que, nessa conjuntura, ampliam-se as relações entre trabalho e adoecimento, refletindo na saúde física e mental dos trabalhadores, nas formas de objetivação e subjetivação do trabalho. Nesse sentido, a autora discute o trabalho do assistente social na sociedade contemporânea:

problematizar o trabalho do assistente social na sociedade contemporânea supõe pensá-lo como parte alíquota do trabalho da classe trabalhadora, que vende sua força de trabalho em troca de um salário, submetido aos dilemas e constrangimentos comuns a todos os trabalhadores assalariados, o que implica ultrapassar a visão liberal que apreende a prática do assistente social a partir de uma relação dual e individual entre o profissional e os sujeitos aos quais presta serviços (RAICHELIS, 2011, p. 425).

A autora afirma ainda que, os efeitos da *flexibilização/precarização/terceirização* do trabalho do assistente social estão ocorrendo em níveis e intensidade antes desconhecidas pela profissão.

No âmbito do Serviço Social, intensificam-se os processos de terceirização, de subcontratação de serviços individuais dos assistentes sociais por parte de empresas de serviços ou de assessoria (empresas do eu sozinho ou PJs), de “cooperativas” de trabalhadores, na prestação de serviços aos governos e organizações

não governamentais, acenando para o exercício profissional privado (autônomo), temporário, por projeto, por tarefa, em função das novas formas de gestão das políticas sociais (RAICHELIS, 2011, p. 431).

Nessa mesma direção analítica, Yacoub e Ribeiro (2007, p. 144), afirmam que a precariedade e/ou informalidade do trabalho dos assistentes sociais também pode ser percebida pelo voluntariado, reconhecido e incentivado por organizações governamentais e não-governamentais. E ainda pela questão do exercício do trabalho autônomo – ainda pouco habitual em nossa categoria - denominado de “Assessoria, Consultoria e Prestação de Serviços, principalmente nas áreas de saúde, assistência social, trabalho, criança e adolescente e produção científica”.

Conforme levantamento efetivado pela 1ª Delegacia Seccional do CRESS-6ª Região, entre abril e dezembro de 2000, verificou-se a existência de 23 profissionais autônomos atuando em Juiz de Fora. Destes, 52,2% trabalhavam apenas como prestadores de serviços (sem qualquer vínculo empregatício) e 47,8% possuíam outro vínculo empregatício – configurando o duplo emprego como alternativa de aumento de renda. Verificou-se também que 39,1% haviam se graduado há no máximo cinco anos, confirmando o rebatimento das metamorfoses do mundo do trabalho no espaço sócio-ocupacional dos assistentes sociais. Estes profissionais, jovens na sua maioria, apesar de perceberem salários até certo ponto compatíveis com os demais empregados no mercado formal de trabalho, estão iniciando sua trajetória profissional destituídos de direitos fundamentais do trabalho, como férias, 13º salário, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, previdência social, entre outros.

Os autores mencionados acima apontam tendências nacionais, a partir do contexto de precariedade do trabalho dos assistentes sociais:

crescimento acentuado do número de cursos de Serviço Social em universidades ou faculdades privadas, aumentando a oferta de profissionais; o Estado como o maior empregador de Assistentes Sociais e com maior abrangência no segmento municipal; maior incidência destes profissionais atuando na área de saúde, seguida da assistência e dos recursos humanos; maior incorporação de profissionais assistentes sociais durante a década de 1990, com queda relativa e acentuada dos salários e perspectiva de crescimento da atuação no Terceiro Setor (YACOUB e RIBEIRO, 2007, p. 145).

De acordo com a pesquisa realizada pelo conjunto CFESS/CRESS⁷⁶, a maioria dos assistentes sociais – quase 80%⁷⁷ - atua nos organismos governamentais. Entretanto, pela conjuntura, observa-se uma redução nesses postos de trabalho, fato este que demonstra que os processos de re-estruturação produtiva e reformas neoliberais atingem o mercado de trabalho do profissional assistente social, igualmente no âmbito estatal (federal, estadual e municipal), como aponta Raichelis (2009, p. 383):

intensificam-se os processos de subcontratação de serviços individuais dos assistentes sociais por parte de empresas de serviços ou de assessoria na prestação de serviços aos governos, acenando para o exercício profissional privado (autônomo), temporário, por projeto, por tarefa, em função de novas formas de gestão das políticas sociais.

Delgado (2010) revela, a partir de pesquisa realizada com jovens assistentes sociais graduados entre 2003-2006, nos Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, que as piores conseqüências das transformações societárias no âmbito do Serviço Social apontam para a “perda ou precarização do espaço ocupacional - sobretudo para aqueles que procuram seu primeiro emprego, uma vez que parcela significativa da categoria, anteriormente empregada, ainda goza de estabilidade no emprego” (2010, p. 3). E ainda, a autora analisa que quase 50% dos assistentes sociais entrevistados, encontram-se, em precárias condições de contratação, remuneração e trabalho: “o aviltamento da precarização dos contratos de trabalho no interior da profissão, seja por contratos temporários, seja por ausência de vínculo empregatício, ou travestidos de profissionais autônomos” (2010, p. 3).

Yacoub e Ribeiro (2007, p. 143), analisam que, a partir da Constituição de 1988 ocorreu uma ampliação no mercado de trabalho dos assistentes sociais devido o incremento à rede sócio-assistencial:

⁷⁶ Trata-se de pesquisa realizada pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS), em maio de 2004, junto aos assistentes sociais inscritos no CRESS e com registro ativo os quais totalizavam à época um universo de 61.151 profissionais. Não trataremos aqui das particularidades regionais, cujo esclarecimento pode ser encontrado em texto, disponível online no site do CFESS. Estes são os últimos dados disponíveis, que requerem atualização, uma vez que o contingente profissional já ultrapassa a cifra dos 84 mil assistentes sociais com registro no Conselho (IAMAMOTO, 2009, p. 345).

⁷⁷ Iamamoto (2009) baseada na pesquisa realizada pelo Conselho Federal de Serviço Social, com base em dados em 2004, sobre o perfil dos assistentes sociais no Brasil, constata que, 78,16% dos assistentes sociais atuam em instituições públicas de natureza estatal. O assistente social em nosso país é majoritariamente um funcionário público, que atua principalmente na formulação, planejamento e execução de políticas sociais.

cada vez mais municipalizada, através da criação de importantes programas de atendimento a saúde, infância e adolescência, terceira idade e sistema sociojurídico. O espaço ocupacional da categoria foi também ampliado para atividades relacionadas a implantação, orientação e representação em Conselhos de Políticas Sociais e de Direitos, organização e mobilização popular, capacitação de conselheiros, elaboração de planos de assistência social, acompanhamento e avaliação de programas e projetos, além de assessoria e consultoria e requisições no campo da pesquisa (YACOUB e RIBEIRO, 2007, p. 143).

Porém essa ampliação do mercado de trabalho dos assistentes sociais, não impede o aparecimento do desemprego e do subemprego entre esses profissionais.

Assim, as atribuições e competências do assistente social vêm sofrendo alterações na sociedade contemporânea, conforme aponta lamamoto (2008; 2009a), em suas últimas produções e as pesquisas mais recentes de outros estudiosos.

lamamoto (2008) refere que é preciso passar da análise da profissão para seu processamento no âmbito dos processos e relações de trabalho particulares. É necessário afinar, as propostas analíticas sobre o Serviço Social com as provocações e desafios enfrentados no trabalho cotidiano.

Como discutimos no item anterior, o Serviço Social é uma profissão inscrita na divisão social e técnica do trabalho como uma especialização do trabalho coletivo. Essa afirmação identifica a condição assalariada do assistente social e implica considerar como se dá a relação de compra e venda dessa força de trabalho. E ainda, essa afirmação, circunscreve as condições concretas para o ingresso do trabalho do assistente social no processo de mercantilização e no universo do valor e da valorização do capital.

Isto porque, para além da análise do Serviço Social como trabalho concreto, dotado de qualidade específica que atende a necessidades sociais a partir de suportes intelectuais e materiais para sua realização, o exercício profissional do assistente social em resposta a demandas sociais passa a ser mediado pelo mercado, ou seja, pela produção, troca e consumo das mercadorias (bens e serviços) dentro de uma crescente divisão do trabalho social (RAICHELIS, 2011, p. 424).

Para lamamoto (2008), as diferentes inserções profissionais condicionam o trabalho concreto a ser realizado, as condições em que se materializa a autonomia profissional assim como seus efeitos no processo de reprodução das relações sociais, porque são espaços ocupacionais de natureza, racionalidade e finalidade exclusivas. Tecem, assim, específicas condições e relações sociais por meio das quais se realiza

o exercício profissional no mercado de trabalho. Sendo necessário centralizar o debate das pesquisas e das produções acadêmicas em torno do trabalho cotidiano do assistente social, esclarecer os processos e formas pelas quais o trabalho do assistente social é impregnado pela sociabilidade da sociedade capitalista, explicitando sua funcionalidade e seu potencial para impulsionar a luta por direitos e a democracia em seu sentido amplo.

Raichelis (2011, p. 428), dialogando com Iamamoto (2008), acrescenta que é necessário:

[...] um conhecimento mais amplo sobre os processos de trabalho, os meios de que dispõem o profissional para realizar sua atividade, a matéria sobre a qual recai a sua intervenção, e também um conhecimento mais profundo sobre o sujeito vivo responsável por esse trabalho, que é o próprio profissional.

Iamamoto (2008) aborda que é essencial elucidar o significado social do trabalho do assistente social – considerando sua unidade contraditória de trabalho concreto e trabalho abstrato⁷⁸ - enquanto exercício profissional especializado que se realiza por meio do trabalho assalariado alienado. Essa condição sintetiza tensões entre o direcionamento que o assistente social pretende transmitir ao seu trabalho concreto e os constrangimentos do trabalho alienado que se repõem na forma assalariada do exercício profissional. “Em outros termos, estabelece-se a tensão entre projeto ético-político e alienação do trabalho, indissociável do estatuto assalariado” (IAMAMOTO, 2009a, p. 39).

Raichelis (2010, p. 755) corroborando com Iamamoto (2008; 2009a) aponta que:

a própria implementação das políticas sociais também é um jogo complexo de conflitos e tensões, que envolve diferentes protagonistas, interesses, projetos e estratégias, onde são requisitadas a presença e a intervenção de diferentes categorias profissionais, que disputam espaços de reconhecimento e poder no interior do aparelho institucional.

O assistente social, enquanto trabalhador assalariado vende a sua força de trabalho: uma mercadoria que tem um valor de uso, porque responde a uma

⁷⁸ Trabalho concreto, útil, é aqui utilizado no sentido de Marx, como trabalho de uma qualidade determinada que produz valores de uso voltados à satisfação de necessidades sociais de uma dada espécie. Trabalho humano abstrato, substância do valor, é pensado na sua quantidade e medido pelo tempo: tempo de trabalho socialmente necessário investido na sua produção (elemento histórico-social) condicionado pelo desenvolvimento das forças produtivas sociais do trabalho (IAMAMOTO, 2001, p. 347).

necessidade social e um valor de troca expresso no salário. É por meio dessa relação mercantil que se dá a objetivação do valor de uso dessa força de trabalho, expresso no trabalho concreto exercido pelo assistente social, dotado de uma qualidade determinada, fruto de sua especialização na divisão do trabalho (IAMAMOTO, 2008).

Nesse processo de compra e venda de sua força de trabalho especializada, o assistente social entrega ao seu empregador o valor de uso específico de sua força de trabalho qualificada. Por um lado, essa atividade implica transformação da matéria sobre a qual incide, além de concretizar-se em um resultado que tem objetividade material ou social. Portanto, torna-se necessário reconhecer a qualidade dessa atividade, sua natureza peculiar, sua particularidade na divisão técnica e social do trabalho coletivo, os meios necessários à sua efetivação, a matéria que transforma e os resultados que produz, nas várias inserções profissionais (IAMAMOTO, 2008).

Assim, de acordo com a autora, embora o Serviço Social tenha se regulamentado como profissão liberal no Brasil, o assistente social não tem desenvolvido suas atividades como profissional autônomo não dispondo do controle das condições materiais, organizacionais e técnicas para o desempenho de seu trabalho. Porém, a profissão dispõe de relativa autonomia e de características presentes em profissões liberais como a singularidade na relação com seus usuários, a presença de um Código de Ética, o caráter não rotineiro de seu trabalho, a possibilidade de apresentar propostas de intervenção a partir de seus conhecimentos técnicos e a Regulamentação legal da profissão (Lei nº 8662 de 07/06/93). Cabe ressaltar que essa autonomia relativa é tencionada pela compra e venda da força de trabalho a diferentes empregadores: o Estado, o empresariado, as organizações de trabalho e de outros segmentos organizados da sociedade civil, que alargam ou retraem as bases sociais que sustentam a direção social projetada pelo assistente social ao seu exercício.

[...] o significado social do trabalho profissional do assistente social depende das relações que estabelece com os sujeitos sociais que o contratam, os quais personificam funções diferenciadas na sociedade. Ainda que a natureza qualitativa dessa especialização do trabalho se preserve nas várias inserções ocupacionais, o significado social de seu processamento não é idêntico nas diferenciadas condições em que se realiza esse trabalho porquanto envolvido em relações sociais distintas. Os empregadores determinam as necessidades sociais que o trabalho do assistente social deve responder, delimitam a matéria sobre a qual incide esse trabalho, interferem nas condições em que se operam os atendimentos assim como os seus efeitos na reprodução das relações sociais. Eles impõem, ainda, exigências trabalhistas e ocupacionais aos seus empregados especializados e mediam as relações com o trabalho coletivo por eles articulado (IAMAMOTO, 2008, p. 215).

Na sociedade capitalista, na medida que se desenvolve a capacidade produtiva, a sociedade divide ocupações necessárias à produção de bens entre seus membros, formatando a chamada divisão técnica do trabalho, que é entendida como a separação entre os diferentes tipos de atividade laboral.

No conjunto formado pelos valores - de - uso diferentes ou pelas mercadorias materialmente distintas, manifesta-se um conjunto correspondente dos trabalhos úteis diversos – classificáveis por ordem, gênero, espécie, subespécie e variedade -, a divisão social do trabalho. Ela é condição para que exista a produção de mercadorias, embora, reciprocamente, a produção de mercadorias não seja condição necessária para a existência da divisão social do trabalho (MARX, 2001, p. 64).

Somente na sociedade mercantil o trabalho apresenta-se enquanto valor, sem identidade (IAMAMOTO, 2008). O trabalho humano abstrato é pensado na sua quantidade e medido pelo tempo.

À medida que a satisfação das necessidades sociais se torna mediada pelo mercado, isto é, pela produção, troca, e consumo das mercadorias tem-se uma crescente divisão do trabalho social [...] com o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho sob a égide do capital, o processo de trabalho passa a ser realizado sob a forma de cooperação de muitos trabalhadores e meios de trabalho, verificando-se, ao mesmo tempo, um parcelamento das atividades necessárias à realização de um produto, sem precedentes em épocas anteriores. [...] O grau de desenvolvimento da divisão do trabalho expressa o grau de desenvolvimento das forças produtivas sociais do trabalho. A partir da divisão, tem-se a distribuição quantitativa e qualitativa do trabalho e dos produtos, ou seja, da propriedade, do poder de dispor do trabalho do outro. [...] Na sociedade capitalista, o trabalho humano é expressão da atividade humana num contexto de alienação e a divisão do trabalho é a expressão econômica do caráter do trabalho dentro da alienação (IAMAMOTO, 2008, p. 419 – 420).

O caráter social do trabalho do assistente social assume uma dupla dimensão: 1) enquanto trabalho útil atende a necessidades sociais e efetiva-se através da relação com outros homens; 2) para atender a necessidades sociais, seu trabalho necessita ser igualado a qualquer outro enquanto trabalho abstrato, o que possibilita que este adquira um caráter social (IAMAMOTO, 2008).

O assistente social é proprietário de sua força de trabalho especializada, porém não dispõe dos meios necessários à sua realização, que encontram-se em sua grande maioria nas “mãos” dos empregadores. Raichelis (2011, p. 425) registra que as implicações desse processo são profundas e

incidem na autonomia relativa desse profissional, que não possui, como vimos, o poder de definir as prioridades nem o modo pelo qual pretende desenvolver o trabalho socialmente necessário, coletivo, combinado e cooperado com os demais trabalhadores sociais nos diferentes espaços sócio-ocupacionais que demandam essa capacidade de trabalho especializada.

Iamamoto (2008) destaca que, a relação que o assistente social estabelece com seu objeto de trabalho – as múltiplas expressões da questão social - depende dos empregadores, que estabelecem as demandas e as prioridades, conforme já analisado. A atividade de todo sujeito que trabalha é socialmente apropriada por outro. O trabalhador não estabelece suas prioridades, seu modo de operar, não pode direcionar seu trabalho somente segundo suas intenções. Porém, especificamente no caso do assistente social, este tem como base de sustentação de sua relativa autonomia o caráter contraditório das relações sociais, que apresenta possibilidades de redirecionar seu trabalho para outros rumos sociais na “contramão das definições oficiais”.

[...] existe uma ingerência direta, de parte dos empregadores, na definição do trabalho do profissional, na contramão de sua integral autonomia. Entretanto, os componentes universais envolvidos na realização de todo trabalho, qualquer que seja a sua natureza -, meios, objeto e o próprio trabalho -, também se repõem no trabalho do assistente social, ainda que sob condições determinadas (IAMAMOTO, 2008, p. 421).

O caráter contraditório nos espaços sócio-ocupacionais viabiliza também a expansão da autonomia profissional no mercado de trabalho, para a qual é imprescindível o respaldo coletivo da categoria para a definição de um perfil da profissão: valores que a orientam, competências teórico-metodológicas e operativas e prerrogativas legais necessárias a sua implementação, entre outras dimensões, que materializam um projeto profissional comprometido com as forças sociais que lutam pela democratização da vida em sociedade. Essa é uma importante estratégia de alargamento da relativa autonomia do assistente social, contra a alienação do trabalho assalariado. O que realmente determina o cotidiano das ações profissionais são as condições e relações sociais desse trabalho. Relações sociais essas estabelecidas com: o Estado; os empresários; os segmentos da sociedade civil à frente das “entidades privadas sem fins lucrativos” e as organizações e movimentos dos trabalhadores (IAMAMOTO, 2008).

As diferentes relações interferem no direcionamento do trabalho de acordo com os propósitos sociais desses segmentos sociais, nas atribuições delegadas, nos recursos autorizados e repercutem no conteúdo e na qualidade do trabalho realizado. Também apresentam interferência nesse contexto os requisitos de produtividade, eficiência, ainda que os profissionais possam neles interferir através de sua competência e força política (IAMAMOTO, 2008) ⁷⁹. E ainda, a relativa autonomia dos assistentes sociais pode ser ampliada através das pressões de parte dos cidadãos por direitos e serviços e também através das lutas coletivas.

Verifica-se, pois, uma tensão entre o trabalho controlado e submetido ao poder do empregador, as demandas dos sujeitos de direitos e a relativa autonomia do profissional para perfilar o seu trabalho. Assim, o trabalho do assistente social encontra-se sujeito a um conjunto de determinantes históricos, que fogem ao seu controle e impõem limites, socialmente objetivos, à consecução de um projeto profissional coletivo no cotidiano do mercado de trabalho. Alargar as possibilidades de condução do trabalho no horizonte daquele projeto exige estratégias político-profissionais que ampliem bases de apoio no interior do espaço ocupacional e somem forças com segmentos organizados da sociedade civil, que se movem pelos mesmos princípios éticos e políticos (IAMAMOTO, 2008, p. 424).

Para a autora, não existe um processo de trabalho do Serviço Social, visto que o trabalho é atividade de um sujeito vivo. Existe o trabalho do assistente social e processos de trabalho nos quais se insere na condição de trabalhador assalariado⁸⁰.

O trabalho, força de trabalho em ação, é algo temporal, que só pode existir no sujeito vivo. Enquanto gasto vital é um movimento criador do sujeito -, que, no contexto de alienação, metamorfoseia-se no seu contrario, ao subjugar seu próprio criador à condição de criatura -, impregnando a totalidade de seu ser: capacidades, emoções, ritmos do corpo, pensamento e valores. Assim, o trabalho como elemento

⁷⁹ Compartilhando com as idéias de lamamoto (2008) infere-se que as características do trabalho concreto exercido pelos assistentes sociais são as mesmas nos vários espaços de trabalho, porém a organização dos processos de trabalho e/ou das funções públicas tem significados particulares. Os diferentes espaços ocupacionais – no campo do Estado, das empresas capitalistas e entidades privadas não lucrativas – têm efeitos e significados diferentes no processo de reprodução das relações sociais, porque o trabalho se realiza na relação com os sujeitos sociais específicos.

⁸⁰ lamamoto (2002) alerta sobre o perigo da redução do processo de produção ao processo de trabalho nos seus elementos simples (meios, objeto e atividade humana), desvinculando de suas implicações na órbita da produção de valor e da mais-valia, o que se encontra na raiz da mistificação do capital: este é um risco na abordagem do Serviço Social, que pode resvalar para uma abordagem que reifique as relações sociais, comprometendo a historicidade das análises. O risco é restringir a abordagem ao valor de uso, ao trabalho concreto, desvinculando de suas implicações na órbita do valor, do trabalho abstrato, das relações sociais que se efetivam, indissociável das formas de propriedade em que se inserem (condições de produção e meios de subsistência estão alienados do trabalhador e o enfrentam com coisas capazes e comprar pessoas, o que caracteriza essencialmente o capital como relação social) (IAMAMOTO 2002, p. 102).

subjetivo do processo de trabalho é componente da humanidade dos sujeitos, em processo de realização: é objetivação do sujeito e, simultaneamente, subjetivação da realidade pelo sujeito (IAMAMOTO, 2008, p. 428).

Entretanto, conforme também aponta, Iamamoto (2008), o trabalho do assistente social apresenta-se em outras relações que extrapolam o universo do capital na sua forma produtiva de mais-valia.

[...] para decifrar o trabalho do assistente social como trabalho concreto e abstrato, exige-se particularizar as análises nas específicas condições e relações sociais em que ele ocorre, pois, se a qualidade do trabalho se preserva nas várias inserções, o seu significado social é diferente: a dimensão social desse trabalho realiza-se por mediações distintas em função da forma assumida pelo valor-capital e pelos rendimentos. Estas formas condicionam, sob a ótica do valor, a contribuição desse trabalhador ao processo de produção e reprodução das relações sociais sob a égide das finanças (IAMAMOTO, 2008, p. 430).

De acordo com a autora, as exigências impostas pelos empregadores também materializam requisições, estabelecem funções e atribuições, impõem regulamentações específicas ao trabalho, além de normas contratuais que condicionam o conteúdo do trabalho realizado e estabelecem limites e possibilidades à realização dos propósitos profissionais. Porém é importante sinalizar que essas atividades sofrem outro decisivo vetor de demandas: as necessidades sociais dos sujeitos, que condicionadas pelas lutas sociais e pelas relações de poder, se transformam em demandas profissionais, re-elaboradas na ótica dos empregadores no embate com os interesses dos sujeitos que recebem os serviços profissionais, sendo nessa tensão que se situa o protagonismo profissional. Apesar das condições sociais em que ocorre a materialização do projeto profissional em espaços ocupacionais específicos, os profissionais dispõem de relativa autonomia.

Yazbek (1999) refere que, todas essas questões citadas acima podem encobrir para o assistente social, o fato de que sua atividade profissional se insere numa relação de compra e venda de sua força de trabalho, que se torna mercantilizada – mediante assalariamento - estabelecendo-se um divisor entre o trabalho profissional e atividade assistencial voluntária. Dessa forma, o campo de trabalho do assistente social no mercado de trabalho se estabelece por meio de relações contratuais, que vão definir as condições concretas do exercício profissional. Para a autora, essas condições concretas que possibilitam o exercício profissional do assistente social no

Brasil, no contexto da divisão social e técnica do trabalho é que vão demarcar as possibilidades do projeto profissional, apontando seus limites e suas potencialidades.

No decurso de sua trajetória o Serviço Social profissional vai construindo referenciais que expressam sua identidade profissional, derivada do modo de inserção objetiva da profissão nas relações sociais e de seu modo de pensar e efetivar o exercício profissional (YAZBEK, 1999, p. 94).

Como já assinalado no item anterior, é exatamente pelo processo contraditório que é possível o Serviço Social se colocar no horizonte dos interesses dos trabalhadores e, portanto, construir um projeto profissional nessa direção.

Netto (1999, p. 95) define o projeto ético político profissional como:

os projetos profissionais apresentam a autoimagem de uma profissão, elegem os valores que a legitimam socialmente, delimitam e priorizam os seus objetivos e funções, formulam os requisitos (teóricos, institucionais e práticos) para o seu exercício, prescrevem normas para o comportamento dos profissionais e estabelecem as balizas da sua relação com os usuários de seus serviços, com as outras profissões e com as organizações e instituições sociais, privadas e públicas.

E ainda destaca os compromissos do projeto ético-político profissional:

esquemáticamente, este projeto ético-político tem em seu núcleo o reconhecimento da liberdade como valor ético central – a liberdade concebida historicamente, como possibilidade de escolher entre alternativas concretas; daí um compromisso com a autonomia, a emancipação e a plena expansão dos indivíduos sociais. Conseqüentemente, o projeto profissional vincula-se a um projeto societário que propõe a construção de uma nova ordem social, sem dominação e/ou exploração de classe, etnia e gênero. A partir destas escolhas que o fundam, tal projeto afirma a defesa intransigente dos direitos humanos e a recusa do arbítrio e dos preconceitos, contemplando positivamente o pluralismo – tanto na sociedade como no exercício profissional (NETTO, 1999, p. 104-105).

Braz e Teixeira (2009), analisam que os projetos societários estão presentes na dinâmica de qualquer projeto coletivo, inclusive no projeto ético-político do Serviço Social⁸¹. Dessa forma, o citado projeto ético-político vincula-se a um determinado

⁸¹ O projeto do serviço social brasileiro é historicamente datado, fruto e expressão de um movimento de lutas pela democratização da sociedade e do Estado no país. Contando nesse cenário com a presença das lutas operárias que impulsionaram a crise da ditadura do grande capital. O contexto de ascensão dos movimentos das classes sociais, das lutas pela defesa do Estado de direito exigiram novas respostas profissionais dos assistentes sociais (BRAZ e TEIXEIRA, 2009).

projeto societário – no caso do Serviço Social atrela-se a um projeto de transformação da sociedade -, mas não se confunde com ele.

Ao atuarmos no movimento contraditório das classes, acabamos por imprimir uma direção social às nossas ações profissionais que favorecem a um ou a outro projeto societário. Nas diversas e variadas ações que efetuamos, como plantões de atendimento, salas de espera, processos de supervisão e/ou planejamento de serviços sociais das ações mais simples às intervenções mais complexas do cotidiano profissional, nelas mesmas, embutimos determinada direção social entrelaçada por uma valoração ética específica. As demandas (de classes mescladas por várias outras mediações presentes nas relações sociais) que se apresentam a nós manifestam-se, em sua empiria, às vezes revestidas de um caráter mistificador, nem sempre revelando seus reais determinantes e as questões sociais que portam, daí que essas demandas devem ser processadas teoricamente. Tendo consciência ou não, interpretando ou não as demandas de classe (e suas necessidades sociais) que chegam até nós em nosso cotidiano profissional, dirigimos nossas ações favorecendo interesses sociais distintos e contraditórios (BRAZ e TEIXEIRA, 2009, p. 5-6).

De acordo com Iamamoto (2008), pensar o projeto profissional supõe uma dupla dimensão: 1) as condições macrossocietárias, que estabelecem o terreno sócio-histórico em que se exerce a profissão, seus limites e possibilidades; 2) As respostas sócio-históricas, ético-políticas e técnicas de agentes profissionais a esse contexto, as quais traduzem como esses limites e possibilidades são analisados, apropriados e projetados pelos assistentes sociais. Dessa forma, o exercício da profissão exige, portanto

um sujeito profissional que tem competência para propor, para negociar com a instituição os seus projetos, para defender o seu campo de trabalho, suas qualificações e atribuições profissionais. Requer ir além das rotinas institucionais e buscar apreender no movimento da realidade as tendências e possibilidades nela presentes passíveis de serem apropriadas pelo profissional, desenvolvidas e transformadas em projetos de trabalho (IAMAMOTO, 2006, p. 12).

Esses projetos profissionais são indissociáveis dos projetos societários que lhes oferecem matrizes e valores⁸². Para Iamamoto (2008), foi esse o cenário que tornou possível e impôs como necessário um amplo movimento de renovação crítica do

⁸²Os projetos profissionais são estruturas dinâmicas, que respondem tanto às alterações das necessidades sociais decorrentes de transformação histórica, quanto expressam o desenvolvimento teórico e prático da respectiva profissão e as transformações operadas no perfil dos seus agentes (NETTO, 1999, p. 95).

Serviço Social. Por meio dessa renovação, buscava-se assegurar a contemporaneidade do Serviço Social, a profissão como necessária no espaço e tempo dessa sociedade. A regulamentação legal do projeto de profissão se materializa no Código de Ética Profissional do Assistente Social (1993), na Lei da Regulamentação da Profissão de Serviço Social (Lei n. 8662/93)⁸³ e na proposta das Diretrizes Curriculares (1996) para a Formação Profissional em Serviço Social.

De acordo com Iamamoto (2008), o projeto profissional é histórico e datado de caráter ético-político, elevando-o a uma dimensão de universalidade. Realiza-se em diferentes dimensões do universo da profissão: a) nos seus instrumentos legais, b) nas expressões e manifestações coletivas da categoria, c) nas articulações com outras entidades de Serviço Social e com outras categorias profissionais e movimentos sociais organizados, d) no trabalho profissional desenvolvido nos diferentes espaços ocupacionais, e) no ensino universitário.

Os princípios éticos ao embasarem o exercício cotidiano indicam um novo modo de operar o trabalho profissional, estabelecendo balizas para a sua condução nas condições e relações de trabalho em que é exercido e nas expressões coletivas da categoria profissional na sociedade. São nos limites desses princípios que se move o pluralismo, orientações distintas no interior da profissão e o embate com tendências regressistas do Serviço Social (IAMAMOTO, 2008).

Iamamoto (2008) registra que para atribuir densidade histórica ao projeto profissional é necessário identificar as forças sociais reais que polarizam os projetos societários no país. E ainda, aprofundar a leitura da organização dos processos de trabalho em que o assistente social se insere na atualidade para estabelecer uma base realista às novas projeções profissionais e à sua viabilização.

Trilhar da análise da profissão ao seu efetivo exercício supõe articular projeto de profissão e trabalho assalariado; ou o exercício da profissão nas condições sociais concretas de sua realização mediada pelo estatuto assalariado e por projeções coletivas profissionais integradas ao horizonte coletivo das classes trabalhadoras na luta pela conquista e ampliação de direitos como estratégia contra-hegemônica (IAMAMOTO, 2008, p. 230).

⁸³ A Lei 8.662/93 trata o Serviço Social com profissão liberal, dispõe sobre o exercício profissional e as competências e atribuições privativas dos assistentes sociais e sobre as entidades de fiscalização da categoria - Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS).

Não há uma relação direta entre a intencionalidade do projeto profissional e os seus resultados. Existem mediações sociais que atravessam o campo de trabalho do assistente social (IAMAMOTO, 2008).

O projeto profissional do Serviço Social está vinculado a um projeto de sociedade assim esboçado: propõe a construção de uma nova ordem societária, onde não haja exploração e dominação de classe, etnia e gênero; ressalta a democratização como socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida; valoriza o compromisso com a competência profissional e salienta a necessidade de um constante aperfeiçoamento intelectual e de uma atitude investigativa; prioriza uma nova relação com os usuários permeada pelo compromisso com a qualidade dos serviços prestados e pelo incentivo à participação popular. É ainda um projeto que só se potencializa com o estabelecimento de relações com outras categorias profissionais e movimentos sociais (NETTO, 2006).

De acordo com lamamoto (2008), os profissionais de campo apreendem a questão entre projeto profissional e estatuto assalariado de forma dualista, como o distanciamento entre teoria e prática. Esse dilema aponta duas questões: 1) a existência de um campo de mediações que precisa ser percebido para realizar a passagem da análise da profissão ao seu exercício efetivo; 2) a exigência de rupturas de análises unilaterais presente nas leituras do trabalho do assistente social, que se apresentam de forma fatalista, messiânica.

Para efetivação dessa proposta de análise do trabalho do assistente social é necessário considerá-lo associado aos dilemas do conjunto dos trabalhadores e suas lutas. E ainda, destacar que, refletir sobre o trabalho do assistente social na sociedade capitalista requer também analisar seu processo de formação, que sofre profundos impactos devido à reconfiguração econômica, política e ideológica do capital.

Dessa forma, a demanda de trabalho do assistente social é alterada, as relações de trabalho são desregulamentadas e flexibilizadas, alteram os processos de trabalho e as condições em que se realizam, nos quais os assistentes sociais ingressam enquanto profissionais assalariados, como registram pesquisas recentes (YACOUB e RIBEIRO, 2007; RAICHELIS, 2011).

Iamamoto (2008) aponta que, o maior desafio atualmente é tornar esse projeto uma orientação efetiva para o exercício profissional e consolidá-lo através de sua real implementação. Para isso, é necessário articular as dimensões organizativas, acadêmicas e legais que lhe atribuem sustentação com a realidade do trabalho cotidiano. Nesta perspectiva, o Serviço Social busca definir seu espaço de atuação, de acordo com a orientação do projeto ético-político, sendo necessário o estabelecimento

constante de estratégias, numa conjuntura de difícil enfrentamento. Destaca-se que, a estratégia profissional do assistente social deve ser traçada levando em consideração que a relação entre as classes não pode ser excluída do contexto profissional e, é exatamente por isso, que a sua ação profissional pode ser ampliada pelas possibilidades de redefinição de suas estratégias no espaço sócio-ocupacional.

Os desafios postos aos profissionais do Serviço Social - consideradas as particularidades do seu trabalho - são as novas modalidades de produção e reprodução social da força de trabalho. Estas últimas, mediadas pelo mercado de trabalho profissional, passam a exigir a refuncionalização de procedimentos operacionais, também determinando um rearranjo de competências técnicas e políticas que, no contexto da divisão social e técnica do trabalho, assumem o estatuto de demandas à profissão (MOTA e AMARAL, 1998). Para as autoras, este processo desenvolve-se em dois planos: um, mais visível e imediato, relaciona-se com questões que afetam diretamente o exercício profissional, como é o caso das alterações no mercado de trabalho e nas condições de trabalho; o outro, mais amplo e complexo, refere-se tanto ao surgimento de novas problemáticas que podem ser mobilizadoras de competências profissionais estratégicas, como à elaboração de proposições teóricas, políticas, éticas e técnicas que apresentem-se como respostas qualificadas ao enfrentamento das questões que lhe são postas, sendo o desvelamento dessa mediação que vai permitir compreender os espaços sócio-ocupacionais nos quais atuam os assistentes sociais como espaços contraditórios.

[...] dessa forma, o Serviço Social participa tanto da criação de condições para a sobrevivência material das classes subalternas, como de uma ação sócio-educativa tencionada pela dinâmica contraditória dos interesses em confronto no espaço em que se movimenta [...] A apreensão das particularidades do exercício profissional, [...] implica inscrevê-las, de um lado, no contexto histórico em que a profissão se enquadra, se altera e se move a partir de sua inserção nas relações sociais mais amplas e, de outro, no modo de pensar ou no projeto profissional do Serviço Social, elaborado coletivamente por seus profissionais, por intermédio de suas entidades a partir de sua inserção na realidade e de suas respostas aos desafios cotidianos colocados pela prática (YAZBEK, 1999, p. 95 -96).

As alterações nos espaços ocupacionais do assistente social expressam tanto à dinâmica da acumulação, quanto a composição do poder político e a correlação de forças no seu interior. Os espaços ocupacionais refratam também as particulares condições e relações de trabalho dominantes na atualidade com alterações na base técnica da produção, como a informática, a robótica, entre outras, que aumenta a

produtividade e a intensificação do trabalho. Assim, conforme referido anteriormente, o mercado profissional do assistente social adquire novas formas, surgindo novos espaços ocupacionais, novas demandas, habilidades, competências e atribuições. E ainda, requer capacitação acadêmica que dê um direcionamento ético-político e técnico ao trabalho do assistente social (IAMAMOTO, 2008). Reafirma-se, portanto, o caráter contraditório da profissão.

Mas a diretriz a ser resgatada, e que me parece cara ao debate sobre os espaços ocupacionais, é o fato de que eles contêm elementos simultaneamente reprodutores e superadores da ordem, abrangendo tanto os espaços ocupacionais resultantes da ação do empresariado e de segmentos específicos da sociedade civil, quanto os derivados da implementação das políticas sociais de Estado e os acionados pela direção das organizações das classes trabalhadoras, todos eles sujeitos ao impacto das tensões de classe, através de mediações específicas [...] (IAMAMOTO, 2009, p. 344).

Situando que a Previdência Social, objeto do presente estudo, é um espaço sócio-ocupacional do assistente social inserido na esfera estatal, torna-se fundamental compreender, ainda que de forma preliminar, as especificidades do trabalhador estatal. No setor público têm-se relações de trabalho entre não-proprietários de meios de produção entre si (funcionários e governo ou seus governantes e dirigentes), em vez de relações sociais diretamente capitalistas. Nogueira (2005), baseado em Marx explicita que, isso significa que não existe nas relações de trabalho, explicitadas acima, produção direta de valor para acumulação de capital. Trata-se então de trabalho assalariado improdutivo⁸⁴, sendo essencial elucidar que isso não significa que não haja exploração do trabalho pelo Estado. A exploração ocorre na esfera da reprodução do capital, nos processos de serviços e administração destinados à reprodução social e política do conjunto da sociedade de classes (NOGUEIRA, 2005).

O autor explicita que os funcionários públicos assim como os demais trabalhadores realizam o trabalho assalariado em serviços. Dessa forma, são submetidos à exploração do trabalho na condição de trabalho improdutivo, importante porque atuam na garantia geral das condições sociais, políticas e administrativas externas ao sistema de produção capitalista. Exercem atividades de regulamentação,

⁸⁴ Trabalho produtivo no sentido da produção capitalista é o trabalho assalariado que, na troca pela parte variável do capital (a parte do capital despendida em salário), além de reproduzir essa parte do capital (ou o valor da própria força de trabalho), ainda produz mais-valia para o capitalista. O trabalho improdutivo, por sua vez, não possui essas duas propriedades, mas ainda retém a propriedade de constituir uma força de trabalho, de modo que precisa ser reposta, dependendo inelutavelmente do produtivo. Assim, o trabalho improdutivo “consome mais do que reproduz”, no sentido de que devem ser pagas a força de trabalho e a cota de quem a explora na realização da mais-valia (MARX, 1980 *apud* IAMAMOTO, 2008, p. 132-133).

manutenção, normatização, etc. nesse sentido, a contradição entre esses trabalhadores e o Estado não é dada diretamente pelas relações sociais de produção e de trabalho (trabalho excedente não pago), e sim pela forma como o estado atribui valores ao conteúdo desse trabalho no contexto do mercado capitalista. Nesse aspecto a exploração do trabalho público é dada, sobretudo, por dimensões extra-econômicas e políticas.

Em resumo, os trabalhadores públicos têm singularidades enquanto segmento da classe trabalhadora, de acordo com sua inserção nas estruturas do Estado e suas relações com as políticas públicas e estatais. No entanto, vivem as contradições sociais dadas pela forma particular de desenvolvimento capitalista no Brasil, que combina a desigualdade social e econômica, que oprime as classes populares, e a subordinação internacional. Quer dizer, as oposições e contradições entre funcionários e Estado capitalista no Brasil estão determinadas pelas contradições mais gerais entre as classes sociais e sua expressão política e estatal. Conclui-se, por ora, a partir dessas constatações, ser impossível encontrar soluções para funcionários públicos no nível exclusivo do Estado, sem o encaminhamento de outras questões que envolvem as relações entre as classes sociais e dessas com o Estado (NOGUEIRA, 2005, p. 172- 173).

Discutidas as questões referentes a tensão entre a condição de trabalhador assalariado e o projeto profissional, base para a discussão que se segue, passemos ao debate acerca da emergência, instauração e trajetória do Serviço Social na Previdência Social.

3.3) A EMERGÊNCIA, A INSTAURAÇÃO E A TRAJETÓRIA DO SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A inserção do Serviço Social⁸⁵ na Previdência Social ocorre a partir dos anos 1940, conjuntura de reorganização e reordenação da legislação social e dos mecanismos de enquadramento e controle do proletariado no processo de avanço da industrialização no país. Essa inserção é efetivada por meio da Portaria nº 52 de 06 de

⁸⁵ Não há consenso quanto ao marco inicial, por isso demarcamos o período. Para Iamamoto (2001, p. 300), a primeira experiência oficial de implantação do Serviço Social dá-se em 1942 quando o IAPC organiza a Seção de Estudos e Assistência Social, sob a direção de Luís Carlos Mancini. Para a mesma autora, o início efetivo de organização do Serviço Social dá-se em 1945 com os cursos intensivos de Serviço Social para os funcionários dos diversos Institutos e Caixas (2001, p. 305). Segundo Paranágua (1983, p. 66), “foi em 1945 que se fez a fundamentação legal do Serviço Social previdenciário, pela Portaria do DNPS n. 545, de 31/03/45”. Já conforme o CFESS, “O Serviço Social foi instituído na Previdência Pública, através da Portaria 25, de 8/4/44, do então Conselho Nacional de Trabalho – CNT (SILVA, 2011, p. 16).

setembro de 1944, do Conselho Nacional do Trabalho (CNT) na fase de expansão previdenciária dos IAPs, mesmo período em que o Estado passa a intervir na questão social – dentro da conjuntura de reanimação do movimento operário e erosão da base social da ditadura afluída anteriormente, em que o Estado procura sistematizar sua legislação social – e o assistente social é o profissional chamado para atuar nesse processo.

Em sua configuração, o Estado, ao buscar legitimação política se torna permeável as demandas das classes subalternas, que podem ver atendidas nesse contexto, seus interesses e suas reivindicações imediatas. Este processo é todo tensionado por interesses antagônicos, pela luta de classes. É somente nestas condições que as seqüelas da questão social tornam-se ou podem tornar-se objeto de intervenção por parte do Estado (NETTO, 1998).

A esse respeito, Mota (2000) destaca que a intervenção do Estado é parte da própria construção da sociedade fundada no trabalho assalariado e explorado.

Inicialmente, sua ação incidiu na regulação jurídica das relações e condições de trabalho, dando origem à hoje chamada legislação trabalhista; posteriormente, desdobra-se nos chamados sistemas públicos de proteção social, também modernamente conhecidos de seguridade social. Foi à ação organizada da nascente classe operária [...], quem impôs progressivamente a publicização do privado, provocando a intervenção do Estado nos contratos de compra e venda da força de trabalho, nas condições de trabalho, na saúde e na segurança social dos trabalhadores, por meio da legislação trabalhista, acidentária, sanitária e securitária. Isso significa que os trabalhadores conseguiram transformar suas precárias condições de vida e de trabalho numa questão social ao darem visibilidade política às suas necessidades coletivas. Todo esse processo informa sobre o surgimento da intervenção estatal na esfera do trabalho [...] (MOTA, 2000, p. 169).

Nesse processo, a Previdência Social como política pública implementada pelo Estado, passa a ser, também, espaço sócio-ocupacional do Serviço Social. Entretanto, de acordo com Yamamoto e Carvalho (1998, p. 293):

a progressiva incorporação do Serviço Social nos diversos Institutos e Caixas de Pensões e aposentadorias, apesar de institucionalizada em 1944 [...] se fará de forma heterogênea e em ritmo bastante lento, assim como é desigual a estrutura, o desenvolvimento e os benefícios prestados por cada instituição. Dependerá, em parte, para sua implantação, das características da burocracia de cada organismo e do campo e espaço que os assistentes sociais serão capazes de abrir e ocupar.

O Serviço Social atua, num primeiro momento, com um discurso de “humanização” das grandes máquinas burocráticas, já que a Previdência havia sido instaurada de forma mecânica, ainda distante dos trabalhadores. O objetivo reclamado pelos primeiros assistentes sociais era “humanizá-la, dar-lhe conteúdo social, conciliar a máquina administrativa com a massa segurada, incorporando-a a instituição” (IAMAMOTO e CARVALHO, 1998, p. 294).

Inicialmente, o ingresso do Serviço Social terá como objetivo a reprodução das normas institucionais e o controle normativo sobre os trabalhadores, bem como legitimar as exigências burocráticas do poder institucional (Brasil, Matriz... 1994, p. 7).

Cronologicamente, foi em 1942, que ocorreu a primeira experiência oficial de implantação do Serviço Social: Seção de Estudos e Assistência Social no IAPC. Em 1944, além da já citada institucionalização do Serviço Social na Previdência, tem-se a autorização para a implantação do Serviço Social nos IAPs e CAPs. Em 1945 acontece a organização de cursos intensivos de Serviço Social para os funcionários dos IAPs e CAPs. Em 1948, ocorreu a oficialização do Serviço Social no IAPC em São Paulo e a adoção do Serviço Social nas instituições de Previdência: assistência complementar – através do Ofício Circular n.º 250 do Departamento Nacional da Previdência Social (DNPS). Esse ofício deixa claro que cumpre a esse Departamento “orientar, coordenar e estimular essa espécie de atividade, que se apresenta como de máxima importância para o futuro da Previdência Social”. O Serviço Social, conforme a referida Portaria, deveria prestar aos segurados e beneficiários “assistência complementar”, de acordo com as necessidades individuais dos segurados e as possibilidades de cada instituição. Essa “assistência complementar” compreendia as seguintes atividades:

orientação para o melhor processamento dos benefícios e facilidade para obtenção de documentos, tutelas, curatelas, realização de casamento, registros de nascimento etc.; orientação e educação social nos conjuntos residenciais ou nas casas individuais dos segurados, financiadas pela instituição e nos serviços de assistência médica, de conformidade com o que as circunstâncias indicarem em cada caso; encaminhamento de segurados ou beneficiários, doentes e necessitados a outras instituições assistenciais públicas e previdenciárias, quando não esteja no âmbito legal da Previdência Social o respectivo amparo, no caso concreto; o estudo e exame dos casos individuais de desajustamento dos segurados e beneficiários e seu acompanhamento por meio de visitas periódicas e registro em fichas reservadas; cumprindo notar, porém, que tudo isto deverá ser feito sem tirar a iniciativa do próprio segurado ou beneficiário, somente como função supletiva ou de ajuda, quando evidenciada a

dificuldade ou impossibilidade de agir da parte deles (SILVA, 2011, p. 21-22).

O Serviço Social previdenciário, em sua gênese, foi concebido como assistência complementar, como um “apoio à solução dos problemas dos *desajustamentos* sociais” (SILVA, 2011, p. 21). Em 1950 foram formadas seções ou turmas de Serviço Social nas Delegacias Regionais dos IAPs. Já em 1960 tem-se definição de assistência complementar através da Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS. Em 1965 são detalhadas as Normas Gerais para o Serviço Social nas Instituições de Previdência Social⁸⁶, “enunciando os conceitos de instituição, serviço próprio, setor, unidade executiva, centro social, agência de família, cliente e clientela, e ajuda supletiva” (SILVA, 2011, p. 24). Nesta perspectiva, a concepção de Serviço Social permanece como

assistência complementar que através de métodos, instrumentos e técnicas próprias: I – atende aos beneficiários carentes de ajuda, *individualizando* e tornando humanas suas relações com a Instituição na concessão e manutenção das prestações asseguradas pela Lei; II – contribui pela atuação junto aos setores da Instituição incumbidos das prestações, para que estas não tenham apenas caráter paliativo, mas sejam real fator de *ajustamento social*; III – previne e corrige *desajustamentos* através de atuação direta na família, no trabalho e na comunidade (Brasil, Resolução MTPS n. 1081/65, de 26/10/65).

Nesse período, reserva-se ao Serviço Social a assistência complementar, ou seja, a realização 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: Serviço Social de família, Serviço Social do trabalho, Serviço Social na comunidade, centros sociais, pesquisa social, assistência jurídica e ajuda supletiva (SILVA, 2011). Em 1966, conforme já referenciado nesse trabalho, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), unificando e uniformizando a concessão de benefícios e serviços, significando, assim, uma importante conquista rumo à universalização da Previdência, sendo também nesse momento que ocorre a expansão do Serviço Social na Previdência. Nesse contexto, a atuação profissional foi ampliada para os espaços de planejamento, supervisão e execução da instituição.

Netto (1998) refere que, a partir de 1966-1967, o Estado reformula os espaços sócio-ocupacionais dos assistentes sociais, na abertura de uma série de reformas que,

⁸⁶ Ato Normativo n. 27, aprovado pela Resolução n. 1.081/65 do MTPS/DNPS, de 26/10/65.

atingindo primeiramente o sistema previdenciário⁸⁷, alteraria o conjunto de instituições e aparatos governamentais através dos quais se interfere na questão social.

Esta reformulação foi tanto organizacional quanto funcional: não implicou só uma complexificação (a que correspondeu uma vaga de burocratização) dos aparatos em que se inseriam os profissionais; acarretou, igualmente, uma diferenciação e uma especialização das próprias atividades dos assistentes sociais, decorrentes quer do elenco mais amplo das políticas sociais, quer das próprias sequelas do modelo econômico. Promovida aquela reformulação em escala nacional e sob a ótica centralizadora do Estado de Segurança Nacional, ela atravessou de ponta a ponta o mercado estatal de trabalho dos assistentes sociais: a sua nova inserção nos chamados serviços públicos viu-se universalizada no espaço nacional – aqui a reformulação organizacional e funcional supôs também uma extensão quantitativa da demanda dos quadros técnicos de Serviço Social (NETTO, 1998, p. 121).

Nesse período, o Serviço Social atuava em programas voltados para o esclarecimento e acesso aos direitos previdenciários e de assistência social, com forte apelo assistencialista, através da ajuda supletiva em resposta a situação sócio-econômica vivenciada pelo país, expresso pelo Plano Básico de Ação - PBA. Estas políticas de cunho assistencial agiam de forma compensatória, amenizando o rebaixamento salarial e visando desmobilizar os movimentos reivindicatórios (Brasil, Matriz...1994).

O Serviço Social, como resposta às demandas existentes no período de 1972 a 1978, teve sua intervenção pautada no Plano Básico de Ação – PBA – Resolução INPS n. 401.4., de 7 de fevereiro de 1972, sob a influência do modelo psicossocial e da matriz funcionalista, que foi sistematizado no “seminário de teorização do Serviço Social”, realizado em Araxá (MG), em 1967, do qual resultou o denominado documento de Araxá. A diretriz fundamental do PBA era desenvolver programas de assistência social como elemento compensatório visando à desmobilização reivindicatória dos trabalhadores, devido à situação sócio-econômica vivenciada pelo país (SILVA, 2011).

Outro momento importante para o Serviço Social ocorre no período da unificação da Previdência em 1966, até a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS em 1977, marcado pela participação do Serviço Social

⁸⁷ Parece-nos fundamental, para um tratamento exaustivo deste instante crucial das conexões entre a ditadura e a profissão, uma análise em profundidade do processo de unificação das instituições previdenciárias, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Fonte importante para este tratamento observa que o instrumento legal que o instaurou é considerado ainda hoje, pelos tecnocratas, como a maior reforma da América Latina na administração pública (Simões, 1986 *apud* NETTO, 1998, p. 52).

em todas as esferas institucionais: planejamento, supervisão e execução. Nesta época, o plano de ação do Serviço Social fundamentava-se na concepção teórico-metodológica funcionalista inserida no modelo psicossocial, com a influência da perspectiva desenvolvimentista, assistencial, técnica e burocrática.

O Serviço Social, como profissão inserida na divisão sócio-técnica do trabalho traz, nas marcas de sua trajetória histórica, o imbrincamento com diversos cenários e lutas da sociedade brasileira, mantendo, porém até a década de 70, uma posição predominantemente tradicional e reprodutora da ordem social. A partir de então, o seu processo de renovação vai assimilar novas teorias, ainda que de forma eclética e as preocupações do Serviço Social vão estar voltadas para a eficiência técnica e para o processo de modernização que era o discurso dominante da ordem ditatorial imposta desde 1964 (SANTANA, 2000, p. 81).

Também no período de 1966 a 1977, criam-se os Centros de Serviço Social na Previdência que funcionavam com autonomia técnica, administrativa e financeira, entretanto, com a criação do SINPAS, demarca-se um novo momento para o Serviço Social na Previdência, ocasião em que são extintos os Centros de Serviço Social e a transferência dos programas de atendimento ao excepcional e idoso para a LBA, iniciando, portanto, a caracterização do caráter de seguro social. Isto, de um lado, significou perda do espaço conquistado, ou seja, o lócus próprio do Serviço Social e, do outro, a programação executada, como também a perspectiva de exclusão da profissão na área previdenciária, com a passagem de programas da área de assistência para a LBA, que só não ocorreu em razão da luta de servidores da Coordenadoria Nacional do Serviço Social, que contava com assistentes sociais de expressividade no meio profissional (SILVA, 2011).

Diante desta situação, o Serviço Social envereda pela busca por novo espaço profissional no interior da Previdência enquanto unidade prestadora de serviços, sendo nesta atitude proativa que se determina a elaboração do Plano Básico de Ação do Serviço Social - PBA – 1978 – Resolução INPS n. 064.2., que coloca como objeto de ação “*o homem nas suas dificuldades de relação com a Previdência*”, sendo, atribuição do assistente social, interferir no sentido de introduzir modificação para melhor integrá-lo ao sistema previdenciário. Reafirma-se o modelo psicossocial e o funcionalismo - acrítico, a-histórico e fragmentado, desprovido, enfim, da análise de totalidade das relações sociais - marcado por uma ação político-pedagógica com orientação individualista e psicossocial. Neste contexto, Braga e Cabral (2007, p. 41) afirmam que o Serviço Social tinha

a prestação e ou administração de serviços concretos como principal referência material, ao mesmo tempo em que reforça e contribui para o ocultamento dos processos de racionalização desses serviços, nos limites do padrão burocrático do assistencialismo implementado pela ditadura militar.

O Plano Básico de Ação do Serviço Social vigorou de 1978 a 1991 sem nenhuma alteração, apesar de que, naquele contexto, o Serviço Social brasileiro já apresenta uma ruptura de caráter teórico e prático-política com sua herança tradicional⁸⁸.

[...] a categoria conseguiu dar importantes passos no sentido de ultrapassar uma visão doméstica, familiar e consensual das relações profissionais. As polêmicas teóricas e políticas foram estimuladas, contribuindo para o desenvolvimento de uma visão essencialmente crítica nesta órbita profissional (IAMAMOTO, 2008, p. 235).

Apesar da categoria ter conseguido avançar em relação a herança tradicional, a princípio, o Serviço Social na Previdência não teve uma efetiva participação nesse processo teórico e político, apresentando, apenas, algumas mudanças quanto ao tecnicismo – “refere-se ao abuso da tecnicidade, ou seja, o uso excessivo ou a supervalorização dos aspectos técnicos de algo, muitas vezes em detrimento do conjunto dos outros aspectos que possam caracterizá-lo” (NETTO e BRAZ, 2008, p. 38) - tendência adotada nesse período por segmentos profissionais em vários espaços profissionais no âmbito das políticas sociais. A prática profissional do Serviço Social no INSS ainda era marcada pelo tradicionalismo e burocratizada, sem a preocupação com a qualificação e a supervisão profissional, gerando a formação de uma “cultura profissional rotineira, internista e tarefeira, que se corrobora pela forma como o Serviço Social adentrou-se nos Postos por uma imposição institucional e não por uma demanda populacional” (Brasil, Matriz...1994).

Destaca-se que, nos primeiros anos da década de 1990, começava a ser implantada a proposta de mudança organizacional do INSS, efetuando alterações no fluxo dos setores, incentivando a multifuncionalidade do trabalhador público, que deveria modernizar-se para não ser descartado. Anteriormente a este processo,

⁸⁸ Para uma análise desse discurso e ação, cf. Santos (1994) e Ianni (1981).

Sugerimos entender como Serviço Social *tradicional* “a prática empirista, reiterativa, paliativa e burocratizada” dos profissionais, parametrada “por uma ética liberal-burguesa” e cuja teleologia consiste na correção – desde um ponto de vista claramente funcionalista – de resultados psicossociais considerados negativos ou indesejáveis, sobre o substrato de uma concepção (aberta ou velada) idealista e/ou mecanicista da dinâmica social, sempre pressuposta a ordenação capitalista da vida como um dado factual ineliminável (NETTO, 1998 *apud* NETTO, 1981, p. 117-118).

iniciaram-se estudos das normas e regulamentos visando à elaboração de “modelos conceituais” nos diversos setores institucionais, sob o argumento da necessidade de modernização do sistema (MOREIRA, 2005).

Esse processo possibilitou a criação de espaços de discussão que foram potencializados pelos assistentes sociais do INSS, agora já sob os influxos no processo de renovação do Serviço Social e pelo próprio movimento de organização sindical na Previdência Social. Desta forma, a intervenção do assistente social no INSS, irá redefinir e reconstruir seus referenciais, aproximando-se da vertente hegemônica no debate no interior da categoria. Naquele contexto, ocorreram diversos debates que culminaram, em 1991, na elaboração de um documento único - “*Novo Modelo Conceitual do Serviço Social*” - que serviu de base para a elaboração da Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social, articulado à perspectiva da “intenção de ruptura”.

3.4) MATRIZ TEÓRICO METODOLÓGICA: A AFIRMAÇÃO PROFISSIONAL NA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS

Nos primeiros anos da década de 1990, os assistentes sociais começam a questionar a intervenção do Serviço Social no âmbito da Previdência, realizando uma análise da atuação do Serviço Social, ou seja, segundo Moreira (2006, p. 106), começam a “discutir possibilidades de elaborar respostas profissionais que transparecessem o compromisso com a Previdência pública, redistributiva, de qualidade e com a participação dos trabalhadores”. A partir desse processo e da articulação da categoria, o exercício profissional do Serviço Social é redefinido, o que contribui para, em 24 de julho de 1991, o Art. 88⁸⁹ da Lei nº 8.213⁹⁰ definir, nos marcos

⁸⁹ Art. 88. Compete ao Serviço Social esclarecer junto aos beneficiários seus direitos sociais e os meios de exercê-los e estabelecer conjuntamente com eles o processo de solução dos problemas que emergirem da sua relação com a Previdência Social, tanto no âmbito interno da instituição como na dinâmica da sociedade.

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

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

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

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

atuais, a competência do Serviço Social na Previdência, no campo do esclarecimento dos direitos sociais, dos meios de exercê-los e do estabelecimento conjunto com os beneficiários quanto à solução de problemas, tanto na sua relação com a instituição como na dinâmica da sociedade.

Cartaxo e Cabral (2011) ressaltam que a definição dessas competências foi um avanço para o Serviço Social, quanto às suas ações, quanto à posição que ocupava na organização – como uma das prestações de serviços previdenciários – superando a posição de “*atividade complementar*”, contida na LOPS (1960).

Dessa forma, a ação prioritária do Serviço Social pauta-se “na ótica da inclusão social e da cidadania, contribuindo para a formação de uma consciência coletiva de proteção social, com a participação dos trabalhadores no controle efetivo desta política” (MOREIRA, 2003, p. 54).

Yazbek (2011) refere que esse novo paradigma, baseia-se na nova concepção de profissão na Previdência Social, em um novo entendimento sobre política previdenciária, referencia-se nas novas bases ético-legais da profissão.⁹¹

Em contraposição a direção política-ideológica estabelecida pelo art. 88 da Lei 8.213/91 às competências do Serviço Social no INSS, é aprovado o Decreto 611 de 1992⁹² que regulamenta a supracitada Lei. Este decreto “não acompanha as competências definidas na lei, evidenciado flagrante contradição” (MOREIRA, 2005, p. 105). Esta contradição foi questionada pela Divisão de Serviço Social, na época, mas não houve a reversão.

Art. 208. O Serviço Social visa prestar ao beneficiário orientação e apoio nos problemas pessoais e familiares e a melhoria da sua inter-relação 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 (Decreto 611/92).

⁹⁰ A Lei 8.213 de 24/07/1991 dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

⁹¹ As bases ético-legais da profissão são: A Lei de regulamentação da profissão (8662, de 7/6/93) e o Código de Ética aprovado em 13 de março de 1993 pela resolução do CFESS n. 273/93. O debate em curso na época, também, vai influenciar a formação profissional e a reforma curricular desencadeada pela Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS, que impulsionou a revisão curricular de 1982 e as atuais Diretrizes Curriculares (1996), comprometidas com o projeto ético-político profissional.

⁹² Esse decreto foi revogado pelo decreto 2.172 de 05 de março de 1997 que, por sua vez, foi revogado pelo decreto 3048 de 06 de maio de 1999 (aprova o Regulamento da Previdência Social).

Nesse contexto, iniciou-se a discussão sobre uma proposta teórico-política para orientar o trabalho do Serviço Social no INSS, o que expressou a intenção de mudanças, tendo em vista a defesa intransigente da política previdenciária como direito social. Entende-se que o trabalho profissional materializa-se como instrumento de resgate, de concepções e de conceitos importantes que direcionam para a consolidação e ampliação dos direitos, “tendo clareza da direção social dada ao trabalho profissional” (MOREIRA, 2005, p. 111). Diante disso, tinha-se a necessidade de um novo fazer profissional, embasado em uma nova perspectiva, crítica, comprometida com a transformação e com a defesa dos direitos da população usuária, contrária a visão até então vigente.

Esse movimento interno dos assistentes sociais na Previdência Social é impulsionado pela aprovação da Resolução/INSS nº 41/91 da presidência do INSS, com a aprovação do Plano de Modernização que foi desenvolvido através de vários projetos que integram o referido plano, dentre eles, deve-se destacar o “Projeto 24”, denominado “Modelo Conceitual de Benefícios e Serviços Previdenciários”. Este projeto fez parte do plano de reestruturação do INSS, com o objetivo de modernizar a instituição na perspectiva empresarial, contando com recursos financeiros suficientes para cobrir as despesas com deslocamento de pessoal, necessários à sua elaboração. Na equipe básica do Serviço Social as estratégias principais foram:

- O incentivo à elaboração de uma proposta de trabalho coerente com o artigo 88 da Lei 8213/91 e com a participação dos assistentes sociais supervisores e executores;
- O estabelecimento de alianças entre os assistentes sociais, a nível local e regional, para quebra das propostas de trabalho emergentes que preconizavam a manutenção do paradigma psicossocial;
- A inclusão da professora Ana Maria Cartaxo na equipe básica, responsável pela sistematização da proposta a nível nacional;
- A discussão da proposta do Serviço Social e o estabelecimento de alianças com outros profissionais participantes do Projeto 24 para defesa e aprovação da mesma na reunião plenária (MOREIRA, 2005, p. 107).

O projeto 24 compreendia as linhas de benefícios, Perícias Médicas, Reabilitação Profissional e Serviço Social. Aproveitou-se esse espaço para repensar a prática do Serviço Social.

A demanda institucional possibilitava a criação de espaços de discussão, em âmbito regional e nacional, que foram usados estrategicamente pelos assistentes sociais do INSS. [...]. Os Estados foram mobilizados através dos assistentes sociais para que eles realizassem encontros, debates, estudos, em âmbito regional, e que nesses espaços fossem discutidas a possibilidade e a viabilidade da

construção de uma nova matriz, que possibilitasse romper com a linha tradicionalista, arcaica do Serviço Social, no sentido de redimensionar a profissão no campo previdenciário numa perspectiva crítica (MOREIRA, 2005, p. 106).

Diante das possibilidades que se abriam, o Serviço Social previdenciário empreendeu uma série de debates, que expressavam a intenção de mudanças. Estes debates culminaram na elaboração de um documento único que deu direção social ao novo projeto do Serviço Social. A síntese dessas discussões resultou num documento intitulado “*Novo Modelo Conceitual do Serviço Social*”, em 1991, que serviu de base para a elaboração da Matriz Teórico-Metodológica que avança na ruptura:

com a linha de ideologização adotada no Plano Básico de Ação – PBA – 1978, construindo uma proposta dentro de outro patamar de reflexão de outras bases ético-legais, fundamentos, estratégias e ações norteadas por princípios concretos da realidade que exige do profissional o enfrentamento do desafio de novas respostas. Elas fluem de como se dá a Previdência Social enquanto direito do trabalhador, um direito constitucional. Assim, lida com noções históricas, sociais, econômicas, políticas, partindo-se de uma realidade ao tratar-se de questões objetivas, históricas, espaciais, brasileiras e de políticas do trabalhador (Brasil, Matriz... 1994, p. 7).

O documento Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social, publicado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, do Ministério da Previdência social – MPS, em 1994, apresenta uma nova concepção, um novo paradigma para o Serviço Social nesse espaço sócio-ocupacional, reestruturando seu fazer profissional embasado em “uma opção clara e fundamentada pelos princípios democráticos que buscam recuperar e resgatar o exercício da cidadania e do direito” (Brasil, Matriz... 1994, p. 7).

Yazbek (2011, p 116) ressalta que esse novo paradigma, emergente desde 1991, surge como contraposição à proposta funcionalista que anteriormente orientava a prática profissional dos assistentes sociais na Previdência Social e dessa forma “vai travar o embate com as forças institucionais conservadoras e caminhar na direção de uma prática renovada, constituída a partir de uma apreensão crítica da realidade.” Nesse sentido, a Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social apóia-se no método crítico dialético, na análise da realidade social sob a perspectiva da totalidade, compreendendo a Previdência Social como política pública de proteção social, de caráter universalizante e comprometida com os trabalhadores. “Uma posição que

emerge da prática, realimenta-se na teoria para estar caminhando na direção de uma nova prática, e que, portanto, contém um poder dialético” (Brasil, Matriz...1994, p. 7).

Yazbek (2011) aponta que a Matriz se vinculou à perspectiva de transformação e se articulou diretamente ao projeto ético-político do Serviço Social, quando possibilitou ao profissional do INSS a articulação do seu fazer profissional com a busca de um projeto societário mais justo e igualitário.

[...] a busca de um novo pensar e fazer profissional para o Serviço Social na Previdência Social, nos anos 1990, representou uma busca de ruptura com uma prática profissional conservadora [...] o caráter político da proposta, apoiada em um referencial crítico dialético, levou os assistentes sociais do INSS a avaliar sua trajetória na instituição previdenciária e a redefinir seu exercício, buscando uma nova identidade comprometida com o projeto hegemônico da profissão e com os direitos sociais de seu público alvo. O compromisso de ruptura com o “modelo tradicional” de prática levou a uma profunda avaliação da experiência acumulada ao longo de muitos anos e à construção de novos referenciais teórico-metodológicos e técnico-operativos para orientação do exercício profissional (YAZBEK, 2011, p. 134).

A entrevistada I reafirma a direção social da Matriz em relação ao projeto profissional da categoria:

considero a Matriz não apenas um ideário, consubstanciada em seus princípios, a nortear nossas ações, mas uma ferramenta fundamental na sistematização de nossa prática profissional e formulação de estratégias para reafirmação do nosso projeto ético, político e profissional. A Matriz consolidou uma mudança de paradigma e um novo pensar e fazer profissional.

Com base no pensamento de Yazbek (2011), a Matriz expressou e expressa uma posição teórico-metodológica que modificou o fazer profissional do Serviço Social na Previdência:

a ação prioritária do Serviço Social está voltada para assegurar o direito, quer pelo acesso aos benefícios e serviços previdenciários, quer na contribuição para a formação de uma consciência de proteção social ao trabalho com a responsabilidade do Estado (Brasil...Matriz, 1994, p. 15).

Devido ao contexto de contra-reforma, de “*desmonte do público*” que estava em curso no país, a Previdência Social, como política de Seguridade Social, garantida constitucionalmente, por um lado, acarretou em ampliação dos direitos, em

universalização da cobertura, tornando equânimes os regimes urbano e rural e o Estado como responsável por organizar a Seguridade. Por outro lado, na prática ocorreu certa redução nos direitos previdenciários “expressos no aumento da carência para fins de aposentadoria e na desvinculação dos benefícios do salário mínimo” (Brasil, Matriz... 1994, p. 12). Além dessas questões, questionou-se a redução do papel do Estado como gestor destas políticas e a transferência para o setor privado de algumas de suas funções (YAZBEK, 2011). Diante desse contexto, o debate e suas polarizações levaram o Serviço Social no INSS a se posicionar na perspectiva de afirmação e defesa de direitos sociais dos usuários. O resultado desse posicionamento está expresso na Matriz.

[...] essa polarização exige do Serviço Social um posicionamento profissional consoante com a afirmação dos direitos sociais como fundamentais à efetividade da cidadania. Isto se traduz num modelo de Previdência que reafirme o seu caráter público, de real universalidade, descentralizado, democrático, redistributivo, que garanta a manutenção digna do trabalhador e de sua família, sob o controle dos usuários (Brasil, Matriz... 1994, p. 13).

A nova conduta do Serviço Social buscava construir um novo fazer profissional, respaldado num referencial teórico-metodológico que atentava para a necessidade do compromisso para a efetivação dos direitos sociais e para articulação com os movimentos sociais. Nesse sentido, a Lei Previdenciária dispôs que

compete ao Serviço Social esclarecer junto aos beneficiários seus direitos sociais e os meios de exercê-los e estabelecer conjuntamente com eles o processo de solução dos problemas que emergirem da sua relação com a Previdência Social, tanto no âmbito interno da Instituição como na dinâmica da sociedade" (artigo 88 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991). Por essa lei, o Serviço Social adquire o caráter de serviço e tem sua ação prioritária voltada para assegurar aos usuários os seus direitos sociais (Brasil, Matriz... 1994, p. 18).

A Matriz (1994, p. 19), ao reforçar o compromisso com os interesses da classe trabalhadora nas suas ações profissionais, estabelece como objetivos⁹³:

a) implementar a Política Social Previdenciária sob a ótica do direito social e da cidadania contribuindo para viabilizar o acesso aos benefícios e serviços previdenciários e garantir as demandas e reivindicações da população;

⁹³ Pela importância do documento da Matriz, utiliza-se aqui várias referências, quase na íntegra.

b) contribuir para a formação de uma consciência coletiva de proteção ao trabalho no âmbito da Previdência Pública em articulação com os movimentos organizados da sociedade.

O Serviço Social na Previdência definiu estratégias para viabilizar a proposta contida na Matriz, entre elas destaca-se:

a) capacitar permanentemente o profissional de Serviço Social, através da reciclagem de sua formação, possibilitando a ampliação de uma visão crítica da prática profissional e instrumentalizando para as ações profissionais alicerçadas nessa nova linha teórico-metodológica;

b) buscar a participação mais ampla no meio profissional - cursos promovidos pelas universidades, órgãos da categoria e fóruns técnicos específicos;

c) conhecer as condições objetivas e cotidianas da população usuária, a partir de sua inserção na relação de produção, identificando suas demandas com vistas a implantação das ações do Serviço Social;

d) conhecer as demandas e reivindicações previdenciárias dos movimentos populares organizados através da aproximação com os mesmos, bem como os diversos projetos previdenciários postos em discussão na sociedade;

e) estabelecer programas e projetos estaduais com base na realidade regional a fim de definir as prioridades de ação profissional, fundamentada numa linha teórico-metodológica e formas de avaliação das mesmas.

Os pressupostos da Matriz exigem o conhecimento de categorias teóricas que permitam estabelecer relações entre a particularidade da política previdenciária e as transformações da sociedade brasileira e do mundo capitalista.

Entender a trajetória da política previdenciária como fruto da correlação de forças da sociedade, ora favorecendo a expansão dos direitos, quando os trabalhadores estão mobilizados, ora atendendo à lógica do capital, imperando a restrição aos direitos conquistados, aponta para a necessidade de socializar as informações, desmistificar o aparato e o poder institucional e incentivar, na sociedade, o debate sobre os rumos da política previdenciária, particularmente, nas entidades de organização dos trabalhadores (MOREIRA, 2005, p. 106).

Dessa forma, a Matriz apresenta três principais ações profissionais, que visam dar concretude aos objetivos propostos:

1) Socialização das Informações Previdenciárias:

Os usuários e a sociedade desconhecem seus direitos e a lógica como estes se estruturam e os procedimentos para exercê-los. Dessa forma, esses direitos não são usufruídos. Na Previdência, este movimento representa

de um lado, a exclusão dos desempregados e trabalhadores informais, e do outro, a exclusão do próprio contribuinte pela lógica burocrática que se apresenta através de uma legislação complexa, cifrada, incompreensível para a maioria da população (Brasil... Matriz, 1994, p. 23).

Ao socializar as informações previdenciárias constitui um processo democrático e político a fim de informar aos usuários o real significado das políticas sociais, a lógica a partir da qual se originam e se estruturam na sociedade capitalista, assim como os meios e condições de acessá-las (YAZBEK, 2011).

Destaca-se que a socialização das informações previdenciárias é uma informação de qualidade que se diferencia da simples orientação previdenciária porque é transmitida sob a ótica do direito social e da proteção ao trabalho; particulariza os sujeitos individuais e coletivos a partir de sua realidade imediata vinculando-a com a totalidade; estabelece-se numa relação horizontal entre o saber do assistente social (profissional, institucional, de leitura de totalidade) e o saber do usuário, expresso em suas demandas e reivindicações; e exige a construção de espaço de discussão, debate, análise e proposições que possibilite o nível de reflexão e crítica. É um processo dinâmico de construção e de politização das questões (Brasil... Matriz, 1994, p. 23).

Silva (2001, p. 114) aponta que o processo de socialização também deve ter por “referência inicial a realidade imediata do usuário, expressa pelas demandas que este apresenta e pelo perfil sócio-econômico e político”.

Conforme a Matriz, socializar as informações supõe a identificação das condições objetivas cotidianas do usuário, a partir de suas demandas, o conhecimento de questões particulares como expressão da totalidade, a análise dos aspectos sociais relevantes do usuário, a legislação previdenciária e os dados institucionais, são fundamentais para elaboração do parecer social.

2) Ações de Fortalecimento do Coletivo

Configuram-se em espaços coletivos de discussão, de situações concretas vivenciadas no âmbito da Previdência e proteção ao trabalho, possibilitando a potencialização do coletivo. Podendo ocasionar o desdobramento de outras questões, contribuindo para o fortalecimento da consciência do coletivo no encaminhamento de reivindicações (Brasil... Matriz, 1994).

Moreira (2005) destaca que essas ações se constituem em um desafio, na medida em que muitos profissionais, principalmente de outras categorias, apresentam resistência em trabalhar com o coletivo, comprometendo essas ações que em sua maioria dependem do trabalho interdisciplinar.

É através da construção, acumulação, publicização e democratização das informações e análise sobre o movimento da realidade social e sobre a realidade específica com a qual trabalha é que o profissional se qualifica e se organiza para participar crítica e conscientemente, nesse processo de ação/reflexão junto aos segmentos populares (MOREIRA, 2005, p. 115).

3) Assessoria

Trabalho técnico, sistemático, voltado para os movimentos organizados da sociedade, podendo estender-se aos municípios e estados, conforme possibilidades técnico-institucionais, visando instrumentá-los em relação à política previdenciária, inclusive podendo contribuir na elaboração de propostas alternativas. É essencial o conhecimento da realidade dos movimentos sociais a serem assessorados, respeitando-os enquanto organizações autônomas e independentes.

Outra dimensão relevante apontada na Matriz se refere aos instrumentos e técnicas “vinculados a uma concepção teórica que lhes dá direção, intencionalidade (contrário à neutralidade), constituindo-se como fundamentais a viabilização das estratégias propostas.” Dessa forma, as entrevistas, as visitas domiciliares, a abordagem junto às populações, as dinâmicas de grupo, palestras, seminários, bem como o parecer social, pesquisa e recursos materiais estão direcionados neste documento pelo método histórico-dialético (Brasil... Matriz, 1994, p. 25).

Entre os instrumentos e técnicas utilizados pelo Serviço Social no INSS destacam-se o parecer social, a pesquisa social e os recursos materiais.

1) O parecer social é entendido como a opinião profissional do assistente social, com base na observação e estudo de uma dada situação, fornecendo elementos para a concessão de um benefício, recurso material e decisão médico-pericial (Brasil... Matriz, 1994, p. 25-26).

Yazbek (2011) destaca que o parecer deve ser elaborado de acordo com a perspectiva do direito social e da inclusão dos usuários na concessão dos benefícios. Para tanto, poderá valer-se de recursos técnicos, como observação, entrevistas, visitas domiciliares, etc. O parecer social deve ser conclusivo quanto à opinião do profissional sobre a situação analisada: dependência, situação econômico-social e implicação social da doença (Brasil... Matriz, 1994).

2) os recursos materiais: é um instrumento que deve ser utilizado para o acesso aos direitos previdenciários e o atendimento de situações emergenciais, constituindo-se como direitos sociais. De acordo com a Matriz:

compreende-se a assistência no âmbito da política previdenciária como recurso ao acesso aos bens e serviços dessa política, devendo ser utilizado pelo profissional de Serviço Social como estratégia política, sob a ótica da cidadania, diferenciando-se do assistencialismo, como mecanismo atenuador do conflito e direcionado à subalternidade de expressivos segmentos da sociedade (Brasil... Matriz, 1994, p. 30).

3) A pesquisa social: como uma forma de “articulação teoria-realidade, de busca e construção de conhecimento dos fenômenos sociais em sua totalidade, possibilitando um conhecimento crítico e interpretativo da realidade (Brasil... Matriz, 1994, p. 27).

A Matriz elenca várias estratégias, dentre as quais, destaca-se, a capacitação constante dos profissionais e a articulação junto aos setores institucionais e movimentos sociais organizados, sendo que a configuração de estratégias, tendo clareza da correlação de forças presente em cada momento histórico, é um elemento fundamental para a viabilização da proposta ensejada.

A Entrevistada I aponta que, ao longo de sua trajetória histórica, a Matriz inspirou e potencializou projetos de caráter regional e nacional, tais como:

projeto de atenção ao Contribuinte Individual, Projeto de Atenção à Saúde do Trabalhador Rural e Projeto Voltado às Vítimas do Processo de Hemodiálise etc; estímulo ao processo de capacitação continuada da categoria: projetos de capacitação, Planos de Ação, Educação Continuada, supervisões por pólos e in loco, intercâmbio com universidades etc.; estratégias de visibilidade de nossas ações e projetos profissionais.

A maioria das entrevistadas destaca que, ainda hoje, a Matriz permanece sendo um documento importante para nortear suas ações e projetos, porém destacam que a Matriz já não está sendo utilizada como antes pelos profissionais, além de não estar sendo divulgada nos espaços intra e extra-institucionais.

Apesar dos avanços percebidos na trajetória do Serviço Social na Previdência, o que proporcionou a elaboração de um documento tão abrangente quanto a Matriz que redirecionou o trabalho em consonância com o projeto ético-político profissional, a correlação de forças capitaneada pela conjuntura recessiva dos anos 1990 interrompeu este processo. Com a introdução do neoliberalismo no cenário brasileiro,

iniciaram-se os processos de contra-reforma do Estado e da Previdência Social, provocando rebatimentos no trabalho do assistente social neste espaço sócio-ocupacional.

3.5) A CONTRA-REFORMA DA PREVIDÊNCIA E OS IMPACTOS NO TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL

No interior da categoria profissional, os rebatimentos conjunturais foram preponderantes para os desafios encontrados pelo Serviço Social no âmbito da Previdência Social. Enquanto o Serviço Social, como categoria profissional passava por um processo de maturidade profissional, o contexto brasileiro era de adesão ao neoliberalismo, de destituição do Estado e perda de direitos. Esse cenário impôs muitos limites ao exercício profissional, que se encontrava na “contra-corrente” desse processo, inscrito na denúncia e nas ações de resistência à contra-reforma do Estado em todos os espaços na sociedade, pois a partir da contra-reforma do Estado o INSS foi reestruturado⁹⁴.

Esta reestruturação atingiu o espaço sócio-ocupacional do assistente social. Significativamente a reforma da Previdência⁹⁵ [...] reduziu a esfera pública, com a intenção de sustentar a utilização e a permanência do fundo público que, manietado aos interesses do capital, concretiza a primazia do econômico sobre o social, da focalização sobre a universalização, da privatização/mercantilização sobre a estatização dos direitos sociais. Houve, portanto, uma inversão dos princípios da Seguridade Social estipulados pela Constituição Federal de 88, ao prevalecer a lógica restritiva do seguro social, que extingue os benefícios de caráter assistencial⁹⁶, introduz o sistema de financiamento por capitalização, abrindo espaço para a Previdência Complementar Privada (CARTAXO e CABRAL, 2011, p. 161-162).

⁹⁴ A reestruturação do INSS consta dos seguintes documentos: Decreto nº 3.048, de 06/05/99, que aprova o Regulamento da Previdência Social; Decreto nº 3.081, de 10/06/99, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do INSS, e dá outras providências; Portaria nº 6.247, de 28/12/99, que aprova o Regimento Interno do INSS (CARTAXO e CABRAL, 2011, p. 161).

⁹⁵ Refiro à reforma concretizada a partir da Emenda Constitucional nº 20.

⁹⁶ A Previdência Social tinha como um dos benefícios o amparo previdenciário, constante da Lei 6.179/74. Em cumprimento, concedia tal benefício aos idosos a partir de 70 anos, ou inválidos, sem direito à aposentadoria pelo Instituto Nacional de Previdência Social – INPS – que, em 12/1990, torna-se INSS-, ou aos que não haviam contribuído, ou perdido o direito de segurado e não tinham condições de sobrevivência (CARTAXO e CABRAL, 2011, p. 161).

Para as autoras a reforma da Previdência atingiu duplamente o Serviço Social: em primeiro lugar, afetou suas dimensões teórico-metodológicas e técnico-operacionais e, em segundo, as próprias condições do assistente social como trabalhador social e assalariado, sustentado na análise dos itens 3.1 e 3.2 desse estudo. Pode-se perceber essas questões na fala das entrevistadas que citam mudanças significativas nessas duas dimensões, conforme será analisado ao longo desse item.

[...] para o Serviço Social a reforma da Previdência trouxe impactos de ordem teórico-metodológicas e técnico-operacionais com rebatimentos inclusive na condição do profissional enquanto trabalhador no espaço sócio-ocupacional do INSS dada a tensão existente entre a defesa do projeto ético-político e a condição de trabalhador assalariado sujeito às demandas de seu empregador [...] (ENTREVISTADA II).

Essa questão é evidenciada com a Medida Provisória nº. 1.729 de 1998 que propôs a exclusão do Serviço Social da Previdência, ou seja, a exclusão do Serviço Social da estrutura organizacional do INSS e, conseqüentemente, também extinguiu o art. 88 da Lei 8.213, que definia as competências do Serviço Social.

Nesse contexto, inicia-se, a luta para manter o Serviço Social na Previdência, contando com o apoio de instâncias ou fóruns específicos: Sindicato dos Trabalhadores da Saúde e Previdência de São Paulo – SINSPREV/SP; Confederação Nacional de Seguridade Social/CNTSS/Central Única dos Trabalhadores – CUT, entre outros. Dos órgãos da categoria (CFESS-CRESS), da Divisão do serviço Social – INSS - e de unidades de ensino do Serviço Social, que resultou nas seguintes manifestações:

abaixo-assinado dos usuários da Previdência Social; apoio manifesto de representantes de cursos, departamentos, escolas e de faculdades de Serviço Social; apoio manifesto de entidades da sociedade civil e política: da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS; da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG; da Federação das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE; da Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas – COBAP; de Câmara de Vereadores e, ainda, de ONGs, associações, sindicatos e movimentos sociais existentes em muitos estados brasileiros (CARTAXO e CABRAL, 2011, p. 163).

As manifestações pressionaram para a elaboração de uma emenda que contrapunha essa exclusão do Serviço Social da Previdência Social, encabeçada por

parlamentares do Partido dos Trabalhadores (PT), dentre outros sujeitos individuais e coletivos. Essas negociações foram intermediadas pela Divisão do Serviço Social – INSS e pelo CFESS, resultando na aprovação de uma Emenda Supressiva em 08 de dezembro de 1998.

Uma das entrevistadas refere que as organizações profissionais e sindicais foram fundamentais para a reversão da exclusão do Serviço Social na estrutura organizacional do INSS e aborda ainda que

o protagonismo do conjunto CFESS/CRESS na luta pela garantia e efetivação do Serviço Social previdenciário é um processo em construção. As entidades lutam pela consolidação da profissão enquanto um direito do usuário, lutam por melhores condições de trabalho e remuneração para o profissional que repercute em qualidade para o usuário, mas pela correlação de forças existente na sociedade capitalista, há avanços e limites impostos (ENTREVISTADA II).

De acordo com Cartaxo e Cabral (2011, p. 164), apesar dessa conquista ter possibilitado a permanência do Serviço Social na Lei, o exercício profissional foi esvaziado, pois sua competência foi alterada pelo Decreto Presidencial nº 3048, de 06/05/99, que, em seu art.161, “sustenta a destituição da profissão da condição de uma das prestações de serviços previdenciários, para afirmá-la como atividade auxiliar”.

Art. 161 – o Serviço Social constitui atividade auxiliar do seguro social e visa prestar ao beneficiário, orientação e apoio no que concerne à solução dos problemas pessoais e familiares e à melhoria de sua inter-relação com a Previdência Social, para a solução de questões referentes a benefícios, bem como, quando necessário, à obtenção de outros recursos sociais da comunidade.

Entretanto, essa situação implicou em sérias conseqüências para o exercício profissional.

A perda da condição de atividade de prestação de serviço trouxe implicações de ordem administrativa ao exercício profissional e de ordem teórico-metodológica, ao reeditar-se a concepção psicossocial do PBA (1978)⁹⁷, suprimindo a diretriz construída pela Matriz (CARTAXO e CABRAL, 2011, p.164).

Segundo Cartaxo e Cabral (2011), primeiramente, aprovou-se o Decreto 3048/99, que altera as competências do Serviço Social num claro conflito com a Lei de

⁹⁷ O PAB 1978 tinha como objetivo definir a política de ação do Serviço Social.

Benefícios e Custeio (Lei 8.213/91). Com o Decreto 3081/99 - que aprovou a Estrutura Regimental do INSS - e, paralelamente, com a Portaria 6.247/99 - que aprova o Regimento Interno do INSS -, o Serviço Social deixou de figurar na estrutura administrativa deste órgão com conseqüente extinção da Divisão de Serviço Social no âmbito da Direção Nacional. A extinção de todos os cargos de chefias do Serviço Social ocasionou a extinção das Funções Gratificadas, acarretou implicações salariais e a extinção da centralidade técnica em âmbito nacional e regional: Divisão Nacional de Serviço Social e Seções de Serviço Social - e de suas projeções na esfera das Superintendências, Gerências Executivas e Agências de Previdência Social. Essas estruturas administrativas tinham como competência normatizar as ações profissionais, definir a política para o setor, propor treinamento e capacitação profissional, além de articular as várias unidades e organizar fóruns nacionais e regionais.

A ausência dessas estruturas foi desastrosa, resultando na atomização das práticas, na ausência de política e na perda de visibilidade do próprio Serviço Social, quadro que só foi revertido com a articulação entre a Divisão de Serviço Social e o CFESS/CRESS, que impetrou uma Ação Civil Pública, perante o Supremo Tribunal Federal, em 2000, argüindo-se a ilegalidade da supressão organizacional do Serviço Social no INSS e a violação de direitos, demonstrando que a defesa pelo Serviço Social no INSS não era uma alegação corporativa, pois retirar o assistente social dessa política atingiria diretamente os direitos dos usuários.

[...] outra decorrência foi a exclusão administrativa do Serviço Social do organograma do INSS, por ocasião da sua re-estruturação derogando seus cargos de chefia - Direção e Assessoramento Superior - DAS, no nível da Direção Nacional, e das Unidades Administrativas, nas instâncias das Superintendências estaduais. Essa exclusão administrativa provocou a articulação entre a Divisão do Serviço Social e o CFESS e, este último, impetrou uma Ação Civil Pública, junto ao Supremo Tribunal Federal, em 18 de fevereiro de 2000⁹⁸, afirmando a ilegalidade das medidas de exclusão administrativa do Serviço Social, sustentando o argumento de violação dos direitos dos usuários, conforme preceituam os dispositivos legais. Respalhando-se na afirmação de que aquele fórum não arbitrava sobre a matéria, a Ação foi julgada improcedente (CARTAXO e CABRAL, 2011, p.164 -165).

As tentativas de extinção do Serviço Social do espaço previdenciário continuaram, como se pode observar pelo Decreto 3.668/2000 que extingue o parecer

⁹⁸ Processo nº 2.000.34.00.022114-0/DF, que foi julgado pela 3ª Vara Cível da Seção do Judiciário do Distrito Federal, em 10/01/2003 (CARTAXO e CABRAL, 2011, p. 164).

social - caracterizando uma fragilização dos instrumentos e técnicas do Serviço Social, uma vez que a própria Matriz o enquadra como importante instrumento discussão dos direitos sociais e previdenciários numa perspectiva de inclusão da população usuária no Plano de Benefícios, explorando suas contradições e buscando sua interpretação em consonância com a Lei maior (Brasil... Matriz, 1994, p.25).

Paralelamente à perda de espaço e de instrumentos técnicos, o governo FHC suspende as Dotações Orçamentárias relativas ao Recurso Material, destinado a facilitar o acesso aos benefícios e outros direitos sociais, através da concessão a usuários que dele necessitem para despesas com: transporte, documentação, e casos emergenciais de risco social.⁹⁹

Além disso, conforme destaca a entrevistada I, ocorre a perda de espaço físico, de equipamentos (salas, computadores, impressoras, mesas etc); o desinvestimento logístico e financeiro na área do Serviço Social; a não inclusão das demandas do Serviço Social no planejamento operacional do INSS; a falta de investimentos para a capacitação de assistentes sociais; a revogação dos Atos Normativos que disciplinavam as ações e instrumentos do SS, (como, por exemplo, a Ordem de Serviço - OS - 506 e 507); a priorização do atendimento individual sobre o grupal e do trabalho intra em detrimento do extra-institucional; identidade profissional fragilizada; extinção da rubrica orçamentária do Serviço Social; a pressão para o atendimento de metas quantitativas elevadas em detrimento de metas qualitativas, demonstrando a incorporação na Instituição do discurso neoliberal de qualidade total/eficiência e eficácia/governança e governabilidade; sobreposição de funções (técnicas e administrativas) articulado a polivalência, a sobrecarga de trabalho associada a redução de funcionários do INSS, a precarização do trabalho – que apresenta como uma de suas expressões a questão da carga horária¹⁰⁰ de trabalho e a defasagem (de

⁹⁹ Esses recursos visavam, prioritariamente, viabilizar o acesso dos usuários aos benefícios previdenciários, no que diz respeito à documentação e ao transporte. Quanto ao benefício emergencial de risco, destinava-se a assistir ao usuário em situações de risco social, como demora do pagamento de benefício, ou em outras situações emergenciais (CARTAXO e CABRAL, 2011, p. 165).

¹⁰⁰ *“Tal questão caracteriza o descumprimento da Lei 12.317/10 que determina para o assistente social, a jornada de trabalho de 30 horas, sem redução salarial. Editou-se uma Orientação Normativa 01/11, que condiciona a adequação da carga horária à redução proporcional dos vencimentos, em flagrante violação à Lei Federal, malferindo, ainda, a garantia constitucional da irredutibilidade dos vencimentos. A maioria dos assistentes sociais do INSS permanecem na jornada de 08 horas de trabalho (e 1h de almoço) (ENTREVISTADA I).*

A entrevistada IV também comenta a esse respeito: *“Não conseguimos realizar as 30 horas de acordo com a Lei. Estamos fazendo 30h/ semanais a partir de 1º de março/2012, devido a todos as Agências da Previdência que possuem em seu quadro alguns requisitos para que possam fazer às 30h de acordo com o Regime especial de atendimento em turnos (Memorando Circular Conjunto n° 3 / DIRAT/ DGP/ INSS-15/02/2012). Não são todas as Agências da Previdência que estão realizando as 30h/semanais, devido as mesmas não cumprirem algumas das exigências estabelecidas por esse memorando para realizar esse regime especial.”*

pessoal, de recursos materiais, etc) nas agências de Previdência Social – APSs; transformação das APSs através do layout de agência bancária, padronização do vestiário dos servidores -; redução de projetos profissionais e

criação de programas e projetos considerados como prioritários pela Instituição: Reabilita que requisita os assistentes sociais como orientador de reabilitação (OP), de cunho generalista, podendo tal função ser exercida por qualquer profissional e PES/PEP- Programa de Estabilidade Social, que segundo Portaria Ministerial tinha por objetivo “ampliar a cobertura previdenciária, tendo em vista o bem-estar dos trabalhadores.” (Portaria n. 1.276/2003)¹⁰¹, ou ainda, o RevBPC – Revisão de Benefício de Prestação Continuada - criado em razão do elevado quantitativo de Benefícios assistenciais, no intuito de detectar e coibir fraudes (ENTREVISTADA I).

Esses fatos citados acima (falta de recurso material, perda de espaço físico, dentre outros) demonstram que o setor ficou desprovido das condições mínimas de trabalho, ocorrendo, a conseqüente perda de espaço profissional e a requisição do assistente social como mero fiscalizador.

Uma das entrevistadas destaca uma tensão entre a ofensiva neoliberal, a redução de pessoal técnico e as novas demandas que requerem esse tipo de trabalho:

a medida que se intensificava a ofensiva governamental contra os assistentes sociais do INSS, aumentava a demanda da Instituição pelos profissionais assistentes sociais para atender aos novos projetos e programas institucionais. Contudo, tal requisição não significou a valorização do serviço, mas meramente de profissionais assistentes sociais, não mais inseridos em um serviço estruturado e com identidade própria, o que levou a expressivos deslocamentos de assistentes sociais para outras áreas da Instituição (RH, Programa de Estabilidade Social - PES/PE, RevBPC, Reabilitação Profissional etc.) (ENTREVISTADA I).

A entrevistada IV comenta a respeito da resistência dos assistentes sociais diante desse quadro:

a resistência dos profissionais coloca-se como perspectiva permanente para a defesa do nosso exercício profissional diante das tentativas de imposições para o enfraquecimento de nossa categoria dentro da instituição e isso é exigido do profissional o resgate da Matriz em suas diretrizes e fundamentos como um projeto profissional e a leitura crítica da realidade, no sentido de captar a totalidade do ser social em suas múltiplas determinações manifestas pela questão social. Importante não perdermos de vista a contextualização do nosso espaço organizacional para adquirir ciência do nosso trabalho.

¹⁰¹ Essa Portaria foi revogada pela Portaria MPS nº 514, de 09 de Dezembro de 2010.

Estamos inseridos na polarização entre os interesses capitalistas na reprodução da força de trabalho e de outro lado, está a classe trabalhadora por um sistema de proteção social ao trabalho. Considero que os assistentes sociais do Serviço Social da Previdência pautam sua ação na perspectiva do direito, do acesso aos benefícios e serviços previdenciários, contribuindo para a formação de uma consciência de proteção social. Utilizamos da prática educativa para disseminação dos direitos previdenciários, priorizando o diálogo e não o simples repasse de informações, estabelecendo o processo de solução conjunta dos problemas/demandas sociais dos usuários relacionados ao âmbito interno e externo da Instituição, buscando assim a autonomia dos usuários (ENTREVISTADA IV).

Cabe destacar que a fala da entrevistada I expressa a apreensão da maioria das assistentes sociais consultadas:

exposição a constrangimentos diversos, pelos setores internos da Instituição, em face da vulnerabilidade da exclusão da Divisão e Seções de Serviço Social e pela pressão para que os assistentes sociais desenvolvessem atividades meramente administrativas alicerçadas na previsão normativa de “atividade auxiliar do Seguro Social”¹⁰² (ENTREVISTADA I).

A esse respeito, a entrevistada V acrescenta:

por isto a luta continua em defesa Serviço Social enquanto direito da população usuária. Esta luta ganha complexidade, pois as mudanças ocorridas no mundo do trabalho se traduzem em diferentes quadros: enquanto trabalhador, o assistente social sofre com o assédio moral, lógica produtivista, controle das atividades desenvolvidas – o que envolve controle de tempo de atendimento, aperfeiçoamento de mecanismos de controle eletrônico das atividades desenvolvidas- e sofre mais ainda com a interferência na autonomia profissional, exigindo radicalidade na defesa do projeto ético político e coletivização das lutas cotidianas. Este processo não se constrói sem

¹⁰² É importante destacar que algumas situações de exposição a constrangimentos, podem caracterizar assédio moral que é definido teoricamente como: a exposição dos trabalhadores e trabalhadoras a situações humilhantes e constrangedoras, repetitivas e prolongadas durante a jornada de trabalho e no exercício de suas funções, sendo mais comuns em relações hierárquicas autoritárias e assimétricas, em que predominam condutas negativas, relações desumanas e aéicas de longa duração, de um ou mais chefes dirigida a um ou mais subordinado(s), desestabilizando a relação da vítima com o ambiente de trabalho e a organização, forçando-o a desistir do emprego.

Caracteriza-se pela degradação deliberada das condições de trabalho em que prevalecem atitudes e condutas negativas dos chefes em relação a seus subordinados, constituindo uma experiência subjetiva que acarreta prejuízos práticos e emocionais para o trabalhador e a organização. A vítima escolhida é isolada do grupo sem explicações, passando a ser hostilizada, ridicularizada, inferiorizada, culpabilizada e desacreditada diante dos pares. Estes, por medo do desemprego e a vergonha de serem também humilhados associado ao estímulo constante à competitividade, rompem os laços afetivos com a vítima e, freqüentemente, reproduzem e reatualizam ações e atos do agressor no ambiente de trabalho, instaurando o 'pacto da tolerância e do silêncio' no coletivo, enquanto a vítima vai gradativamente se desestabilizando e fragilizando, 'perdendo' sua auto-estima. Disponível em: <http://www.assediomoral.org/spip.php?article1>. Acesso em 16 de Agosto de 2012.

organização política da categoria juntamente com demais trabalhadores e entidades.

Nesse cenário ocorre uma redução do quadro de assistentes sociais, decorrente de aposentadorias precoces frente às desgastantes condições de trabalho, frente à flexibilização das relações de trabalho e perda de direitos previdenciários no âmbito do serviço público, agravados pela ausência de concurso público.

De acordo com Cartaxo e Cabral (2011), o movimento combativo do Serviço Social no INSS na busca por ampliação tanto de seus direitos enquanto trabalhador quanto dos direitos dos usuários se estende durante toda a década de 1990 bem como nos anos 2000.

17/12/2001 – Reunião Nacional de Articulação com vista á retomada do processo de re-construção do Serviço Social na Previdência. Aprovação do Plano no XXX Encontro CFESS/CRESS.

13/12/2002 – O CFESS promove encontro com a assistente social Matilde Ribeiro – integrante, na época, da equipe de transição do governo Lula - no sentido de expor a situação do Serviço Social no INSS.

29/12/2002 – O CFESS realiza, em Brasília, em janeiro de 2003, um Seminário sobre Seguridade Social e Previdência. Na ocasião foi discutido o documento dos assistentes sociais de São Paulo, contendo reivindicações a serem entregues ao Ministro da Previdência (CARTAXO e CABRAL, 2011, p. 166).

Em 2002, a Portaria 2.721 retoma as competências e atribuições privativas do cargo de assistente social no INSS, representando teoricamente uma grande conquista para a categoria.

A Portaria MPAS nº 2.721, de 21 de fevereiro de 2002, retomou as competências e atribuições privativas do cargo de assistente social na instituição¹⁰³ e retomou sua lotação no quadro geral de pessoal do INSS¹⁰⁴, o que significou, teoricamente, certa reversão nesse processo de desconstrução, que, na prática, constatamos persistir (CARTAXO e CABRAL, 2011, p.164 -165).

¹⁰³ A Portaria tinha como base a Lei nº 8.662, de 07/06/93, que dispunha sobre a regulamentação da profissão do assistente social (CARTAXO e CABRAL, 2011, p. 165).

¹⁰⁴ Art. 2º - Os cargos efetivos de assistente social ficam lotados nas Divisões e Serviços de Benefícios existentes nas Gerências – executivas. E o exercício das atribuições legais a eles inerentes dar-se-á exclusivamente:

I – nas Divisões e Serviços de Benefícios;

II – nas Agências da Previdência Social;

III – nas Unidades Avançadas de Atendimento fixas e móveis; e

IV – nas Unidades de Referência de Reabilitação Profissional (CARTAXO e CABRAL, 2011, p. 165).

Em 2003 ocorre a restituição da Divisão de Serviço Social – reinserindo o Serviço Social na instância da Direção Nacional¹⁰⁵ - subordinada à Coordenadoria Geral de Benefícios por Incapacidade da Diretoria de Benefícios / Diretoria Colegiada, dando início ao processo de recomposição do Serviço Social, representando uma conquista oficializada institucionalmente. O fato ocorre após quatro longos anos de luta, da qual participaram os assistentes sociais do INSS, inclusive aposentados, o conjunto CFESS/CRESS e o movimento social organizado. Com a nova chefia formou-se um Grupo de Trabalho envolvendo representantes da categoria de todo o país, dividido em cinco regiões: Minas Gerais, Paraíba, Santa Catarina, Mato Grosso e São Paulo, grupo este incumbido de dar suporte técnico à Direção Nacional. Em julho de 2003, o Chefe da Coordenadoria encaminhou documento aos Superintendentes, Gerentes, Chefes de Divisão e Serviços da Área de Benefícios e Gerenciamento por incapacidade, solicitando aos Gerentes que designassem um servidor pertencente à categoria dos assistentes sociais, para atuar como responsáveis técnicos pelo Serviço Social na Gerência Executiva (CARTAXO e CABRAL, 2011).

Em 2004, em consonância com a Matriz, se consolida através da Orientação Interna (OI) 103/2004¹⁰⁶, um novo modelo de intervenção profissional, que em seu art. 2º reforça as principais ações profissionais do Serviço Social contidas na Matriz e já explicitadas nesse trabalho: socialização das informações previdenciárias, de fortalecimento do coletivo e de assessoria, ações essas que permeiam as atribuições do assistente social, ainda que estas atribuições sejam desenvolvidas de forma diferenciada¹⁰⁷ em face da unidade de lotação na área de benefícios¹⁰⁸, seja na

¹⁰⁵ A assistente social Ermelinda Christiane Anunciação de Paula foi nomeada, através da Portaria INSS de 23/05/2003, para exercer o cargo em comissão de Chefe de Divisão.

¹⁰⁶ Revogada pela Resolução Nº 203 /PRES/INSS, de 29 de Maio de 2012, que aprova o Manual Técnico do Serviço Social 2012.

¹⁰⁷ As atribuições do assistente social no INSS, nas diferentes áreas de lotação, estão descritas no Manual Técnico de 2012, e encontram-se, em anexo nesse estudo. Ressalto que o Manual encontra-se na íntegra no site www.previdencia.gov.br. Acesso em 02 de Dezembro de 2012.

¹⁰⁸ De acordo com a Lei 8.213 de 24/07/1991, a Previdência Social compreende, dentre outros, o Regime Geral da Previdência Social que garante a cobertura de situações como: incapacidade, idade avançada, tempo de contribuição, prisão, morte, maternidade que compreende prestações expressas em benefícios e serviços:

I- quanto ao segurado: aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial, auxílio-doença, salário-família, salário-maternidade, auxílio-acidente; (benefícios)

II- quanto ao dependente: pensão por morte, auxílio-reclusão. (benefícios)

III- quanto ao segurado e dependente: serviço social e reabilitação profissional. (serviços).

Área de benefícios é um espaço no qual os profissionais aqui inseridos atuam no reconhecimento e manutenção de direitos aos diversos benefícios garantidos pela Previdência Social aos segurados e seus dependentes.

Gerência¹⁰⁹ Executiva/GEX, seja nas Agências de Previdência Social/APS¹¹⁰, nas atividades intra e extra-institucionais.

Apesar dos enfrentamentos, em 2006 e 2007, o Serviço Social avança um pouco mais em suas conquistas sendo incluído na estrutura regimental do INSS, conforme Decreto nº 5.870 de 08/08/2006 e Portaria nº 26, de 19/01/2007. Destaca-se que a partir desse período, após diversos embates e muita resistência, o Serviço Social voltou a integrar o organograma Estrutural do INSS como um dos serviços previdenciários, juntamente com a Reabilitação Profissional e a Perícia Médica¹¹¹. Esses serviços previdenciários constituem os Serviços técnicos da Diretoria de Saúde do Trabalhador – DIRSAT, nacionalmente e, em âmbito estadual, compõem, nas gerências, o SST – Seção de Saúde do Trabalhador.

Enquanto serviço previdenciário, o Serviço Social alocado nas APS's e na Reabilitação Profissional situa-se hierarquicamente no organograma institucional na Diretoria de Saúde do Trabalhador – Coordenação Geral de Serviços Previdenciários e Assistenciais – Divisão do Serviço Social – SST/Seção de Saúde do Trabalhador. No que concerne ao comando central a profissão conta com a Divisão do Serviço Social – DSS situada em Brasília, responsável pelo planejamento, normatização, acompanhamento das ações, consolidação das metas físicas, orçamentárias e estatísticas, além da orientação e supervisão técnica dos profissionais da área. Descentralizando este comando há representação técnica do Serviço Social nas Superintendências Regionais/RET¹¹², neste caso a GEXJF pertence à Superintendência Regional Sudeste II com sede em Belo Horizonte - BH. Por fim, nas Gerências Executivas/GEX como a GEX/JF há o responsável técnico do Serviço Social/RT (ENTREVISTADA II).

¹⁰⁹ O INSS é dividido por Gerências Executivas: no total são 100 em todo o país. Em cada Gerência tem um responsável técnico assistente social, que supervisiona os demais profissionais de Serviço Social, das agências de abrangência da gerência na qual é responsável.

¹¹⁰ As Agências da Previdência Social – APS - é onde os segurados vão requerer seus benefícios e onde as assistentes sociais atuam diretamente com os usuários.

¹¹¹ Das três áreas técnicas, o Serviço Social, é que a tem menor estrutura, pois as demais áreas estão estruturadas em coordenações e várias divisões. A coordenação que o serviço Social está vinculada é a Coordenação de atividades previdenciárias que é composta pela Divisão de benefícios assistenciais (BPC) e Divisão de Serviço Social (ENTREVISTADA V).

¹¹² Existem 05 representações técnicas regionais, por superintendências, (São Paulo, Região Sul, Região Nordeste, Regiões Centro Oeste e Norte (equivalente a uma superintendência) e Minas/RJ e ES que compõem outra Superintendência) Nas 100 gerências executivas existentes no país, que estão nas áreas de abrangências das citadas superintendências, têm representações técnicas de serviço social por Gerência. É importante registrar que as representações regionais não estão definidas no organograma da instituição e não tem funções gratificadas, mas foram construídas como estratégias e hoje já se tem reconhecimento pelos gestores necessitando de incorporação dentro da estrutura (ENTREVISTADA V).

Apesar dessas importantes conquistas obtidas com sua reinserção na Direção Nacional e sua inclusão na estrutura regimental do INSS, o quadro político-nacional continuava de regressão. Cartaxo e Cabral (2011), afirmam que, existia esperança de mudanças no processo de contra-reformas com a eleição presidencial de Lula em 2003, porém, o novo governo não alterou as estruturas.

Nesse contexto, o Serviço Social previdenciário buscou novas estratégias para reerguer o processo de sua organização administrativa, e resgatar seu mais recente acúmulo teórico. Uma dessas estratégias foi a elaboração de um documento, pela equipe de Serviço Social de São Paulo, encaminhado pelo CFESS ao MPAS, demonstrando uma articulação entre o Serviço Social do INSS e CFESS/CRESS com setores estratégicos do INSS e com o MPAS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e Ministério do Planejamento para realização do concurso público. Esse documento foi repassado às demais equipes estaduais do INSS para que emitissem opiniões, mas não obteve a manifestação esperada. O objetivo desse documento era mostrar ao Ministério “a importância do Serviço Social e propor alteração nas precárias condições de trabalho do profissional, além de reivindicar a realização do concurso público, para preenchimento de mil e seiscentas vagas” (CARTAXO e CABRAL, 2011, p. 167).

As autoras citadas acima (2011, p. 167-168) complementam que

[...] o Grupo de Trabalho Interministerial - GTI¹¹³ elaborou a Exposição de Motivos nº 12 [...] propondo a alteração do Decreto nº 1.744¹¹⁴, de 05 de dezembro de 1995, no sentido de incluir a Avaliação Social como parte integrante da avaliação do deficiente, candidato ao benefício de prestação continuada. Na mesma Exposição de Motivos, indicava a necessidade de contratação imediata de 1.600 assistentes sociais, como condição para dar seqüência ao atendimento ao usuário.

A partir desse processo, ocorreu uma Reunião Técnica de âmbito nacional para retomar as diretrizes da Matriz¹¹⁵. A partir dessa reunião foi elaborado um novo documento denominado Carta de São Paulo, no qual:

reafirmavam as reivindicações anteriores e reforçavam a necessidade de espaço físico adequado, inclusão das demandas do Serviço Social

¹¹³ O GTI foi instituído pela Portaria Ministerial (MDS/MPS), nº 01, em 01/06/05.

¹¹⁴ Esse Decreto foi revogado pelo Decreto nº 6.214 de 26 de Setembro de 2007.

¹¹⁵ Essa reunião foi realizada no período de 10 a 13 de novembro de 2003, em São Paulo, com representação de assistentes sociais de todas as Gerências do INSS (CARTAXO e CABRAL, 2011, p. 167).

no planejamento operacional do INSS e no Plano da Diretoria de Benefícios, além de solicitarem o restabelecimento dos instrumentos: Parecer Social e Recurso Material, entre outras questões.[...] Compelidos a resistir sempre elaboraram a Carta dos Assistentes Sociais do INSS, na qual propunham o fortalecimento do processo de articulação da categoria junto ao CFESS/CRESS; CNTSS, SINSPREV; e, também, a realização de reunião local, interna, dos assistentes sociais das equipes estaduais, envolvendo a participação de representantes do CRESS e do SINDSPREV. Tal proposição vinha respaldada na constatação de que nos estados articulados ao campo sindical, via SINSPREV, e às instâncias do exercício profissional – CRESS/CFESS – houve um maior alcance político, o que conferiu maior sustentabilidade às reivindicações (CARTAXO e CABRAL, 2011, p. 168).

Como resultado da luta pelos direitos da categoria, o Serviço Social obteve sucesso na materialização em 2008 do concurso público para preenchimento de 900 (novecentas) vagas para assistentes sociais no INSS em todo Brasil¹¹⁶, com a nomeação no ano de 2009 desses 900 profissionais, além da efetivação de mais cem em Setembro/2012, com autorização para nomeação de outros 100 em Dezembro/2012, além da previsão de nomeação de mais 300 profissionais em 2013. Cabe destacar que essa foi uma conquista histórica para a categoria profissional, pois há mais de vinte (20) anos não se realizava concurso público para Serviço Social no INSS, ocorrendo com isso, a constante diminuição do quadro de profissionais.

Um fato propulsor para a realização do concurso foi o decreto nº 6.214, de 26/09/2007¹¹⁷ que estabeleceu a Avaliação Social - cuja atividade constitui uma atribuição privativa do assistente social, conforme definido pelo referido Decreto -

¹¹⁶ A homologação do concurso contou com as 900 vagas previstas no edital acrescido do limite de até duas vezes às vagas previstas. Portanto foram homologados inicialmente 1.600 vagas. Essa homologação está disponível em: <http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=04/06/2009&jornal=3&pagina=98&totalArquivos=184>. Acessado em 06 de Dezembro de 2011.

A listagem com os nomes consta na Seção 3, Edição 125, página 11 da Edição Extra do Diário Oficial da União (DOU), do dia 02 de julho de 2010. O presente edital publicado no DOU traz os nomes de mais 450 candidatos classificados no concurso, além do número de vagas definido no documento de abertura do concurso. Dentro dos candidatos do banco de reserva foi autorizada a nomeação de 200 assistentes sociais através da portaria nº 458, de 25 de Setembro de 2012 - publicada no DOU no dia 26 de Setembro e está disponível em: <http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=98&data=26/09/2012>. Acessado em 28 de Setembro de 2012 - dos quais 100 profissionais foram nomeados em 28 de Setembro de 2012 - disponível em <http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=28/09/2012&jornal=2&pagina=42&totalArquivos=68>. Acessado em 29 de Setembro de 2012 - e outros 100 serão nomeados em dezembro/2012. E ainda, o então presidente do INSS à época - Mauro Luciano Hauschild - informou no site da Previdência Social a previsão de nomeação de mais 300 profissionais ao longo do ano de 2013. Destaca-se que a validade do concurso expira em 04 de Junho de 2013. Disponível em: http://www1.previdencia.gov.br/agprev/agprev_mostraNoticia.asp?Id=47644&ATVD=1&xBotao=2. Acessado em 22 de Setembro de 2012

¹¹⁷ Alterado pelo Decreto n.º 6.564, de 12 de setembro de 2008 (Diário Oficial da União de 15 de setembro de 2008. Posteriormente alterado pelo Decreto 7617/2011.

como parte integrante do processo de avaliação da deficiência e incapacidade para acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) à pessoa com deficiência.

O BPC sempre foi operacionalizado pela LOAS/1993 em seu artigo 20. Com a necessidade de adequação de sua forma de análise em face da Avaliação Social, os decretos e depois a Lei 12.470 de 2011 trouxe as devidas alterações aos arts. 20 e 21, acrescentando o art. 21-A, definindo no §6 do artigo 20 que a concessão do BPC

ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de impedimento de que trata o § 2º, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS (Redação dada pela Lei nº 12.470, de 2011).

O aperfeiçoamento dos critérios propostos para a avaliação médico-social toma como base os princípios da Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidades e Saúde – CIF, aprovada pela Organização Mundial de Saúde – OMS, da qual o Brasil é signatário.

No dia 13 de agosto de 2009, foi realizada uma reunião com os diretores de Benefícios e Recursos Humanos do INSS, na qual foi apresentado um documento ao INSS pelo CFESS. Este documento condensou algumas preocupações e demandas apresentadas ao CFESS pelos profissionais do Serviço Social (agora acrescidos dos novos profissionais aprovados no concurso 2009), quais sejam: **I.** Nomeação de mais de 50% dos candidatos aprovados no concurso de 2008; **II.** Exigência de comprovação de inscrição dos assistentes sociais nos Conselhos Regionais de Serviço Social; **III.** Garantia de condições éticas e técnicas para o exercício profissional com qualidade e competência.

Com relação ao item **I**, os assistentes sociais assinalaram a importância do concurso (2009), entretanto, sinalizaram ser insuficiente para o provimento do quadro de pessoal das 100 (cem) Gerências Executivas e 1.217 (um mil duzentos e dezessete) Agências da Previdência Social (APS) no Brasil, visto que antes da realização do concurso público, o INSS contava com apenas 548 profissionais, sendo que somente 270¹¹⁸ desempenhavam suas ações nas seções específicas de Serviço Social do INSS. Os demais técnicos atuavam em outros setores da instituição, como o

¹¹⁸ Esses dados constam no documento CFESS Manifesta e se encontra no site do CFESS. Disponível em: www.cfess.org.br. Acesso em 05 de Julho de 2011.

setor de Reabilitação Profissional, Recursos Humanos, e outros profissionais exerciam cargos comissionados e/ou atuavam nos diversos setores da instituição.¹¹⁹

O CFESS interferiu junto ao INSS para a imediata nomeação de mais 450 (quatrocentos e cinquenta) profissionais de Serviço Social, considerando que a Portaria 450 do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), admitia a possibilidade de nomeação de candidatos aprovados até o limite de 50% a mais do quantitativo original de vagas, o que elevaria os nomeados para 1.350 (um mil trezentos e cinquenta). Até o momento, conforme citado na nota de rodapé nº 116, ocorreu a nomeação de mais 100 profissionais em Setembro/2012 e a autorização para nomeação de outros 100 em Dezembro/2012. E ainda, a previsão de nomeação de mais 300 profissionais em 2013.

No item II da exigência de comprovação de inscrição dos assistentes sociais nos (CRESS's) - o edital do concurso não aponta tal exigência – o CFESS explicitou que para o exercício regular da profissão é obrigatória a inscrição nos CRESS da sua respectiva jurisdição onde se dará a atuação profissional, e que ocorrendo o contrário, caracterizaria o exercício ilegal da profissão, o que se contrapõe ao que está definido na Lei de Regulamentação Profissional, na qual afirma que somente podem exercer a profissão de assistente social os graduados em curso de Serviço Social reconhecido pelo Ministério da Educação - MEC após inscrição no Conselho Regional de Serviço Social – CRESS.

Essa questão apresentou ainda outro desdobramento, a partir da solicitação por parte de alguns chefes, de que o assistente social por ter sido aprovado no cargo para **analista de seguro social**, com formação em Serviço Social,¹²⁰ deveriam realizar tarefas gerais de analista, incluindo as de cunho administrativo e/ou burocrático e, sobretudo, que o assistente social não necessitaria utilizar o seu carimbo e número de registro do CRESS, por eles não atuarem como assistentes sociais, mas sim como analistas. Essa situação é analisada pela entrevistada I:

¹¹⁹ Dados informados em maio de 2011, portanto, após a realização do concurso, apontam que existem cerca de 1.400 assistentes sociais no INSS. Deste contingente, aproximadamente 1.228 estavam lotadas no serviço social, nos SST, na DSS e em 1.178 APS. Existiam 315 APS sem assistentes sociais e 863 com assistentes sociais, desta, 600 contam com apenas uma assistente social (dados divulgados pela DSS aos assistentes sociais do INSS, em set/2011 – Nota Técnica nº02/ 2011 INSS/DIRSAT/DSS).

¹²⁰ As assistentes sociais que ingressaram no INSS a partir do concurso público de 2008 são denominadas de **Analistas de Seguro Social** com formação em Serviço Social diferentemente das demais que já se encontravam nesse espaço sócio-ocupacional com a denominação de assistentes sociais, demonstrando uma clara tentativa neoliberal de polivalência, de desvio de função, de desrespeito ao Código de Ética e a Lei de Regulamentação da Profissão.

ocorre pressão de gestores para que os analistas do seguro social com formação em Serviço Social e os assistentes sociais atendam a demandas indevidas de habilitação de benefícios contrariando a norma legal (art. 88 da Lei 8.213/1991, art. 137 e 161 do Decreto 3.048/1999 e OI/INSS 103/2004), desrespeitando as atribuições e competências dos assistentes sociais estabelecidas pelos art. 4º e 5º da Lei 8662/93, o Edital de Concurso nº 1/2008 que estabelece que o analista do seguro social, com formação em Serviço Social, poderá exercer outras atividades no INSS, além das relacionadas no referido edital, porém de acordo com a sua área de formação, ainda que burocratize o trabalho do assistente social em prejuízo de um trabalho técnico de qualidade, legalmente instituído e reconhecido socialmente.

A entrevistada V complementa essa questão:

em muitas gerências executivas ignoram-se solenemente as atribuições e competências definidas no artigo 88 da Lei 8.213/91 e tenta-se inclusive impor limitações aos profissionais quando estes tentam desenvolver outras ações e projetos. Paralelamente a este processo vivenciamos uma enorme demanda de trabalho em função do quantitativo de avaliações sociais realizadas que absorvem os profissionais, impedindo que estes tenham condições de realizar outras atividades.

No item III, que trata da garantia de condições éticas e técnicas para o exercício profissional com qualidade e competência¹²¹, os assistentes sociais defendem o que está expresso na Resolução CFESS 493/06 acerca das condições técnicas e éticas para o exercício profissional, os quais sinalizam que a falta dessas condições compromete o atendimento aos usuários dessa política, o que traria implicações também para os profissionais, bem como para a instituição¹²².

Vale ressaltar que a entrevistada I apontou que:

a maioria dos assistentes sociais do INSS permanecem na jornada de 08 horas de trabalho (e 1h de almoço). Ressalte-se que o atendimento à expressiva demanda de usuários que recorrem aos serviços e benefícios da Previdência têm acarretado em dificuldade de usufruir o intervalo de almoço. Isso vem provocando estresse sem precedentes; licenças médicas; síndrome de pânico, animosidade e relações interpessoais insatisfatórias, agravadas pela pressão do ponto eletrônico e cobrança por indicadores de desempenho que

¹²¹ Esse documento encontra-se na íntegra no site do CFESS, disponível em: www.cfess.org.br. Acesso em 05 de Julho de 2011.

¹²² Após alguns meses de inserção dos profissionais analistas do seguro social com formação em Serviço Social nas agências da Previdência Social, iniciou-se um processo que pode caracterizar-se como assédio moral e atitudes indevidas e arbitrarias por parte de alguns gestores, consubstanciado no fato de que em várias gerências houve a determinação expressa para que os assistentes sociais habilitassem benefícios (ENTREVISTADA I).

primam pela quantidade em detrimento da qualidade dos serviços ofertados. A reivindicação das seis horas diárias se justifica também pela singularidade e complexidade do atendimento dos assistentes sociais e cumprimento de norma legal da categoria.

Outra ação do conjunto CFESS/CRESS, foi a realização de uma reunião com o Ministério da Previdência Social, apontando as seguintes preocupações: exigências de gestores do INSS de que os assistentes sociais executassem atividades burocráticas e/ou administrativas, as quais extrapolariam as competências e atribuições previstas na Lei de Regulamentação da Profissão, como por exemplo, a imposição para habilitar benefícios; a precariedade das condições técnicas e éticas de trabalho, a falta de salas para o Serviço Social realizar seus atendimentos e principalmente, realizar a avaliação social que está prevista no Decreto (6.214/07), a ausência de sala própria para o Serviço Social comprometem o sigilo profissional dos usuários e do próprio profissional; demora na publicação do Decreto que definirá as atribuições e competências do Serviço Social previdenciário; quantitativo de profissionais não suficientes em face da não nomeação de mais de 50% dos candidatos aprovados no concurso.

A entrevistada IV reforça essa questão das atribuições indevidas:

às vezes somos questionadas a fazer determinadas atribuições dentro da instituição que não estão em consonância pela Lei de Regulamentação da Profissão e pela Matriz, e por parte dos usuários que consideram que vamos conceder determinados benefícios. Nos dois casos, isso acontece devido a incompreensão das nossas atribuições. As respostas profissionais a estas demandas se modificam através do diálogo argumentando nossas atribuições através da nossa legislação e a divulgação do nosso trabalho com os usuários através dos atendimentos individuais e coletivos e com o desenvolvimento de projetos.

Como resultado das inúmeras negociações, em reunião com o Conselho Pleno da citada instituição, o CFESS aprova um Parecer Jurídico sobre as atribuições do profissional de Serviço Social do INSS. O referido documento¹²³ objetiva contribuir para que funcionários e/ou gestores da Previdência Social conheçam as reais atribuições do assistente social no INSS, a fim de que eles não determinem a realização de tarefas que não são atribuições e/ou competências do assistente social, visto que extrapolam ao que preconiza a Lei que regulamenta a profissão.

¹²³ O Parecer Jurídico nº 12/10, de 01 de abril de 2010, que trata das atribuições e competências do Cargo de Analista do Seguro Social com habilitação no Serviço Social se encontra no site do CFESS, disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/parecerjuridico12-2010_inss.pdf. Acesso em 06 de Dezembro de 2011.

As principais atividades do assistente social no INSS são relatadas pela entrevistada I:

realização de avaliações sociais, através da entrevista com escuta qualificada, articulação com a rede de serviços do município, por meio da realização de estudo exploratório dos recursos sociais, com vistas a viabilizar o acesso dos usuários aos direitos, registro em Boletins específicos e monitoramento dos dados concernentes aos atendimentos técnicos e avaliações social e médico-pericial, tendo em vista o aprimoramento das ações e dos sistemas institucionais, Busca contínua por atualização dos meus conhecimentos acerca da Previdência Social e demais políticas de Seguridade Social, realização de visitas técnicas institucionais, visando ao conhecimento da rede sócio-assistencial de atendimento aos usuários da Previdência Social e das demais políticas que integram a Seguridade Social, entre outras.

As entrevistadas destacaram que as ações¹²⁴ profissionais dos assistentes sociais são concretizadas por meio de quatro projetos de intervenção: Projeto de Atendimento Geral ao Usuário (AGU), Projeto de Atenção à Saúde do Trabalhador, Projeto de Atenção aos Usuários dos Benefícios Assistenciais e Projeto de Atenção ao Segurado Especial. Tais projetos visam à obtenção dos seguintes resultados:

- *contribuição na melhoria do atendimento aos usuários nas APS's, através do planejamento e racionalização do atendimento; (demanda dos usuários)*
- *Atendimento voltado à missão do INSS (agilidade, comodidade e controle social); (demanda da instituição)*
- *Ampliação da rede de informações institucionais; (demanda da instituição)*
- *Diminuição do nível de insatisfação dos usuários por falta de informações qualificadas; (demanda do usuário)*
- *Inibição da ação dos intermediários, fortalecendo a condição de cidadão dos usuários; (demanda do usuário e da instituição)*
- *Esclarecimentos aos usuários quanto aos riscos da perda de sua qualidade de segurado, por falta de contribuição ou resgate de sua qualidade pelo estímulo a novas contribuições; (demanda do usuário)*
- *Ampliação da participação dos segmentos organizados da sociedade civil e entidades governamentais na implementação da política previdenciária e assistencial, através do Cadastro de Organização da Sociedade informatizado; (demanda do usuário)*
- *Otimização da interface com as demais políticas de Seguridade Social, por excelência com a Assistência Social,*

¹²⁴ *Ressalto que uma pesquisa sobre a demanda está sendo organizada ainda para desenvolvimento em 2012. Ainda que no momento não tenhamos sistematizado um estudo a este respeito, mas podemos afirmar a partir da observação cotidiana que de 2009 pra cá o Serviço Social conseguiu se firmar como também uma referência para a população que já não busca apenas os guichês para adquirir informações com os técnicos administrativos, mas solicitam senhas exclusivamente para o Serviço Social que busca prestar um atendimento o mais integral possível dentro de uma política cercada por critérios e condicionalidades específicas que envolvem contribuições, carência, qualidade de segurado, etc. (ENTREVISTADA II).*

considerando o conjunto de ações e articulações na implementação de Benefício Assistencial pelo INSS. (demanda do usuário, da instituição e do Serviço Social) (ENTREVISTADA I).

Diante de todas essas tentativas de desestruturação do Serviço Social no espaço sócio-ocupacional previdenciário e de luta por parte dos assistentes sociais para resistir a esse processo, faz-se importante ter clareza que o direcionamento do trabalho profissional defendido na Matriz é fundamental para a afirmação do compromisso do Serviço Social do INSS com os direitos sociais e a cidadania, na defesa da Seguridade Social pública, de qualidade e com a participação dos trabalhadores. Numa conjuntura desfavorável, a clareza desse posicionamento é um poderoso instrumento, sendo necessário reafirmar o que historicamente a categoria profissional já construiu.

Ocupar um espaço sócio-ocupacional como o da Previdência Social representa para a categoria uma importante conquista por ser um espaço privilegiado para o Serviço Social em sua luta pela legitimação de direitos. Entretanto, é na percepção do trabalho cotidiano que se percebe as nuances que envolvem o processo de trabalho do assistente social neste espaço e se traçam as possíveis estratégias de enfrentamento diante de uma reflexão histórico-crítica sobre o trabalho do assistente social na Previdência Social brasileira no contexto da contra-reforma do Estado.

3.6) OS DESAFIOS E POSSIBILIDADES DO SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Para o fechamento deste capítulo são apresentados os desafios e possibilidades para o trabalho do assistente social na Previdência Social, abordados recorrendo às respostas e reflexões das assistentes sociais entrevistadas que, como já abordamos são de relevância no seu conteúdo ainda que completares à pesquisa documental desenvolvida ao longo da exposição neste trabalho.

Assim, um primeiro desafio apontado pelas entrevistadas foi referente às capacitações, que ocorrem sem sistematicidade e planejamento prévio. Embora, as assistentes sociais (que ingressaram no INSS através do concurso público realizado em 2009), relatarem que foi ofertado pela instituição, um curso de ambientação¹²⁵ e

¹²⁵ Nesse curso de ambientação foi discutido a estruturação do INSS, o Serviço Social previdenciário e o novo modelo de avaliação do BPC pautado na Classificação Internacional de Funcionalidade/CIF.

um curso introdutório sobre a Reabilitação Profissional/RP¹²⁶, as mesmas, assinalam que essas capacitações não ocorrem de forma continuada e que sua oferta é ínfima dada à necessidade de atualização/capacitação profissional nesse espaço sócio-ocupacional.

Foi destacado também que por iniciativa da equipe do Serviço Social foi realizada uma oficina temática sobre Pareceres Sociais e ainda ocorrem periodicamente as reuniões de supervisão técnica entre as assistentes sociais e a Representante Técnica do SS/RT em que debate-se o cotidiano de trabalho.

Desse modo, a entrevistada II registra a necessidade de capacitação continuada:

sinto falta de capacitações com maior periodicidade. Muitas das diversas atividades que foram agregadas ao trabalho do Serviço Social como, por exemplo, os recursos de BPC, as orientações previdenciárias, os pareceres judiciais, etc, com suas respectivas normatizações, não foram acompanhadas por uma capacitação sistematizada como foi a do BPC (avaliação social). A saída encontrada pelas assistentes sociais para sanar as dúvidas foi a de reuniões da própria equipe onde discutimos o memorando do recurso com sua metodologia de trabalho, bem como cada uma empreendeu um estudo individual dessas legislações, além da troca de saberes com os colegas de APS (técnicos administrativos), participação em eventos como o CONASSS/2012 e o ENPESS (ainda este ano), participação em grupo de estudos com encontros periódicos para discussão da política previdenciária e do Serviço Social na Previdência (grupo ao qual ainda não participo). A falta de capacitações periódicas é um dos desafios institucionais presentes no cotidiano do assistente social, pois envolve dotação orçamentária, liberação da agenda de atendimentos para participação (sendo que a liberação acontece, mas nem sempre é possível).

Outra entrevistada aborda a dificuldade de liberação para as capacitações, fato que deixa claro os limites na autonomia profissional, como analisado no capítulo III, reduzindo as condições de atualização permanente dos profissionais:

o Serviço Social busca contribuir para um serviço público de excelência. Todavia, a falta de autonomia administrativa, que, implique em liberação para fazer capacitações e serviços externos têm sido a tônica [...] a autonomia profissional não é respeitada e tampouco está garantida. Depende do esforço coletivo e de muito enfrentamento (ENTREVISTADA I).

¹²⁶ Esse curso foi ministrado pela equipe de RP local. Já que este serviço previdenciário constituiu-se em frente de trabalho prevista no edital do concurso.

Refletindo sobre a relativa autonomia profissional a entrevistada V complementa e acentua a exigência na defesa da direção social e espaço profissional:

não, não é respeitada, o que exige a resistência cotidiana e coletiva dos profissionais e muita disposição e nitidez na defesa da direção social que a profissão adotou nas últimas décadas.

No mesmo sentido, outra profissional assinala, de modo contundente, que a autonomia profissional é relativa, condicionada aos preceitos institucionais, como bem analisou Iamamoto.

Temos uma relativa autonomia no cotidiano profissional. Digo relativa, face à correlação de forças existente nas relações entre capital e trabalho além do interesse da população temos que trabalhar também de acordo com as normatizações institucionais. Os instrumentais técnico-operativos são de nossa escolha, mas as avaliações e orientações do trabalho também devem se pautar nas legislações não apenas sociais, mas também institucionais, pois a Previdência adota critérios específicos e “fechados” para concessão de seus benefícios (ENTREVISTADA II).

No entanto, outra assistente social, identifica a existência da autonomia quando o exercício profissional assume cargos com a responsabilidade de definição de diretrizes no cotidiano de trabalho.

Há respeito à autonomia profissional, sendo que o Serviço Social está hierarquicamente ligado à Seção de Saúde do Trabalhador que atua em relação às questões técnicas, e nas APS's o Serviço Social conta com o suporte do Responsável Técnico do Serviço Social e também da chefia imediata que é o gerente da APS que atua nos aspectos administrativos como frequência, por exemplo (ENTREVISTADA III).

Percebe-se, a partir da análise das entrevistas, que as assistentes sociais que atuam no INSS há mais tempo (superior a 18 anos) possuem uma visão mais crítica com relação a toda essa situação que o Serviço Social do INSS vem enfrentando, desde a contra-reforma da Previdência Social. Como, por exemplo, as duas entrevistadas dentro desse perfil afirmam que a autonomia profissional não é respeitada e sofreu inúmeras restrições. As assistentes sociais que ingressaram no INSS em 2009, afirmam que essa autonomia é relativa e uma delas afirma, inclusive, que há sim autonomia. Isso pode apontar uma não identificação dos constrangimentos institucionais, por não terem vivenciado esse processo em sua efervescência no

interior da instituição, como também pode apontar a questão do receio às retaliações, pois as mesmas ainda se encontram em estágio probatório.

Merece destacar aqui, quando tratamos da resistência dos assistentes sociais no INSS, a exoneração da chefia da Divisão de Serviço Social do INSS e punição a outra profissional, o que gerou luta interna à instituição e com o apoio do CFESS:

a exoneração de Ermelinda Cristhiane Anunciação de Paula¹²⁷, do cargo de Chefe da Divisão do Serviço Social, da Coordenação de Serviços Previdenciários e Assistenciais, da Diretoria de Saúde do Trabalhador do INSS, cargo este que ocupava desde 2003, com a legitimidade e apoio incondicional dos profissionais assistentes sociais que compõe o quadro técnico do Serviço Social desta Instituição e a nomeação de uma assistente social recém-concursada que permanece no cargo ao arrepio do Código de Ética da profissão, representou um retrocesso para o Serviço Social do INSS. Soma-se a isso, o fato da assistente social Maria Lucia Lopes da Silva ter sido colocada à disposição do SIASS/MPS por ter firmado posição contrária, quando ainda estava lotada na DSS - Divisão de Serviço Social, à habilitação de benefícios (ao arrepio do Parecer Jurídico nº 12/2010 do CFESS que considera essa requisição institucional desvio de função). Tal arbitrariedade e o conformismo de parcela expressiva da categoria com tal situação deletéria é emblemática da desmobilização e desarticulação da categoria de assistente social do INSS (ENTREVISTADA I).

Um outro ponto ressaltado nas entrevistas foi o acesso a cursos oferecidos pela Escola da Previdência Social em modalidade à distância¹²⁸, evidenciando uma busca individual do profissional para se capacitar, conforme nos aponta a entrevistada II:

como alternativa à capacitação presencial, a instituição oferece alguns cursos (a maior parte voltada para gestão de pessoas e da informação; acesso aos sistemas corporativos utilizados no dia-dia para habilitação de benefícios) à distância através de sua plataforma virtual com a Escola de Previdência EAD-INSS. Atualmente, o ato de capacitar-se está também na busca por parte do próprio profissional ao fazer especialização e mestrado o que é importante, pois para seguir os preceitos do projeto profissional hegemônico, o profissional deve investir em sua formação, ter competência teórico-crítica, compromisso ético-político e ainda ter domínio das bases técnico-instrumentais para transcender as demandas solicitadas.

¹²⁷ O CFESS reconhecendo o trabalho da assistente social Ermelinda de Paula e emitiu nota de reconhecimento a qual se encontra no site do CFESS. Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/Nota_reconhecimento_a_Ermelinda.pdf. Acessado em 25 de Agosto de 2012.

¹²⁸ O EAD-INSS é um ambiente virtual de aprendizagem do Centro de Formação e Aperfeiçoamento do INSS – CFAI, o qual contém cursos de aperfeiçoamento para os servidores dessa instituição.

Com relação às demandas da instituição, na atualidade, estão restritas ao cumprimento do Decreto n. 6.214/2007, com alterações dadas pelo Decreto nº 7.617/2011, que estipulou que para avaliação da deficiência e do grau de impedimento das pessoas com deficiência requerentes do BPC, é indispensável à participação do assistente social e do perito médico. Essa requisição específica implicou, como analisamos no capítulo III, item 3.5, na própria ampliação do espaço de atuação profissional com a realização do último concurso para analista de seguro social com formação em Serviço Social.

Assim, a entrevistada I registra este processo, destacando inclusive que a nova demanda abriu outras perspectivas de atuação:

a conquista de um outro espaço sócio-ocupacional com a adoção do novo modelo de avaliação social do Benefício de Prestação Continuada - BPC para pessoas com deficiência, representa, para além de uma articulada direção estratégica voltada à ampliação do nosso quadro técnico, principalmente uma importante conquista tanto das entidades representativas do segmento quanto do reconhecimento ao nosso compromisso ético-político e profissional com o acesso aos benefícios assistenciais e previdenciários, na ótica da inclusão e do direito. O novo Modelo de Avaliação significa um avanço significativo enquanto ferramenta para formulação de pesquisas e fomento às políticas públicas, pressupondo um trabalho intersetorial e interdisciplinar, com perspectivas de ampliação para os demais Benefícios por Incapacidade. Todavia, ainda não foi instituído um sistema de monitoramento para que se avalie qualitativamente e quantitativamente o novo modelo e ainda não se conseguiu a tão almejada e decantada interdisciplinaridade entre o Serviço Social e a Perícia Médica.

A mesma assistente social destaca, no entanto, a dificuldade de conciliar essa nova possibilidade com a realização dos projetos, com o trabalho extra-institucional e com o atendimento geral ao usuário no âmbito das agências, gerando uma demanda quantitativa e a **intensificação do trabalho**.

Em suma, nacionalmente o contexto é deletério. Apesar do ingresso das novas assistentes sociais do concurso que poderiam potencializar ações e projetos com parâmetro na Matriz, o estabelecimento de metas baseadas unicamente na produtividade quantitativa, a demanda institucional (indevida) de habilitação de benefício de atuação na Reabilitação Profissional têm sido recorrentes (ENTREVISTADA I).

A entrevistada V analisa essa dimensão contraditória e os desafios postos ao assistente social na sua condição assalariada:

acreditamos que várias ações poderiam ser potencializadas, inclusive de pesquisa e para isto precisaríamos ter maior quantitativo de profissionais. Mas vivenciamos enquanto Brasil, várias situações de tentativa de desvio de função por parte dos gestores, muitas vezes com características de assédio moral e lamentavelmente em algumas situações, com concordância passiva dos profissionais. Além disso, o quantitativo mínimo de profissionais impede o trabalho em outras frentes associado à falta de condições de trabalho que resguarde o sigilo, a escassez de estrutura física e bens móveis como computadores, etc.

As duas intervenções das entrevistadas, como se evidenciou, destacam novas formas de **intensificação do trabalho**: desvio de funções, metas quantitativas, número insuficiente de profissionais, ausência de condições de trabalho.

Nessa mesma estratégia de **intensificação do trabalho**, há a requisição institucional para se realocar os assistentes sociais – que ingressaram no INSS a partir do concurso de 2009, para a Reabilitação Profissional¹²⁹, constituindo-se em mais uma demanda de trabalho. Porém, essa atuação dos assistentes sociais junto a Reabilitação Profissional estava diretamente relacionada à admissão de 1.600 profissionais no concurso público, o que não ocorreu. Foram ofertadas, inicialmente, somente 900 vagas, acrescidas de mais 100 vagas ocupadas em Setembro de 2012 e autorização de mais 100 em Dezembro de 2012, totalizando, apenas, **1.084 vagas garantidas até o momento**. Assim, apesar do ingresso na instituição de novos profissionais, esse número ainda é insuficiente, a demanda permanece como uma sobrecarga de trabalho.

Por esse motivo, boa parte das assistentes sociais consultadas considera que o remanejamento de profissionais para a Reabilitação Profissional não é uma demanda prioritária, pois comprometeriam as ações e projetos do Serviço Social na

¹²⁹ O atendimento na reabilitação profissional é realizado por um médico e pelo orientador profissional, que pode ser qualquer profissional de nível universitário. Portanto, para atuar na reabilitação não precisa ser, necessariamente, assistente social, pode ser, psicólogo, pedagogo, terapeuta ocupacional, sociólogo, entre outros. Ao orientador profissional compete:

Avaliar as perdas e restrições funcionais, nível de escolaridade, faixa etária, outras experiências profissionais, situação e vínculos empregatícios e mercado de trabalho de origem;

Definir potencialidades, habilidades, aptidões e prognóstico de retorno ao trabalho;

Buscar condições para a readaptação do segurado (troca de função/atividade) na empresa de vínculo;

Orientar para a escolha consciente de nova função/atividade a exercer no mercado de trabalho, no caso de inexistência de vínculo.

Prescrever os recursos materiais necessários para o desenvolvimento do programa;

Encaminhar para a preparação profissional, utilizando-se dos recursos disponíveis na comunidade (cursos e treinamentos provenientes de parcerias, contratos e convênios).

Acompanhar “in loco” o programa de RP desenvolvido pelo segurado, e ainda, por meio da Pesquisa de Acompanhamento e Fixação no Mercado de Trabalho, a situação do reabilitado, após o seu retorno ao trabalho e a eficácia do programa desenvolvido. Disponível em: <http://www.proreabilitacao.com.br/papo&cafezinho/leila-silva-cannalonga/reabilitacao-profissional>.

Acessado em 06 de Outubro de 2012.

instituição. No entanto destacam que muitas assistentes sociais já estão atendendo essa demanda, além de terem que “lidar” com as requisições institucionais consideradas indevidas, como habilitar benefícios, fazer atividades meramente administrativas etc.

Esta exigência de atender a Reabilitação Profissional é entendida, como parte do Serviço Social, no entanto, no atual contexto, nas condições de trabalho, aliado ao conjunto das demandas, compromete a qualidade do exercício profissional e do projeto do Serviço Social no INSS, como destaca a entrevistada I:

parece sintomático que o Manual do Serviço Social só tenha sido editado em Março do corrente ano, bem como a excessiva morosidade na reformulação das atribuições do cargo de assistente social, em forma de minuta de Decreto, que se encontra desde agosto de 2007, em tramitação, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/MPOG, sob processo nº 04500.006030/ 2007-24, oriundo da diretoria de recursos humanos do INSS, haja vista que o documento IAPAS – SAD nº 135 de 04 de março de 1986, que trata das atribuições dos assistentes sociais no INSS, se encontra desatualizado e já não atende às novas demandas institucionais e aos interesses da categoria e usuários.

Com relação às demandas dos usuários, as entrevistadas destacam que, suas principais solicitações referem-se a um conjunto de informações previdenciárias. Nesse sentido, a entrevistada V aponta como um dos principais desafios a crescente demanda do Serviço Social:

na minha realidade específica, os principais desafios hoje volta-se conseguir atender as demandas presentes. Realizamos, eu e a colega de equipe, atendimento aos usuários que buscam a instituição em demandas relacionadas à saúde do trabalhador/ benefícios por incapacidade, trabalhador rural, orientações gerais sobre acesso aos direitos previdenciários e assistenciais, articulação com a rede. Também realizamos ações voltadas para espaços coletivos visando à socialização das informações previdenciárias e assistenciais/BPC e fortalecimento do coletivo. E realizamos avaliações sociais no processo de avaliação das restrições em relação ao BPC.

Outra profissional consultada acrescenta que: “O interessante dessas demandas é que elas expressam justamente as metamorfoses do mundo do trabalho e a cronificação das seqüelas da questão social” (ENTREVISTADA II).

A entrevistada III destaca a contribuição do Serviço Social para a socialização de informações junto aos usuários e a tensão existente na relação acesso e as exigências das condicionalidades:

o Serviço Social exerce seu papel de forma a contribuir para que os usuários sejam munidos de informações necessárias para acesso aos direitos, e em muitos casos, os usuários não atendem as condicionalidades exigidas, o que nos leva a lançar mão de encaminhamentos para recursos sociais e benefício assistencial. Apesar do concurso de 2009, ainda temos necessidade de ampliação do quadro de assistentes sociais, sendo atualmente necessários deslocamentos para atendimentos de agências do interior.

Algumas das assistentes sociais consultadas citaram que, no contexto atual, com as condições precárias de trabalho, terceirização, precarização dos vínculos, polivalência, locais de trabalho insalubres, etc, percebe-se, um aumento no processo de adoecimento dos trabalhadores.

A partir dessa reflexão, recorreremos a Raichelis (2011, p. 421-422), para acrescentar que tal processo de adoecimento, também afeta o assistente social em sua condição de trabalhador assalariado, conforme evidenciamos no item 3.2 desse trabalho.

Em um contexto societário de transformações no trabalho de tal monta, marcado pela retração e, mesmo, pela erosão do trabalho contratado e regulamentado, bem como dos direitos sociais e trabalhistas, ampliam-se também as relações entre trabalho e adoecimento, repercutindo na saúde física e mental dos trabalhadores, nas formas de objetivação e subjetivação do trabalho. Essa dinâmica de flexibilização/precarização atinge também o trabalho do assistente social, nos diferentes espaços institucionais em que se realiza, pela insegurança do emprego, precárias formas de contratação, intensificação do trabalho, aviltamento dos salários, pressão pelo aumento da produtividade e de resultados imediatos, ausência de horizontes profissionais de mais longo prazo, falta de perspectivas de progressão e ascensão na carreira, ausência de políticas de capacitação profissional, entre outros.

O adoecimento dos trabalhadores gera, conseqüentemente, um aumento de solicitações de auxílio doença, as quais, grande parte será negada, seja por não se enquadrarem nos critérios médicos adotados para identificação da presença da incapacidade laborativa, seja por perda da qualidade de segurado por ter ficado um período sem contribuir, a maioria das vezes como desempregado. Soma-se a esse contexto, a questão da dificuldade da inserção no mercado formal de trabalho, envolvendo a carteira assinada e a cobertura previdenciária para o trabalhador e sua família. Portanto esse usuário que está desempregado ou está no mercado informal de trabalho (grande parcela da população), poderia contribuir como contribuinte

individual (autônomo que exerce profissão) ou como facultativo (desempregado, estudante, dona de casa), porém as alíquotas de contribuição são altas (5, 11 e 20% de acordo com o caso/critério) e o trabalhador não consegue contribuir e conseqüentemente fica sem a cobertura previdenciária tendo que recorrer à assistência social, dentre eles o BPC, ampliando a solicitação desse direito assistencial.

O que percebo em meu cotidiano é que sem a cobertura previdenciária, as pessoas estão migrando para a solicitação do BPC antes demandado pela pessoa com deficiência e o idoso. Em alguns casos, com a adoção da CIF e não da CID10, é possível incluir no público do BPC não apenas o deficiente em toda a acepção da palavra, mas também o portador de doença crônica (desde que detectada incapacidade de longo prazo, maior que 2 anos). Entretanto, apesar de um direito e de garantia de subsistência, o BPC por ser individual e intransferível, não possibilita recebimento de 13º. salário e é revisto a cada 2 anos, ou seja, com possibilidade de "corte" se não permanecerem as condições de saúde e renda que lhe deram origem, só protege o próprio requerente por um tempo deixando totalmente desprotegidos os seus familiares por também não gerar pensão, o que não ocorre com o direito previdenciário em que há possibilidade de benefícios maiores que o mínimo, 13º. e pensão aos dependentes (ENTREVISTADA II).

Cabe destacar que o CFESS vem promovendo também discussões e reflexões desse espaço sócio-ocupacional, a partir das preocupações postas pelos profissionais, como registram as entrevistas. A exemplo, o Seminário Nacional de Serviço Social na Previdência Social realizado nos dias 19 e 20 de junho de 2010, em Porto Alegre no Rio Grande do Sul (RS)¹³⁰, no qual foram discutidas a atual situação em que se encontra o Serviço Social previdenciário e a Conferência Mundial de Seguridade Social realizada no dia 1º de Dezembro de 2010 em Brasília, que discutiu a universalização da Seguridade Social Pública.¹³¹

¹³⁰ A discussão central do referido seminário se deu acerca da atuação do assistente social do INSS, ressaltando a discussão do projeto ético-político do Serviço Social, Seguridade Social, o cotidiano e as atribuições e competências do assistente social na perspectiva da ampliação de direitos; as tensões e avanços na concretização do benefício assistencial (BPC), a saúde do trabalhador e a organização política da categoria em defesa das condições de trabalho na Previdência Social.

¹³¹ A realização da I Conferência Mundial de Sistemas Universais de Seguridade Social no Brasil representa uma oportunidade ímpar de potencializar a luta em defesa da Seguridade Social como direito social, problematizar concepções e formular propostas e estratégias que tenham como norte a ampliação de cobertura pública à proteção social. Com o objetivo de estruturar as agendas políticas pela universalidade do direito à Seguridade Social nos âmbitos nacionais e internacionais.

É importante ressaltar que é necessário nesse momento¹³², e verifica-se o esforço nessa direção, o fortalecimento das lutas da categoria no sentido de apreender essa dinâmica complexa que permeia a realidade dos diferentes espaços sócio-ocupacionais, em especial nesse trabalho, o espaço sócio-ocupacional previdenciário. Uma das entrevistadas destaca que no INSS o Serviço Social vivencia um duplo desafio:

pois necessita tanto fomentar a população na busca por seus direitos previdenciários quanto atender as demandas dos aliados desses direitos que, sem alternativa, precisam recorrer à Assistência Social através do BPC. As precárias condições de trabalho e acesso a ele são mais uma consequência da ordem neoliberal e, com a reforma da previdência que representou também o acirramento de critérios cada vez mais excludentes de acesso aos direitos previdenciários, a população-alvo do Serviço Social está cada vez mais desprotegida uma vez que não encontra respostas às suas demandas e necessidades nem na política previdenciária nem na assistencial pois o BPC e outros benefícios ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS - igualmente trabalham com critérios excludentes, abarcando basicamente os situados abaixo da linha da pobreza (ENTREVISTADA II).

Diante do exposto, reconhece-se a luta dos assistentes sociais da Previdência articulados as entidades representativas da categoria, objetivando construir alternativas que possam materializar direitos na política previdenciária e o projeto do Serviço Social, configurado na Matriz.

Assim, se compreendermos os profissionais de Serviço Social como mediadores para o reconhecimento e garantia de direitos sociais dos trabalhadores, iremos compreender que a permanência e ampliação do quadro de profissionais de Serviço Social na Previdência são fundamentais.

Moreira (2005, p. 151) afirma que:

o maior desafio hoje é conseguir continuar mostrando qual é o valor de uso do Serviço Social na política previdenciária, não perdendo de vista o caráter contraditório presente nas políticas sociais, que impede qualquer visão fatalista.

Ao recorrermos ao Código de Ética profissional do Serviço Social, percebemos os enormes desafios que precisamos enfrentar:

¹³² Além do Seminário Nacional sobre a Previdência Social que foi realizado em junho de 2010, o CFESS promoveu no ano de 2009, o Seminário “O Trabalho do Assistente Social no SUAS”, em abril, no Rio de Janeiro, o primeiro seminário, discutiu a política de assistência social; o segundo foi sobre “O Trabalho do Assistente Social na Saúde”, que aconteceu em junho, no Recife. Em São Paulo, em setembro, foi discutido “Os 30 Anos do Congresso da Virada”; em seguida foi discutido “Os Desafios do Trabalho do Assistente Social no Sistema Sócio-Jurídico”, que aconteceu em outubro, em Cuiabá- MT.

posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas:

Ampliação e consolidação da cidadania, considerada tarefa primordial de toda sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis sociais e políticos das classes trabalhadoras:

Defesa intransigente dos direitos humanos e recusa do arbítrio e do autoritarismo

Empenho na eliminação de todas as formas de preconceito, incentivando o respeito à diversidade, à participação de grupos socialmente discriminados e à discussão das diferenças (CFESS, 1993, p. 21).

Esses desafios enfrentados na atualidade são destacados pela entrevistada I:

o desafio é o de implementar um projeto profissional, ético, político e societário na contramão de um modelo de Estado capitalista e neoliberal que se alicerça na precarização do trabalho, exploração dos trabalhadores e culpabilização da pobreza por sua condição. O compromisso ético-político no trabalho do assistente social deve se dar no cotidiano, na resistência e luta contra todas as formas (camufladas ou não) de retração de direitos sociais. Para tanto, deve estrategicamente dar visibilidade às suas ações e buscar articulação com outros representantes de entidades e o conjunto de trabalhadores. O valor ético central do nosso trabalho é o da inclusão de direitos, o controle social, a democracia, e a contribuição à construção de uma nova ordem societária onde a riqueza socialmente produzida seja socialmente distribuída.

A entrevistada II destaca, como um grande desafio, trabalhar sem a disponibilização de políticas públicas e serviços compatíveis com as demandas, o que acarreta falta de respostas “*pois se acaba por ter que trabalhar com os mínimos sociais e não com as necessidades sociais*”.

A esse respeito outra entrevistada relata que:

nesta função que hoje me encontro visualizo o desafio de ampliação da comunicação e troca de experiências com as assistentes sociais atuantes nas agências, uma vez que temos limites orçamentários que limitam a realização de reuniões. Buscamos superar essa questão com repasses de informações/orientações por e-mail e contatos telefônicos, bem como estando à disposição para atender demandas apresentadas.

Outro impasse diz respeito à articulação com o setor de perícia médica no tocante às discussões sobre o modelo de avaliação do BPC. Temos previsão e apoio da chefia da Seção de Saúde do Trabalhador para realização de um encontro entre médicos e assistentes sociais que seria mediado pelo Grupo de Trabalho que formulou o instrumento de avaliação (ENTREVISTADA III).

Além dessas questões destacadas, outras entrevistadas abordaram como desafio fazer entender qual a importância do papel do assistente social dentro da instituição.

Cabe ressaltar que nessa conjuntura é necessário discutir e avançar com relação à Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social. Nessa uma década desde a elaboração da Matriz, o Serviço Social avançou, a conjuntura sócio-histórica impôs enormes desafios. Assim, como irá se basear na referida Matriz? Como irá apreender os desafios contemporâneos e as potencialidades apresentadas no sentido de reafirmar o compromisso com os usuários em defesa da afirmação e ampliação de direitos, em consonância com o projeto ético-político profissional, baseado na referida Matriz?

Nesse sentido uma das entrevistadas destaca que existe um grupo de trabalho (GT) para redimensionar a Matriz e acrescenta ainda que a Matriz deveria incorporar a questão dos Direitos Humanos, Direito Constitucional e a ação profissional de assessoria.

A maioria das entrevistadas considera que a matriz é atual e pertinente e que a mesma não precisa ser submetida a revisões, *“não há o que incorporar ou rever, podendo alguma lacuna ser preenchida por outros documentos de igual importância como o Código de Ética e o manual do Serviço Social no INSS [...]”* (ENTREVISTADA II).

Como a perspectiva analítica da Matriz deriva do momento histórico, teórico e político enfrentado pela categoria profissional face o contexto vivenciado pelo país na década de 1990, que na contemporaneidade apresenta outros determinantes, ainda mais excludentes, bem como por apoiar-se no método crítico dialético, conforme já mencionado nesse trabalho, na análise da realidade social, sob a perspectiva da totalidade, e por entender que a realidade é histórica, dinâmica, é que infere-se que a Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social deve ser revista, atualizada.

A entrevistada V aponta nessa direção:

a Matriz necessita de maior contextualização histórica, com as mudanças do mundo do trabalho, o papel das políticas sociais na disputa do fundo público e com a inclusão de outras análises que envolvam a questão do financiamento e controle social. Também faz necessário o adensamento de novas estratégias e ações profissionais além de envolver as ações relacionadas com os direitos aos benefícios assistenciais/ BPC e a reafirmação da defesa da seguridade social. Mas tudo isto tem que ser muito estratégico, pois vivemos uma conjuntura que tenta nos impor ações profissionais que primam pelo não respeito ao usuário e pela descaracterização de atribuições e competências profissionais. Rever a Matriz exige que uma centralidade técnica que não negocie, não flexibilize concepções tão caras a nossa história e luta. A Matriz deva fazer um profundo debate sobre a ética profissional e o trabalho cotidiano. Não dá para dizer que defende o projeto ético político, por exemplo, e aceitar verificar composição de grupo familiar de usuários que buscam o

BPC e usar como argumento a defesa da ética institucional, com criação de falsos debates. Faz necessário também discutir procedimentos do que defendemos enquanto coordenação técnica para que esta não burocratize e perca o seu papel na defesa da profissão e da população usuária.

Evidencia-se aqui, o mesmo processo registrado com relação à análise das entrevistas a respeito da autonomia profissional, em outras palavras, na análise da Matriz, também, somente as assistentes sociais com mais tempo de atuação no INSS afirmaram que a mesma precisa ser revista. Apenas as assistentes sociais que vivenciaram todo o processo da contra-reforma da previdência, bem como o processo de construção da Matriz, apresentaram uma reflexão acerca da necessidade de avançar nessa discussão.

De acordo com Minayo (1994) a metodologia dialética privilegia a contradição e o conflito, o fenômeno da transição e da mudança, o movimento histórico, a totalidade, e a unidade dos contrários.

A compreensão da realidade social está diretamente relacionada à perspectiva da totalidade, colocada como uma das categorias fundamentais de seu método dialético, também denominada, por Marx, de *concreto*. Totalidade no sentido de que a realidade é uma síntese de múltiplas determinações (relações e mediações), portanto indica que só podemos conhecer um fenômeno a partir de e na realidade concreta de que ele é parte, analisando as partes e estabelecendo as suas relações determinadas.

Os fatos só são conhecimentos da realidade, se entendidos como pertencentes a um todo dialético. A totalidade significa realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer pode vir a ser racionalmente compreendido.

Desse modo, para conhecer a realidade social em sua totalidade concreta, o homem deve ser reconhecido como sujeito social e não como objeto.

Lefebvre, (1970, p. 42), destaca que o conhecimento perpassa pela união do fenomenal e do essencial que devem estar intimamente ligados. “A análise quebra e separa a totalidade, que devemos em seguida reencontrar”. Essa união de aspectos contraditórios não deve dissimular a própria unidade, pois ambos fazem parte da totalidade.

Assim, de acordo com o projeto ético-político, com a Lei de Regulamentação da Profissão, com o atual Código de Ética, que orientam a profissão, o método dialético constrói a base para pensar a profissão na atualidade. Representa uma forma de análise dos fatos, a partir da compreensão da realidade como um todo, buscando apreender este movimento, através do concreto que deve ser pensado e mediatizado

pelos nossos valores objetivos e subjetivos, dando-lhe uma singularidade histórica e uma particularidade nas suas formas de análises, tendo em vista que por mais repetitivo que se apresentem os fatos, eles jamais serão idênticos uns dos outros, pois cada um possui uma identidade que só lhe é atribuída a partir do contexto e das mediações que lhes são feitas.

A esse respeito Yazbek (2011, p. 135) ressalta que:

hoje, uma década após a publicação do documento da Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social muitas coisas mudaram: o Serviço Social avançou na explicitação das características, demandas e condições de seu exercício profissional a partir das referências de seu projeto ético, político teórico metodológico e técnico-operativo; a Previdência Social brasileira, pressionada pela ofensiva neoconservadora que vem impulsionando a reforma do Estado no país e nesse contexto as reformas da Previdência de 1998 e sua continuidade em 2003, revela a hegemonia do neoliberalismo e a subordinação das políticas de Seguridade Social às exigências do FMI e do Banco Mundial, desconfigurando seu caráter público e redistributivo.

O momento de elaboração da Matriz é de um contexto de reestruturação produtiva, de mundialização do capital, marcado pela *desregulamentação universal*, já tratados no capítulo I desse trabalho, que se expressa no agravamento das desigualdades sociais, na deteriorização das condições de vida da população, bem como no desmantelamento das políticas públicas. Em outras palavras, assim como a Constituição Federal de 1988, a Matriz vai de encontro a esse processo, expressa uma lógica contrária a todo esse processo de reformas em curso no país nessa década. Em 1994, quando a Matriz é aprovada, já estava em andamento o processo de “desmonte do público”, do estatal, a política de seguridade social já estava subordinada às exigências do FMI e do banco mundial. O caráter público e redistributivo da política, no qual a Matriz se pauta para direcionar a atuação do assistente social já estava desconfigurado. Essa questão é um dos motivos, senão o principal motivo, que gerou todo o conflito em torno da aprovação da mesma, bem como da sua operacionalização no interior do INSS.

Face a essa situação, destaca-se que é a partir da adoção do referencial teórico-metodológico definido na Matriz Teórico-Metodológica e sua articulação com o Projeto Ético-Político Profissional que o Serviço Social na Previdência, afirmará seu compromisso com a população usuária dos seus serviços, passando a fortalecer seu reconhecimento como um profissional indispensável na instituição previdenciária.

Nesta perspectiva, segundo Moreira (2005, p. 111) a Matriz Teórico-Methodológica do Serviço Social na Previdência Social, busca:

romper com uma prática rotineira, pulverizada, baseada no senso comum exige do assistente social capacidade técnico-operativa além do compromisso ético-político. Exige, ainda, uma relação intrínseca com a produção do conhecimento, com a familiaridade entre o mundo teórico-metodológico e o trabalho cotidiano. O paradigma defendido insere os assistentes sociais do INSS, mesmo com um certo atraso, no movimento efervescente vivenciado pela categoria desde o final dos anos 1970, seja no meio acadêmico, seja nas práticas institucionais. Busca-se o fazer profissional comprometido com conceitos fundamentais delineados no Código de Ética de 1993, trabalhando para o fortalecimento do coletivo, e no estabelecimento de estratégias de ação que transpareçam uma opção clara pelos trabalhadores.

Portanto, na luta pela garantia e efetivação dos direitos sociais, é fundamental o direcionamento crítico da prática profissional, uma vez que defende os interesses da classe trabalhadora, dos usuários dos serviços profissionais, em uma prática profissional comprometida com a cidadania e os direitos sociais, essencial para construir estratégias de fortalecimento de lutas coletivas em prol da igualdade social.

A entrevistada I aponta que, na conjuntura atual o conjunto CFESS/CRESS permanece sendo fundamental para assegurar a autonomia técnica e espaço ocupacional do assistente social, através da

promoção de encontros e espaços de discussão coletiva, audiências sistemáticas com os gestores da Instituição e de outros Ministérios (MPOG etc.), elaboração de documentos, tais como: pareceres jurídicos, ações judiciais (pela garantia de 30h, assédio moral etc.), relatórios, mobilização de servidores e da população em prol do Serviço Social como um direito da população usuária.

A entrevistada V refere que o protagonismo do conjunto CFESS/CRESS foi fundamental para que o Serviço Social continuasse a existir dentro da instituição seja “na articulação da categoria, seja nas inúmeras ações e enfrentamentos em relação aos gestores, seja na luta pelo concurso público e na elaboração de inúmeros documentos e posicionamentos em defesa do Serviço Social da Previdência Social”.

Pode-se citar como uma das expressões desse protagonismo, o lançamento no dia 05 de novembro de 2011, por um grupo de assistentes sociais do INSS, na Plenária Nacional da Federação Nacional dos Trabalhadores da Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social (FENASPS), o "Movimento Nacional em defesa do

Serviço Social do INSS". Na ocasião, foi divulgado também o **blog**¹³³ do movimento. O objetivo é a defesa do Serviço Social da Previdência Social, definido no artigo 88 da Lei 8213/91, como um direito dos trabalhadores e da população usuária na sua relação com a política previdenciária. É significativo que no dia de seu lançamento o blog alcançou o marco de 2000 assinaturas coletadas visando a garantia de um serviço respaldado legalmente. Destaca-se, também, que no dia 21/04/2012 foi realizado, com apoio do CFESS, um Encontro Nacional de assistentes sociais, homenageando a trajetória histórica do Serviço Social na Previdência e as três assistentes sociais - Marilda Iamamoto, Verônica Freitas e Marilea Venâncio Porfírio¹³⁴ - que sofreram perseguições e torturas durante o regime de ditadura militar, tendo todas sido exoneradas do INSS por enquadramento na Lei de Segurança Nacional (e assumindo-se uma luta coletiva para reintegração das referidas assistentes sociais e indenização devida).

Conforme analisado anteriormente, na contemporaneidade, o sistema econômico e político-ideológico dominante no Brasil aprofunda ainda mais as diferenças entre as classes, aumentando a concentração da riqueza e o processo de empobrecimento da população, afetando o mundo do trabalho, o que gera altos índices de desemprego e novos modelos de organização, causando a flexibilidade e a precariedade nos vínculos de trabalho. Esse processo também reduz, cada vez mais, o papel do Estado sobre a Seguridade Social e os direitos sociais. A esse respeito à entrevistada I refere que:

várias reformas e retrocesso de direitos historicamente conquistados pelos trabalhadores têm ocorrido no âmbito previdenciário (no que tange aos servidores, a mais recente é a que estabelece a Previdência Complementar sob o suposto argumento do déficit previdenciário) e o assistente social tem procurado instrumentalizar os usuários da Previdência com acesso a informações mais qualificadas e desmistificadoras para uma análise crítica da realidade e buscando sua transformação. No entanto, os limites institucionais, a pressão por metas quantitativas, o trabalho intra-institucional (em detrimento do âmbito externo), a pressão de gestores, a falta de legitimidade da atual chefia da DSS, as implicações legais do estágio probatório (parcela expressiva dos concursados de 2009) têm restringido a ação de socialização das informações.

¹³³ Para maiores informações ver <http://www.servicosocialprevidencia.blogspot.com.br/>, acessado em 23 de Agosto de 2012.

¹³⁴ No dia 18 de Agosto de 2012 foi decretada anistia e reparação pelo Estado para a assistente social Marilea Porfírio. Para maiores informações ver <http://www.servicosocialprevidencia.blogspot.com.br/>, acessado em 23 de Agosto de 2012.

A mesma assistente social complementa que os assistentes sociais do INSS apresentaram resistência no âmbito institucional a arbitrariedades e se aliaram às lutas mais gerais dos trabalhadores, porém, *“ainda é um profissional que afirma o discurso da necessidade de participação, mas, paradoxalmente, nem sempre esse ideário corresponde a realidade efetiva”*.

Nesse sentido a entrevista V afirma que

o ato arbitrário - de colocar a disposição do RH Lúcia Lopes, assistente social com enorme engajamento nesta luta, que encontrava-se na frente da DSS no processo de implantação da Matriz e que retornara a DSS, recentemente, após o fim de seu doutorado e de trabalhar no MDS com o BPC - gerou resistência em todo o país mas a própria DSS não teve um posicionamento mais firme em relação ao episódio e em várias outras situações que dizem respeito a defesa do Serviço Social, o que nos preocupa bastante. São análises de minha inteira responsabilidade. Entendo que em conjunturas complexas, vivendo pressões por produtividade, por controle do trabalho profissional, seja por mecanismos eletrônicos, seja por pressão de gestores que insistem em não respeitar as atribuições profissionais priorizando o atendimento de metas gerais e por isto mesmo impondo a realização de ações administrativas com o argumento que somos analistas de seguro social e não assistentes sociais, precisamos aglutinar todos os esforços e estratégias coletivamente e as coordenações técnicas tem um papel fundamental neste processo. Temos um quadro mais complexo, pois são centenas de novos profissionais atuando, muitas vezes de forma isolada e sem a disposição e condições objetivas de enfrentamento, exigida em momentos de embate, e por isto mesmo, precisamos afirmar a que viemos, quando atuamos em uma instituição autoritária, burocrática e com forte controle sobre o processo de trabalho. Mas também muitas boas ações em curso, com o engajamento dos novos profissionais na luta e defesa do serviço social do INSS, resgatando este compromisso com a história e com os trabalhadores/as deste país.

Pode-se confirmar nas entrevistas, a consolidação do trabalho do assistente social na ótica da defesa dos direitos sociais e da cidadania, comprometido com os usuários, vinculado à perspectiva do projeto ético-político profissional. Conforme, abordado nesse estudo, até a década de 1980, o trabalho profissional era desenvolvido por uma atuação funcionalista, acrítica e segmentada da realidade. O novo paradigma, ao entender a Previdência Social como direito social, compondo a Seguridade Social Pública, conquistado como direito social, resgata o caráter contraditório presente na política, que atende às demandas do capital, via controle social dos trabalhadores, através de medidas compensatórias, mas também atende às demandas legítimas dos trabalhadores, quando estes exigem a intervenção do Estado, nas manifestações da questão social. Desta forma, o assistente social, deverá buscar estratégias de intervenção profissional que se traduzem no fortalecimento dos

trabalhadores na busca dos direitos sociais. Os determinantes históricos estão imbricados no processo analisado, permeando relações e definindo limites e possibilidades no fazer profissional.

Reafirma-se a importância da inserção dos assistentes sociais neste espaço sócio-ocupacional. Uma importante conquista nesse sentido foi a realização do concurso público em 2009, como assinalado várias vezes, embora, o número reduzido de profissionais do Serviço Social nas agências e Gerências da Previdência é uma problemática vivenciada como um todo no país. Isso vem dificultando a qualidade dos serviços prestados a população usuária e a qualificação contínua do profissional de Serviço Social, visto que além do número reduzido, ainda existe outro agravante, que é a jornada de trabalho de 40hs semanais (ainda realizada por muitos profissionais).

A entrevistada II reafirma a importância do assistente social no interior da Previdência Social:

a previdência é um espaço socio-ocupacional importante dentro da conformação das políticas públicas e ter no seu quadro funcional o Serviço Social representa um aprofundamento da discussão dos determinantes sociais para além do aspecto puramente burocrático da concessão ou não concessão, pois o assistente social empreende em suas ações a perspectiva educativa para munir os usuários das informações para acessarem com autonomia seus direitos e refletirem ao mesmo tempo sobre seus deveres.

A entrevistada V acrescenta:

acredito que o Serviço Social possa contribuir, com as limitações de uma profissão, na garantia de direitos e na defesa de bandeiras históricas da classe trabalhadora, sem visões messiânicas ou fatalistas, mas tendo como referência os nossos princípios que tem que ser cada vez mais afirmados em tempos complexos de banalização da vida. Se tenho este compromisso reafirmado cotidianamente isto traduzirá no momento que emito minha opinião profissional quando realizo uma avaliação social para acessar o BPC ou elaboro o parecer social, ou quando realizo intervenções profissionais cotidianas como um encaminhamento à rede ou junto aos demais setores institucionais. O que nos move é ter o reconhecimento do usuário e saber que a nosso trabalho cotidiano pode contribuir na defesa do acesso aos direitos previdenciários e assistenciais deste país.

A análise das entrevistas, dentre outras coisas, demonstrou a importância de conhecer a dimensão política da profissão, a fim de contribuir para a desmistificação das relações sociais e para o fortalecimento da classe trabalhadora como sujeito político de direitos. Os assistentes sociais precisam ter domínio dos mecanismos

éticos, políticos, teóricos e técnicos, que possam traduzir a opção profissional pelo fortalecimento dos trabalhadores e usuários das políticas públicas neste país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho não encerra os debates e as discussões relativas à contra-reforma da Previdência Social e ao trabalho do assistente social no espaço sócio-ocupacional previdenciário. Pois, a realidade é uma totalidade mais rica do que as determinações que se possam reconstruir no plano ideal. Por isso, concluir essa Dissertação não significa finalizar as análises e reflexões sobre o objeto de estudo da mesma.

A análise do trabalho do assistente social no INSS, no contexto da contra-reforma da Previdência Social no Brasil, a partir da década de 1990, longe de qualquer ilusão quanto a resultados conclusivos, permite traçar considerações finais quanto aos objetivos propostos, captar com maior clareza o presente e ousar projeções sobre o futuro. Para isto, baseamos nos pressupostos explicitados por Iamamoto (2001, p. 20-25):

1º pressuposto: necessidade de romper com visões endógenas da profissão, buscando apreender o movimento da realidade para detectar tendências e possibilidades presentes que possam ser impulsionadas pelo assistente social, transformando-as em projetos e frentes de trabalho;

2º pressuposto: entendimento da profissão como um tipo de trabalho na sociedade. O Serviço Social é uma especialização do trabalho inscrita na divisão social e técnica do trabalho coletivo da sociedade, portanto tem um valor de uso ao atender às necessidades sociais. Ao se constituírem, no Brasil, como trabalhadores assalariados, os assistentes sociais participam do processo de produção e/ou redistribuição da riqueza social. Esta análise aponta que “as mudanças que vêm ocorrendo no mundo do trabalho e na esfera estatal, em suas relações com a sociedade civil” (IAMAMOTO, 2001, p. 23) incidem sobre os rumos da profissão.

3º pressuposto: O entendimento do Serviço Social como trabalho implica em privilegiar a produção e a reprodução da vida social, não se limitando apenas à dimensão econômica, mas à reprodução das relações sociais de indivíduos, grupos e classes sociais.

Analizamos nesse estudo, o espaço profissional do assistente social na Previdência Social brasileira a partir do contexto da contra-reforma do Estado. Pode-se perceber a partir dessa análise que as condições de trabalho nesse espaço sócio-ocupacional está em constante processo de desestruturação, falta condições mínimas para que o fazer profissional se efetive adequadamente, como pode ser constatado na fala dos profissionais que apontam tanto a falta de material de consumo como de material permanente como impressoras, computadores etc. Esse fato se deve ao processo de contra-reforma da Previdência que atingiu o espaço profissional dos assistentes sociais, acarretando diversas alterações no mesmo.

Após a realização de toda a análise teórica e a aproximação com o cotidiano, através das entrevistas e concordando com Cartaxo (1995), concluímos, dentre outras questões, que, em nosso país, a Previdência Social pública representa um importante mecanismo de redistribuição de renda. Mas, uma redistribuição de renda no sentido horizontal, dos não enfermos para os enfermos; dos ativos para os inativos, não representando uma redistribuição vertical¹³⁵, uma vez que a política se caracteriza pelo caráter contributivo, com exceções de alguns segmentos dos trabalhadores rurais e pescadores artesanais.

A partir do momento em que a política previdenciária não garante a cobertura a milhões de trabalhadores brasileiros, que se encontram à margem da condição de assalariamento formal, está reforçando a ótica da **cidadania regulada** (SANTOS, 1994), já referida nesse trabalho, e do **cidadão consumidor**¹³⁶ (MOTA, 2000). Ao mercado, interessa o segmento que possa contribuir, gerando uma proposta de Previdência pública básica e de transferências mínimas de renda, através da política focalizada de assistência social pelo Estado, enquanto enfatiza-se a previdência privada no país.

Nesse contexto de regressão de direitos, o profissional precisa estar atento, pois a realidade não pode impossibilitar a ação e o profissional não pode ficar esperando por condições ideais (IAMAMOTO, 2001). A própria história recente do Serviço Social na Previdência social recusa a visão reducionista. Os assistentes

¹³⁵ A redistribuição vertical se caracteriza pela transferência de renda dos segmentos sociais mais ricos para os mais pobres.

¹³⁶ Mota (2000) afirma que cidadão-consumidor é o indivíduo capaz de adquirir bens e comprar serviços privados, paradigma que ascende a partir da crise do Estado de Bem Estar. A condição de cidadão passa a ser reconhecida, também, pela capacidade de consumo. Os direitos do cidadão consumidor estão relacionados a uma situação econômica específica (os anos gloriosos do capitalismo) em seu crescimento da dinâmica mercantil, da produção e do consumo, pleno emprego e estabilidade da renda. Dessa forma, no século XX, tem-se um conceito de cidadania relacionado à condição de trabalhador e ao status de consumidor.

sociais, ao optarem, coletivamente, pelo trabalho comprometido com a classe trabalhadora, também garantiram a continuidade do Serviço Social na instituição, pois houve forte resistência também por parte dos trabalhadores contra a extinção do Serviço Social do INSS.

Acredita-se que o maior desafio hoje para o assistente social, é mostrar, cotidianamente, o seu valor e a importância dentro da política previdenciária, não perdendo de vista o caráter contraditório presente nas políticas sociais, que impede qualquer visão fatalista. Neste sentido, concordamos com Cabral (2004) quando afirma que a permanência do Serviço Social

no conjunto das prestações previdenciárias não significa apenas mais um serviço, mas resulta fundamentalmente da utilidade deste trabalho no interior da proteção previdenciária, mecanismo por excelência de reprodução das condições de vida das classes subalternas, esfera priorizada pelo mercado.[...] O desafio maior para o serviço social previdenciário está em afirmar a utilidade deste trabalho nesta quadra histórica demarcada por profundas transformações na esfera do Estado que afetam e restringem esta política pela redução da proteção previdenciária básica, pela restrição dos direitos previdenciários, pela compressão no valor dos benefícios e pela transferência da Previdência Complementar exclusivamente para a lógica de mercado (CABRAL, 2004, p.3).

Recorremos à reflexão de nossa entrevistada ao afirmar que o maior desafio hoje, no INSS, é saber o que

queremos com este serviço e com o nosso trabalho e qual a direção que daremos a ele é o nosso maior desafio. E é o trabalho cotidiano que nos move e nos alimenta, que também nos mostra que podemos e temos como contribuir com a ampliação de direitos, em defesa da seguridade social, da Previdência Social pública e dos trabalhadores/as. Isto exige que as dimensões ético-política, teórica metodológica e técnico operativa sejam reafirmadas em consonância com nossos princípios e diretrizes construídos nas últimas décadas (ENTREVISTADA V).

É importante reforçar a atuação profissional na ótica do fortalecimento da classe trabalhadora deste país, com a certeza de que

o projeto ético-político não é uma utopia ou uma quimera produzida por uma visão distorcida e simplificada da realidade objetiva. Ao contrário, ele está assentado numa dupla compreensão. Por um lado, ele diz respeito à lúcida percepção da dimensão política da profissão e do caráter contraditório da prática profissional. Por outro lado, ele diz respeito à clara certeza da incompatibilidade da ordem burguesa com a democracia, a justiça social, a cidadania e a liberdade (RODRIGUES, 2005, p. 3).

Concluindo, importa destacar que o presente estudo poderá contribuir para apreender as mudanças processadas na política previdenciária e no trabalho do assistente social no interior dessa política no contexto da contra-reforma da Previdência Social. É uma temática, como muitas outras, que necessita ser continuamente refletida pela categoria profissional, considerando os complexos e tensos desafios para o exercício profissional do assistente social na sociabilidade capitalista.

Desta forma, esse estudo reitera a importância de acreditar que é preciso e necessário ousar em tempos difíceis e estes também são tempos de resistências. É preciso lutar por uma sociedade diferente da que vivenciamos, mesmo em contextos tão avessos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABEPSS. **Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço Social.** (com base no currículo mínimo aprovado em Assembléia Geral Extraordinária de 08 de novembro de 1996). Formação Profissional: Trajetórias e Desafios. Cadernos ABESS, São Paulo, n. 7, p. 58-76, 1997. Edição Especial.

ALENCAR, Mônica. **O Trabalho do assistente social nas organizações privadas não lucrativas.** In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, p. 450 - 460.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e mundialização do capital.** São Paulo: Práxis, 1999.

ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo.** In: SADER, E. ; GENTILI, P. (Orgs.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo e ALVES, Giovani. **As mutações no mundo do trabalho na era da Mundialização do Capital.** Revista Educação e Sociedade, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho.** São Paulo: Boitempo, 2002.

_____. **A Desertificação Neoliberal no Brasil.** Campinas: Autores Associados, 2005.

_____. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho.** São Paulo: Cortez, 2010.

ARAÚJO, Odília Sousa de. **A reforma da previdência social brasileira no contexto das reformas do Estado: 1988 a 1998.** Natal: EDUFRRN, 2004.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social no Capitalismo Tardio.** São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine. ; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. ; BEHRING, Elaine. **Seguridade Social no Brasil e perspectivas no governo Lula.** Revista Universidade e Sociedade, n. 30, Brasília, Andes, jun. 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo.** 2. ed. Brasília, 2003.

_____. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas sociais de previdência e assistência social no Brasil.** Brasília: Letras Livres; UNB, 2006.

_____. **Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação.** In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, CFESS/ABEPSS, 2009.

BRAGA, Lea; CABRAL, Maria do Socorro Reis. **Serviço social na Previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes.** São Paulo: Cortez, 2007.

BRANCO, Francisco. **Crise do Estado Previdência, universalidade e cidadania: um programa de ação e investigação para o Serviço Social.** Intervenção Social, n.8, p. 75-89, 1993.

BRAZ, Marcelo. **O governo Lula e o projeto ético-político do Serviço Social.** Serviço Social & Sociedade, São Paulo-SP, v. 78, p. 48-68, 2004.

BRAZ, Marcelo. TEIXEIRA, Joaquina Barata. **O projeto ético-político do Serviço Social.** In: Unidade I: O significado sócio-histórico das transformações da sociedade contemporânea. CFESS/ABEPSS: Brasília, 2009. p. 207-225.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (coord). **Populismo econômico – Ortodoxia, desenvolvimento e populismo na América Latina.** São Paulo, Nobel, 1991.

_____. **A Reforma da Administração Pública.** In: Crise econômica e Reforma do Estado no Brasil - para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996.

_____. **A Reforma do Estado dos anos 1990: lógica e mecanismos de controle.** In: Cadernos MARE da Reforma do Estado. v. 1. Brasília, Ministério da Administração e da Reforma do Estado, 1997.

_____. **Os avanços da reforma na Administração Pública.** In: Cadernos MARE da Reforma do Estado. v. 15. Brasília, 1998.

CABRAL, Maria do Socorro Reis. **Previdência Social – Mentiras e verdades.** Comunicação ao VIII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. Salvador: 1995.

_____. **Previdência Social.** In: Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília: CEAD; UNB; CFESS; ABEPSS; 2000. (Módulo 3), p. 119-135.

_____. **A ação política na recomposição do espaço sócio-ocupacional do serviço social na previdência.** In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 11. Encontro nacional de Serviço Social Seguridade, 3., Fortaleza. Anais... Fortaleza, 2004.

CARTAXO, Ana Maria Baima. **Estratégias de sobrevivência: a previdência e o serviço social.** São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **A Reforma da Política Previdenciária Brasileira na década de 90: um estudo de suas determinações sócio-históricas,** 2003. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2003.

CARTAXO, Ana Maria Baima e CABRAL, Maria do Socorro Reis. **O processo de desconstrução do projeto profissional do Serviço Social na Previdência – um**

registro de resistência e luta dos Assistentes Sociais. In: Serviço social na previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes. São Paulo: Cortez, 2011.

CASTEL, Robert. **As transformações da questão social.** In: YAZBEK, M. C. ; BÓGUS, L. ; BELFIORE WANDERLEY, M. (Orgs). Desigualdade e a Questão Social. 2. Ed. Aum. São Paulo: EDUC, 1997, p. 161-190.

CASTRO, Marina Monteiro de Castro e. **Trabalho em Saúde: a inserção do assistente social na atenção primária à saúde em Juiz de Fora/MG.** Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Juiz de Fora: UFJF, 2009. 200p.

CECHIN, J. **A previdência social reavaliada II.** Revista Conjuntura Social, Brasília, DF, MPAS, 2002.

CFESS. **O estudo social em perícias, laudos e pareceres técnicos: contribuição ao debate no judiciário, no penitenciário e na Previdência Social.** São Paulo: Cortez, 2004.

_____. (Org.). **Assistentes sociais no Brasil. Elementos para estudo do perfil profissional.** Brasília/ Maceió, UCFESS – UFALCRESS, 2005, 73p.

CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.** Brasília, CFESS, 2009.

CFESS/CRESS. Notícias do **Pleno, nº 27**, janeiro de 2003, p. 7.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital.** São Paulo, Xamã, 1996.

_____. (org.). **A Mundialização Financeira.** São Paulo, Xamã, 1999.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Notas sobre cidadania e modernidade.** In: Revista Praia Vermelha. nº I. Rio de Janeiro, UFRJ/PPGESS, pp. 145-165, 1997.

FACEIRA, Lobélia da Silva. **Programa Bolsa Escola (PBE/ RJ): entre práticas assistencialistas e sócio-educativas.** Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PUC, 2001.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. **A questão da reforma da Previdência Social no Brasil.** Ser Social, n. 7. Brasília, DSS/UnB, 2000.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **Reforma da Previdência e instituições políticas.** In: Novos Estudos. nº 51. São Paulo, CEBRAP, 1998.

FLEURY, Sônia Maria Teixeira. **Assistência na Previdência Social - uma política marginal.** In: SPOSATI, Aldaísa, FALCÃO, Maria do Carmo e FLEURY, S. M. T. Os direitos (dos desassistidos) sociais. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. **Estado sem Cidadãos. Seguridade Social na América Latina.** Rio de Janeiro, Fiocruz, 1994.

GUERRA, Yolanda. **A instrumentalidade do serviço social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

GRANEMANN, Sara. **Políticas sociais e serviço social**. In: REZENDE, I. ; CAVALCANTI, L. F. (Org.). Serviço social e políticas sociais. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2006. (Série Didáticos).

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. Tradução: Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 7 ed. São Paulo: Edições Loyola, 1998.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social: Ensaios críticos**. 2. ed. São Paulo: Cortez editora, 1994.

_____. **O trabalho do assistente social frente às mudanças do padrão de acumulação e de regulação social**. In: Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 01: Crise Contemporânea, Questão Social e Serviço Social. Brasília, CEAD, p. 111-128, 1999.

_____. **Questão social no capitalismo**. Temporalis. ABEPSS, Brasília, 2001, n3, pp. 09-32. Janeiro/Junho 2001a.

_____. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **20 anos do livro Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: uma leitura retrospectiva**. Revista Temporalis. Suplemento. Brasília: ABEPSS, Graflin, p. 89-125, 2002.

_____. **As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo**. In: Mota, A. Elisabete et all (orgs). Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. São Paulo: Cortez, OPAS OMS, Ministério da Saúde, 2006.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche – Capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social**. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Unidade IV: O significado do trabalho do Assistente Social nos distintos espaços sócio-ocupacionais. CFESS/ABEPSS: Brasília, 2009. p. 341-375.

_____. **O Serviço Social na cena contemporânea**. In: Unidade I: O significado sócio-histórico das transformações da sociedade contemporânea. CFESS/ABEPSS: Brasília, 2009a. p. 01-45.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 12 ed. São Paulo: Cortez, Lima, Peru: CELATS, 1998.

IANNI, Octavio. **A Ditadura do grande capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

_____. **A Questão Social**. In: A Idéia do Brasil Moderno. São Paulo: Brasiliense, 1992, p. 87-109.

KOSIC, Karel. **Dialética do concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LAURELL, Asa Cristina. **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

LEFEBVRE, Henri. **A noção de totalidade nas ciências sociais**. In: Materialismo Dialético e Sociologia. Lisboa: Editorial Presença, 1970.

MANDEL, Ernest. **A Crise de Capital: os fatos e sua interpretação marxista**. São Paulo: Ensaio/UNICAMP, 1990.

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel – Introdução**. In: Temas de Ciências Humanas, nº 2, São Paulo: Grijalbo, 1977.

_____. **Para a crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1978. Col. Os Pensadores. Introdução.

_____. **Teorias sobre La Plus Valia**. Mexico: Fondo de Cultura Econômica, 1980, 3v.

_____. Capítulo VI, Inédito de O Capital: **resultados do processo de produção imediata**. São Paulo: Moraes, 1985.

_____. **O Capital – Crítica da Economia Política**. Livro Primeiro: O processo de produção do capital. v 1 e 2. Tradução: Reginaldo Sant'Anna. 18 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (org). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 17 ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

MONTAÑO, Carlos. **O Serviço Social frente ao Neoliberalismo. Mudanças na sua base de sustentação funcional-ocupacional**. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 53, p. 102-125, mar. 1997.

_____. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção profissional**. São Paulo: Cortez, 2000.

MONTES, Pedro. **El desordem neoliberal**. Madri. Editorial Trotta, 1996.

MOREIRA, Marinete Cordeiro ; ALVARENGA, Raquel Ferreira Crespo de.. **O parecer social: um instrumento de viabilização de direitos (relato de uma experiência)**. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. CFESS. O estudo social em perícias, laudos e pareceres técnicos: contribuição ao debate no Judiciário, Penitenciário e na Previdência Social. São Paulo: Cortez, 2003.

MOREIRA, Marinete Cordeiro. **O Serviço Social do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS a partir da década de 90: uma análise da implantação da Matriz Teórica Metodológica**. 2005. 180 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Faculdade de Serviço Social, Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005.

MOTA, Ana Elizabete. **O feitiço da ajuda**. As determinações do Serviço Social na empresa. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **Políticas Sociais e Setoriais por Segmento - Trabalho**. In Capacitação em Serviço Social e Política Social, módulo 3 – Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada e a Distância, 2000.

_____. **Serviço Social e Seguridade Social: uma agenda recorrente e desafiante**. In: Revista Em Pauta nº 20 – Trabalho e sujeitos políticos. UERJ, 2007.

_____. **Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista**. In: Unidade I: O significado sócio-histórico das transformações da sociedade contemporânea. CFESS/ABEPSS: Brasília, 2009. p. 51-67.

_____. **Crônica de uma morte anunciada: as reformas da Previdência Social Brasileira nos anos 1990 e 2000**. Serviço Social na Previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes/ Léa Braga, Maria do Socorro Reis Cabral, (orgs.). – 4. ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

MOTA, Ana Elizabete ; AMARAL, Angela Santana do. **Reestruturação do capital, fragmentação do trabalho e serviço social**. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). A nova fábrica de consensos. São Paulo: Cortez, 1998. p. 23-44.

MOURÃO, Ana Maria Arreguy, et al. **A formação dos trabalhadores sociais num contexto neoliberal**. O projeto das residências em saúde na faculdade de serviço social da Universidade Federal de Juiz de Fora. In: MOTA, Ana Elizabete, et al (orgs)- Serviço Social e Saúde/ São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo e reificação**. São Paulo: Ciências Humanas, 1981.

_____. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. Coleção Questões da nossa época, v. 20. São Paulo, Cortez Editora, 2ª ed. 1995.

_____. **Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil**. In: Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 50, p. 87-132, 1996.

_____. **Ditadura e serviço social. Uma análise do serviço social no Brasil pós-64**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **A construção do projeto ético-político do Serviço Social frente à crise contemporânea**. In: Crise contemporânea, questão social e Serviço Social. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD-UnB, 1999.

_____. **Cinco notas a propósito da questão social.** Temporalis. ABEPSS, Brasília, n. 3, p. 41-45, 2001.

_____. **A construção do projeto ético-político do Serviço Social.** In: MOTA, A. E. et AL (orgs). Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006, p. 141 - 160.

NETTO, José Paulo e BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica.** São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca básica de serviço social).

NEVES, Márcia Emília Rodrigues e SILVA, Maria de Jesus da. **Previdência Social: construção da prática do Serviço Social.** In: BRAGA, Léa e CABRAL, Maria do Socorro Reis. (orgs). Serviço Social na Previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes. São Paulo: Cortez, 2011.

NOGUEIRA, Arnaldo Jose Franca Mazzei. **A liberdade desfigurada: a trajetória do sindicalismo no setor público brasileiro.** Editora Expressão Popular, 2005.

OLIVEIRA, Francisco de. **À sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina.** In: SADER, E; GENTILI, P. (orgs). Pós-Neoliberalismo II, que Estado para que democracia? Rio de Janeiro: Vozes/Clacso, 1999.

PARANAGUÁ, Rita de Cássia Revoredo. **Eu amo a previdência. Eu amo o Serviço Social. Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez, n. 12, 1983.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria “questão social” em debate.** São Paulo: Cortez, 2004.

RAICHELIS, Raquel. O. **Trabalho do Assistente Social na esfera estatal.** In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. P.377-391.

_____. **Intervenção profissional do assistente social e condições de trabalho no SUAS.** Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 104, Especial, out./dez. 2010.

_____. **O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos.** In: Serviço Social e Sociedade, n. 107. São Paulo. Cortez, 2011.

RODRIGUES, Mavi. **Texto em homenagem aos assistentes sociais.** CRESS/RJ, maio 2005.

SANT'ANA, Raquel Santos. **O desafio da implementação do projeto ético-político do Serviço Social.** Serviço. Serviço Social e Sociedade, n. 62. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Sessenta e quatro: anatomia da crise.** São Paulo: Vértice, 1986.

_____. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira.** Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1994.

SILVA, Ademir Alves da. **A Reforma da Previdência Social Brasileira: entre o direito social e o mercado**. São Paulo em Perspectiva vol. 18, no. 3. São Paulo, 2004.

_____. **O Serviço Social na Previdência Social: entre a necessidade social e o benefício**. In: Serviço social na previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Um novo fazer profissional**. O trabalho do assistente social e as Políticas Sociais (Módulo 4 do Curso de Capitação Continuada para assistentes sociais). Brasília: CFESS, Abepss, Unb, 2001.

SIMÕES, Carlos. **A lei do arrocho**. Petrópolis, Vozes, 1986.

SIRELLI, Paula Martins. **Terceirização na esfera pública estatal: estratégia (im)posta à Universidade Federal de Juiz de Fora**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Juiz de Fora: UFJF, 2008. 109p.

SOARES, Laura Tavares. **Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA FILHO, Rodrigo. **Estado, Burocracia e Patrimonialismo no desenvolvimento da Administração Pública Brasileira**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro. Escola de Serviço Social/UFRJ, 2006.

TEIXEIRA, Aloisio. **Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro**. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1990.

_____. **Prefácio**. In: ARAÚJO, Odília Sousa de. **A Reforma da Previdência Social Brasileira no contexto das reformas do Estado: 1988 a 1998**. Natal, EDUFRN, Editora da UFRN, 2004.

TEIXEIRA, Andréa Maria de Paula. **Previdência Social no Brasil: da revolução passiva à contra-reforma**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – UFRJ, 2006.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan/UCAM-IUPERJ, 1998.

_____. **As armas secretas que abateram a seguridade social**. In: LESBAURIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 91-114

YACOUB, Leila Baumgratz Delgado e RIBEIRO, Luiz Cláudio. **Emprego, desemprego e precariedade do trabalho do assistente social**. Revista em Pauta, nº 20. Rio de Janeiro: UERJ/FSS, 2007.

YAZBEK, Maria Carmelita. **O Serviço Social como especialização do trabalho coletivo**. In: Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 02: Reprodução Social, Trabalho e Serviço Social. Brasília, CEAD, 1999, p. 87 – 99.

_____. **Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil**. Temporalis. ABEPSS, Brasília, ano III, n3, pp 33-40. Janeiro/Junho 2001.

_____. **Análise da Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social no INSS (1995), considerando a política previdenciária, suas determinações sócio-históricas e o projeto hegemônico do Serviço Social.** In: Serviço social na previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes. São Paulo: Cortez, 2011.

SÍTIOS ELETRÔNICOS

AMARO, Meiriane Nunes. **Previdência Social no Brasil: o que foi feito, o que falta fazer.** [S. l.], 2003. Disponível em: <http://unpam1.um.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047112.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2012.

Blog Movimento Nacional em defesa do Serviço Social do INSS. <http://www.servicosocialprevidencia.blogspot.com.br/>, acessado em 23 de Agosto de 2012.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Exposição de motivos.** Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br/destaques/refprev-propostas.htm> Acesso em: 05 de Junho 2012.

BRASIL. INSS. **Histórico da Previdência.** 2012. Disponível em <http://www.previdencia.gov.br/abasaprevidencia/historico>. Acesso em 20/11/2012.

CFESS Manifesta. Disponível em: www.cfess.org.br. Acesso em 05 de Julho de 2011.

CFESS. **Nota de reconhecimento ao trabalho de Ermelinda C. Anunciação de Paula.** Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/Nota_reconhecimento_a_Ermelinda.pdf. Acessado em 25 de Agosto de 2012.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Carta de Maceió.** In: Relatório do 29º Encontro Nacional CFESS/CRESS. Brasília, CFESS: 2000. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/CARTADEMACEIO.pdf>. Acesso em: 05 de junho de 2011.

_____. **Resolução 493/06.** Dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional do assistente social. Brasília, CFESS, 2006. Disponível em http://www.cfess.org.br/arquivos/Resolucao_493-06.pdf. Acesso em 05 de Julho de 2011.

_____. **Parecer Jurídico nº 12,** de 01 de Abril de 2010. 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. Disponível em http://www.cfess.org.br/arquivos/parecerjuridico12-2010_inss.pdf. Acesso em 06 de Dezembro de 2011.

Competências do orientador profisisonal. Disponível em: <http://www.proreabilitacao.com.br/papo&cafezinho/leila-silva-cannalonga/reabilitacao-profissional>. Acessado em 06 de Outubro de 2012.

DELGADO, Leila Baumgratz. **O mercado de trabalho do assistente social em Minas Gerais e no Rio de Janeiro.** In: SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA E O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL. Maceió, Ufal, maio, 2010. Disponível em: <www.coloquio-ssoblogspot.com/2010/04/coloquio.html>. Acesso em: 15 de Setembro de 2012.

FLEURY, Sônia. **A política fiscal e a falsa crise da Seguridade Social – Análise financeirado período 1990-2005.** 2006, 245 f. Dissertação (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em http://www.corecon-rj.org.br/ced/tese_previdencia_denise_lobato.pdf . Acesso em 22 de março. 2012.

GENTIL, Denise Lobato. **A falsa crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil.** Rio de Janeiro, 2005, 27 p. Disponível em <http://www.portaldoenvelhecimento.net/artigos/falsacrise.pdf>. Acesso em 25 out. 2012.

_____. **A política fiscal e a falsa crise da Seguridade Social – Análise financeirado período 1990-2005.** 2006, 245 f. Dissertação (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em http://www.corecon-rj.org.br/ced/tese_previdencia_denise_lobato.pdf . Acesso em 25 out. 2012.

Instituto Nacional do Seguro Social. **Portarias de 27 de Setembro de 2012.** Dispõe sobre a nomeação com fundamento no inciso I, art. 9º e no art. 10 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, em virtude de aprovação em concurso público, conforme Edital nº 01/2008, publicado no DOU nº218, de 10 de novembro de 2008, com resultado homologado por meio do Edital nº 07/2009, publicado no DOU nº 105, de 4 de junho de 2009, para o cargo de Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social, Classe A, Padrão I, código 434500, os candidatos abaixo relacionados. Disponível em: <http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=28/09/2012&jornal=2&pagina=42&totalArquivos=68>. Acessado em 29 de Setembro de 2012.

_____. Manual Técnico do Serviço Social. 2012. Disponível em: www.previdencia.gov.br. Acesso em 02 de Dezembro de 2012.

Ministério da Previdência Social /Instituto Nacional do Seguro Social – INSS **Homologação do resultado final do concurso público de que trata o Edital nº 01/2008, de 10 de novembro de 2008.** Edital nº 7, de 2 de junho de 2009. Disponível em: <http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=04/06/2009&jornal=3&pagina=98&totalArquivos=184>. Acessado em 06 de Dezembro de 2011.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Nº 458**, de 25 de Setembro de 2012. Dispõe sobre a Autorização da nomeação de duzentos candidatos aprovados e não convocados para o cargo de Analista do Seguro Social, com formação em Serviço Social, do concurso público realizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, autorizado por meio da Portaria MP nº 108, de 14 de maio de 2008. <http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=98&data=26/09/2012>.

Acessado em 28 de Setembro de 2012

O QUE É ASSÉDIO MORAL? Disponível em: <http://www.assediomoral.org/spip.php?article1>. Acesso em 16 de Agosto de 2012

Presidente do INSS fala de mudanças aos servidores da Sudeste II. Disponível em: http://www1.previdencia.gov.br/agprev/agprev_mostraNoticia.asp?Id=47644&ATVD=1&xBotao=2. Acessado em 22 de Setembro de 2012.

SIMIONATTO, Ivete. (2001). **Crise, reforma do Estado e políticas públicas:** implicações para a sociedade civil e a profissão. Disponível no site: <<http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv87htm>>. Acesso em: 19 out. 2011.

ANEXOS

**ANEXO 1 - LEIS, DECRETOS, DECRETOS-LEI, RESOLUÇÕES, PORTARIAS,
ORDENS DE SERVIÇO**

BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. **Portaria nº 52**, de 6 de setembro de 1944 - Autoriza a Organização pelos Institutos e Caixas de um Serviço Social.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. Câmara dos Deputados. **Emenda Supressiva**, 08 de dezembro de 1998.

_____. **Decreto nº 4.682**, de 24 de janeiro de 1923. Lei Eloy Chaves.

_____. **Decreto nº 1.954**, de 1930. Suspendeu todas as aposentadorias em vigor por um prazo de 06 meses.

_____. **O Decreto nº 48.959-A**, de 10 de setembro de 1960. Aprova o Regulamento Geral da Previdência Social.

_____. **Decreto nº 54.067**, de 29 de julho de 1964. Instituiu comissão interministerial com representação classista para propor a reformulação do sistema geral da previdência social.

_____. **Decreto-Lei nº 72**, de 21 de Novembro de 1966. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social

_____. **Decreto nº 99350**, de 27 de Junho de 1990. Cria o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, define sua Estrutura Básica e o Quadro Distributivo de Cargos e Funções do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores de suas Unidades Centrais, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 611**, de 22 de Julho de 1992. Dá nova redação ao Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 357, de 7 de dezembro de 1991, e incorpora as alterações da legislação posterior.

_____. **Decreto 569**, de 16 de Junho de 1992. Dispõe sobre a Estrutura Regimental do Instituto Nacional do Seguro Social, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 1.744**, de 05 de Dezembro de 1995. Regulamenta o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 2.172**, de 05 de Março de 1997. Aprova o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social.

_____. **Decreto nº 3.048**, de 06 de maio de 1999. Aprova Novo Regulamento da Previdência Social.

_____. **Decreto 3081**, de 10/06/1999. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, e dá outras providências.

_____. **Decreto 3.668**, de 22 de Novembro de 2000. Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio 1999.

_____. **Decreto 3.838**, de 06/06/2001. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, e dá outras providências

_____. **Decreto 4.419**, de 11/10/2002. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, e dá outras providências.

_____. **Decreto 4.660** de 03/04/2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, e dá outras providências.

_____. **Decreto 4.688**, de 07/05/2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, e dá outras providências.

_____. **Decreto 5.257**, de 27/10/2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, e dá outras providências.

_____. **Decreto 5.513**, de 17/08/2005. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, e dá outras providências.

_____. **Decreto 5.870**, de 08/08/2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções Gratificadas e das Funções Comissionadas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 6.214**, de 26/09/2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei no 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 6.564**, de 12 de Setembro de 2008. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto no 6.214, de 26 de setembro de 2007, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 7.617**, de 17 de Novembro de 2011. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto no 6.214, de 26 de setembro de 2007.

_____. **Emenda Constitucional nº 19/1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle

de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

_____. **Emenda constitucional nº 20/98**. Modifica o sistema de Previdência Social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, 15.12.1998.

_____. **Emenda Constitucional nº 33/2001**. Altera os arts. 149, 155 e 177 da Constituição Federal.

_____. **Emenda Constitucional nº 40/2003**. Altera o inciso V do art. 163 e o art. 192 da Constituição Federal, e o caput do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

_____. **Emenda constitucional nº 41/03**. Modifica o sistema de Previdência Social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, 19.12.2003.

_____. **Emenda constitucional nº 47/05**. Modifica o sistema de Previdência Social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, 05.07.2005.

_____. Instituto Nacional de Seguro Social. "**A Matriz Teórico- Metodológica do Serviço Social na Previdência Social: Balanço da Implementação e Estratégias para sua Consolidação**". Documento elaborado pela Divisão de Serviço Social e apresentado no II Fórum do Serviço Social do INSS realizado em São Paulo, em 23 de outubro de 1997.

_____. Instituto Nacional de Previdência Social. Apresentação da proposta do Serviço Social para o **Projeto 24 Modelo Conceitual Benefícios/Serviços Previdenciários**, que integra o Plano de Modernização Administrativa.

_____. Instituto Nacional de Seguro Social. **Orientação Interna nº. 103 INSS / DIRBEN**. Ministério da Previdência social/ INSS, Brasília. 2004.

_____. Instituto Nacional de Previdência Social. Serviço Social. **Nota Técnica nº02/2011 INSS/DIRSAT/DSS**. 2011.

_____. Instituto Nacional de Seguro Social. **Memorando Circular Conjunto nº 3/DIRAT/DGP/INSS**, de 15/02/2012. Dispõe sobre Regime especial de atendimento em turnos.

_____. **Lei nº 3.724**, de 25 de Janeiro de 1919. Torna obrigatório o seguro contra acidentes do trabalho em algumas atividades.

_____. **Lei nº 5.109**, de 20 de Dezembro de 1926. Estende o regime do decreto legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923 a outras empresas.

_____. **Lei n. 3.807**, de 26 de agosto de 1960 – LOPS. Lei Orgânica da Previdência Social.

_____. **Lei nº 3.841**, de 15 de dezembro de 1960. Dispõe sobre a contagem recíproca, para efeito de aposentadoria, do tempo de serviço prestado à União, autarquias e sociedades de economia mista.

_____. **Lei nº 4.130**, de 28 de Agosto de 1962. Dá nova redação dos §§ 1º e 4º de art. 32, da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 (Lei Orgânica da Previdência Social).

_____. **Lei nº 4.214**, de 2 de março de 1963. Cria o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL).

_____. **Lei nº 6.179**, de 11 de Dezembro de 1974. Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 6.439**, de 01 de setembro de 1977. Institui o Sistema Nacional de Previdência e Assistência social, e dá outras providências

_____. **Lei n 6.435**, de 15 de Julho de 1977. Dispõe sobre as entidades de previdência privada.

_____. **Lei nº 8.213**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social.

_____. **Lei nº 8.212**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade e institui o Plano de Custeio.

_____. **Lei 8.662**, de 07/06/1993. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências.

_____. **Lei 8.742**, de 07 de Dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

_____. **Lei 9.032**, de 28 de Abril de 1995. Dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências.

_____. **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.

_____. **Lei 12.470** de 31 de Agosto de 2011. Altera os arts. 21 e 24 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Custeio da Previdência Social, para estabelecer alíquota diferenciada de contribuição para o microempreendedor individual e do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda; altera os arts. 16, 72 e 77 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social, para incluir o filho ou o irmão que tenha deficiência intelectual ou mental como dependente e determinar o pagamento do salário-maternidade devido à empregada do microempreendedor individual diretamente pela Previdência Social; altera os arts. 20 e 21 e acrescenta o art. 21-A à Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica de Assistência Social, para alterar regras do benefício de prestação continuada da pessoa com deficiência; e acrescenta os §§ 4o e 5o ao art. 968 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, para estabelecer trâmite especial e simplificado para o processo de abertura, registro, alteração e baixa do microempreendedor individual.

_____. **Lei Complementar nº 11**, de 25 de Maio de 1971. Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar nº 109**, de 29 de Maio de 2001. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências

_____. **Medida provisória nº 813**, de 01 de Janeiro de 1995. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências

_____. **Medida Provisória nº 1.729**, de 02 de dezembro de 1998. Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213/24/07/91.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social / Instituto Nacional de Seguro Social. "**Matriz Teórico Metodológica do Serviço Social na Previdência Social**," Brasília, MPAS/ INSS/ Divisão de Serviço Social, 1994.

_____. Ministério da Previdência Social / Instituto Nacional do Seguro Social – INSS - Concurso Público para Provimento de Vagas no Cargo de Analista do Seguro Social. **Edital nº 01/2008**.

_____. **Ofício Circular n. 250/48** – Sugestões da direção geral do Departamento Nacional da Previdência Social para a adoção do Serviço Social nas Instituições de Previdência.

_____. **Ordem de Serviço INSS/ DSS n. 506**, de 27/7/95 – Disciplina a emissão do parecer social e a solicitação deste pelas equipes de Benefícios, Perícias médicas, Juntas/ Câmaras/ Conselhos de Recursos da Previdência Social.

_____. **Ordem de Serviço INSS/ DSS n. 507**, de 27/7/95 – Dispõe sobre as ações profissionais do Serviço Social no INSS, especialmente quanto as atividades de Socialização de Informações Previdenciárias, de Assessoria e de Ação de Fortalecimento do Coletivo.

_____. **Portaria 52**, de 06 de Setembro de 1944. Autorização para a organização do Serviço Social pelos Institutos e Caixas.

_____. **Portaria MPAS, nº 6.247**, de 28 de dezembro de 1999. Aprova o Regimento Interno do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

_____. **Portaria nº 2.721**, de 29 de fevereiro de 2000. Dispõe sobre as atribuições do Assistente Social no quadro geral de pessoal do INSS.

_____. **Portaria MPAS, nº 2.721**, de 21 de Fevereiro de 2002. Retoma as competências e atribuições privativas do cargo de assistente social no INSS.

_____. **Portaria de 23 de Maio de 2003**. Nomeia o cargo em comissão para chefe de Divisão.

_____. **Portaria nº 1.276**, de 09 de Setembro de 2003 – Dispõe sobre o Programa de Educação Previdenciária.

_____. **Portaria MDS/ MPS nº 01 de 01/06/2005** - institui o Grupo de Trabalho Interministerial – GTI.

_____. **Portaria nº 26 de 19/01/2007** – Aprova o Regimento Interno do INSS (Instituto Nacional do Seguro Social).

_____. **Portaria MPS nº 514**, de 09 de Dezembro de 2010. Designa as Unidades Organizacionais do Ministério da Previdência Social que proporcionarão apoio técnico ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS na execução do Programa de Educação Previdenciária.

_____. **Orientação Normativa nº 1**, de 02 de Fevereiro de 2011. Estabelece orientação aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal quanto à jornada de trabalho dos servidores públicos ocupantes do cargo efetivo de Assistente Social.

_____. **Orientação de Serviço IAPAS/SAD Nº 135**, de 04 de março de 1986. Dispõe sobre atribuições e tarefas complementares relativas às diversas categorias funcionais

_____. **Resolução nº 1.500** de 27 de dezembro de 1963, do Departamento Nacional de Previdência Social. Aprova o Regimento Único dos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

_____. **Resolução MTPS n. 1.081** de 26/10/65 – Aprovação do Ato Normativo nº 27/ DNPS - Normas Gerais para o Serviço Social.

_____. **Resolução n. INPS 401.4** de 07/2/72 – Plano Básico de Ação do Serviço Social.

_____. **Resolução n. INPS 064.2** de 04/9/78 – Plano Básico de Ação do Serviço Social.

_____. **Resolução n. INSS 41**, de 1991. Aprovação do Plano de Modernização do INSS.

_____. **RESOLUÇÃO Nº 203 /PRES/INSS**, de 29 de Maio de 2012. Aprova o Manual Técnico do Serviço Social.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL. Código de Ética Profissional de 1993. In: **Coletânea de Leis**. 4. ed. Natal: Conselho Regional de Serviço Social, 2003.

ANEXO 2 - ROTEIRO DE ENTREVISTA

Perfil do entrevistado:

Tempo de formada:

Tempo no INSS:

Ano da aprovação no concurso:

Jornada de trabalho:

Salário:

Eixos de discussão

1) Trabalho e Condições do trabalho do assistente social no INSS

- A Reforma da Previdência – nos governos Collor, FHC e Lula - acarretou mudanças no Serviço Social. Você pode identificar estas mudanças? Como afetaram o exercício profissional, as atribuições, requisições e condições de trabalho?
- Qual é o seu trabalho hoje no INSS? Sua função? Cargo? Do tempo de trabalho na previdência, por quais funções já passou ou exerceu?
- Qual normatização rege o trabalho atualmente? Quais são as atividades do assistente social definida pelas normatizações atuais?
- Como se dá a capacitação profissional para o exercício profissional no cotidiano?
- Qual o lugar do Serviço Social na hierarquia da instituição?
- Quais as demandas institucionais e dos usuários para o Serviço Social na atual configuração da Previdência Social, em termos quantitativos e qualitativos? Como estas demandas expressam os processos de mudanças do trabalho e radicalização da questão social hoje, vivenciadas pelos trabalhadores usuários? É possível identificar estes processos? Exemplos.
- Você considera que estas demandas estão em consonância ou extrapolam as competências e atribuições postas pela Lei de Regulamentação da Profissão e a Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência? Quais são as respostas profissionais a estas demandas?

- A autonomia profissional é respeitada/garantida?
- Como se dão as relações institucionais? Qual a natureza de tensões e conflitos, se existentes? Qual a posição do Serviço Social diante dessas relações?
- Quais os principais desafios enfrentados no seu trabalho profissional na atualidade? Como você responde a esses desafios?
- O que significa para você o compromisso ético-político no trabalho do assistente social na Previdência?

2) Matriz teórico- metodológica do Serviço Social no INSS

- Você conhece as diretrizes e principais ações profissionais definidas pela Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social? Fale-me dela e da relação com o seu trabalho.
- O que você pensa sobre a Matriz Teórico Metodológica do Serviço Social na Previdência Social para o momento?
- Que outras indicações e elementos teóricos e práticos você entende que a Matriz deva incorporar ou rever?

3) Novos desafios

- Como você analisa o protagonismo do conjunto CFESS/CRESS na luta pela garantia e efetivação do Serviço Social previdenciário?
- Como você analisa o protagonismo dos assistentes sociais da Previdência Social em face das mudanças processadas no âmbito previdenciário que trazem implicações tanto ao Serviço Social previdenciário, como aos usuários dessa política?

ANEXO 3

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Este documento visa solicitar sua participação na Pesquisa referente a Dissertação de Mestrado de Lydimara Lamarca Ennes – RG: 13.240.438 – SSP MG, que tem como objetivo refletir sobre o trabalho do assistente social na Previdência Social brasileira no contexto da contra-reforma da Seguridade. Por intermédio deste Termo são-lhes garantidos os seguintes direitos: (1) solicitar, a qualquer tempo, maiores esclarecimentos sobre esta Pesquisa; (2) sigilo absoluto sobre nomes, apelidos, datas de nascimento, local de trabalho, bem como quaisquer outras informações que possam levar à identificação pessoal; (3) ampla possibilidade de negar-se a responder a quaisquer questões ou a fornecer informações que julguem prejudiciais à sua integridade física, moral e social; (4) opção de solicitar que determinadas falas e/ou declarações não sejam incluídas em nenhum documento oficial, o que será prontamente atendido; (5) desistir, a qualquer tempo, de participar da Pesquisa.

“Declaro estar ciente das informações constantes neste ‘Termo de Consentimento Livre e Esclarecido’, e entender que serei resguardado pelo sigilo absoluto de meus dados pessoais e de minha participação na Pesquisa. Poderei pedir, a qualquer tempo, esclarecimentos sobre esta Pesquisa; recusar a dar informações que julgue prejudiciais a minha pessoa, solicitar a não inclusão em documentos de quaisquer informações que já tenha fornecido e desistir, a qualquer momento, de participar da Pesquisa. Fico ciente também de que as discussões ocorridas no grupo focal serão gravadas e, posteriormente os dados serão analisados e divulgados. Uma cópia deste termo permanecerá arquivada com o Pesquisador do Programa de Pós Graduação da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Participante: _____

RG: _____

Endereço: _____

Assinatura do Participante:

Assinatura do Pesquisador:

ANEXO 4

MANUAL TÉCNICO DO SERVIÇO SOCIAL – 2012 - CAPÍTULO III

CAPÍTULO III - ATRIBUIÇÕES DO ASSISTENTE SOCIAL E ANALISTA DO SEGURO SOCIAL COM FORMAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL NO INSS

1. ATRIBUIÇÕES DO REPRESENTANTE TÉCNICO DO SERVIÇO SOCIAL NA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL - SR

O Representante Técnico do Serviço Social – RET, lotado na Superintendência Regional – SR, é designado pela Portaria nº 08 INSS/DIRSAT, de 18 de março de 2010, e está subordinado tecnicamente à DIRSAT e, administrativamente, à SR. Além das atividades previstas na portaria citada acima, são também da competência do Representante Técnico:

- a) assessorar a Superintendência Regional em matéria específica de Serviço Social e participar do planejamento das ações na área;
- b) coordenar e supervisionar as ações do Serviço Social no âmbito das Gerências Executivas - GEXs, em conformidade com a legislação em vigor, com este Manual e com as diretrizes e princípios estabelecidos no plano de ação nacional do Serviço Social, estabelecido pela DSS;
- c) contribuir com a elaboração e assegurar as diretrizes e os princípios do plano de ação nacional do Serviço Social;
- d) elaborar o plano de ação do Serviço Social no âmbito da Superintendência Regional, em consonância com o plano de ação nacional do Serviço Social, a partir das demandas identificadas nas GEXs e APSs sob sua jurisdição;
- e) elaborar, propor e desenvolver ações conjuntas com as áreas de Perícia Médica e de Reabilitação Profissional;
- f) propor à Superintendência Regional intercâmbio com órgãos governamentais, instituições de ensino e pesquisa, visando cooperação técnica, parcerias e articulação de ações que resultem na melhoria dos serviços prestados aos usuários;
- g) propor e viabilizar as condições para efetivação de estudos e pesquisas na área de Serviço Social, principalmente quanto ao impacto da política previdenciária e de assistência social nas condições de vida dos usuários, e disponibilizar seus resultados;
- h) propor e articular ações de capacitação continuada, em conjunto com os representantes dos Centros de Formação e Aperfeiçoamento do INSS na Superintendência;

i) articular ações com o Serviço de Gestão de Pessoas na Superintendência Regional, a fim de viabilizar estágio curricular de Serviço Social, conforme as normas institucionais em vigor e de acordo com a necessidade local;

j) propor, acompanhar e avaliar a execução das metas físicas e orçamentárias do Serviço Social da Superintendência Regional e das Gerências Executivas sob sua jurisdição;

k) contribuir com a Divisão do Serviço Social quanto à elaboração e revisão dos atos normativos do Serviço Social, promovendo, divulgando e acompanhando sua aplicação;

l) consolidar dados estatísticos do Serviço Social no âmbito das Superintendências Regionais, fornecendo relatórios à Divisão do Serviço Social;

m) atender as demandas propostas pela Diretoria de Saúde do Trabalhador, pela Divisão do Serviço Social e pela Superintendência Regional.

2. ATRIBUIÇÕES DO RESPONSÁVEL TÉCNICO DO SERVIÇO SOCIAL NA GERÊNCIA EXECUTIVA - GEX

A função comissionada técnica do Responsável Técnico do Serviço Social – RT está disciplinada no Decreto nº 5.810, de 19 de junho de 2006. O RT é lotado na Gerência Executiva – GEX e deverá desenvolver as seguintes atribuições:

a) coordenar e supervisionar as ações do Serviço Social desenvolvidas no âmbito da Gerência Executiva, em conformidade com o plano de ação nacional do Serviço Social;

b) programar e submeter às chefias dos Serviços/Seções de Saúde do Trabalhador a escala de trabalho dos assistentes sociais, incluindo a agenda das avaliações sociais de cada Agência da Previdência Social;

c) realizar análises sobre os dados quantitativos e qualitativos das avaliações sociais, conforme diretrizes da Diretoria de Saúde do Trabalhador e da Divisão do Serviço Social;

d) consolidar os dados estatísticos das ações do Serviço Social referentes aos programas e projetos desenvolvidos no âmbito da Gerência Executiva, elaborando relatório pertinente e fornecendo-o ao Representante Técnico da Superintendência Regional e à Divisão do Serviço Social;

e) propor, executar e acompanhar a utilização das metas físicas e orçamentárias do Serviço Social na Gerência Executiva;

f) assessorar e prestar consultoria aos movimentos sociais, às instituições governamentais e às organizações da sociedade civil, instrumentalizando-os em matéria de Previdência Social;

g) propor e viabilizar capacitação continuada, em conjunto com os representantes dos Centros de Formação e Aperfeiçoamento do INSS da Gerência Executiva;

- h) articular ações com a Seção de Gestão de Pessoas na Gerência Executiva, a fim de viabilizar estágio curricular de Serviço Social, conforme as normas institucionais em vigor e de acordo com a necessidade local;
- i) desenvolver ações conjuntas com as áreas de Perícia Médica e Reabilitação Profissional;
- j) promover a articulação das ações do Serviço Social com os programas e projetos desenvolvidos no âmbito da Gerência Executiva;
- k) promover a divulgação dos atos normativos, em assuntos referentes à área de Serviço Social, bem como acompanhar sua aplicação;
- l) propor e promover reuniões técnicas com a equipe do Serviço Social das Agências da Previdência Social, como meio de proporcionar discussão e aprimoramento das ações profissionais;
- m) promover e participar de oficinas, estudos e discussões na Gerência Executiva, assim como tomar parte em eventos extrainstitucionais, respeitadas as autorizações e observados os programas de trabalho específicos;
- n) planejar, executar e avaliar estudos e pesquisas sociais que possam contribuir para a análise da realidade social e para subsidiar ações profissionais no âmbito da Previdência Social;
- o) participar das reuniões de avaliação do plano de ação do INSS na Gerência Executiva.

3. ATRIBUIÇÕES DO ASSISTENTE SOCIAL E ANALISTA DO SEGURO SOCIAL COM FORMAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL NA AGÊNCIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - APS

- a) prestar atendimento técnico individual e coletivo aos usuários, esclarecendo-os quanto ao acesso aos direitos previdenciários e assistenciais, e sobre os meios de exercê-los;
- b) socializar as informações previdenciárias e assistenciais tanto em âmbito interno quanto externo à instituição, em ações que promovam a articulação entre o INSS, movimentos sociais, instituições governamentais e organizações da sociedade civil;
- c) realizar estudos e pesquisas sobre a realidade social, na qual se inserem os usuários da Previdência Social e sua família, com vistas a subsidiar ações no âmbito da política previdenciária;
- d) emitir parecer social com o objetivo de fornecer elementos para reconhecimento de direitos, manutenção e recurso de benefícios e decisão médico-pericial;
- e) realizar avaliação social da pessoa com deficiência requerente do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, com base nos princípios da Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde - CIF;

- f) assessorar e prestar consultoria aos movimentos sociais, entidades governamentais e organizações da sociedade civil, em assuntos de política e legislação previdenciária e de assistência social;
- g) promover articulação com entidades públicas e da sociedade civil para conhecimento da rede de recursos sociais;
- h) realizar visitas técnicas domiciliares e/ou institucionais;
- i) propor, elaborar e executar programas, projetos e ações em consonância com as demandas dos usuários e o plano de ação nacional do Serviço Social;
- j) contribuir para a formação de cidadãos conscientes acerca da proteção ao trabalho e da ampliação do acesso às políticas de Seguridade Social;
- k) propor, coordenar e participar de eventos institucionais e extrainstitucionais, respeitadas as autorizações e a agenda de trabalho;
- l) participar de reunião/supervisão técnica junto ao Responsável Técnico do Serviço Social da Gerência Executiva;
- m) avaliar e supervisionar estagiários do curso de Serviço Social;
- n) registrar os dados do Boletim Estatístico do Serviço Social e outros dados qualitativos referentes às ações desenvolvidas, e encaminhar ao Responsável Técnico do Serviço Social;
- o) desenvolver ações conjuntas com as áreas de Perícia Médica e Reabilitação Profissional;
- p) atuar como assistente técnico na Procuradoria Federal Especializada do INSS, quando solicitado.